

indice

<i>Nota introduttiva</i>	5
TEMA	
Jobs Act: come cambia il mercato del lavoro	
<i>Serena Sorrentino</i> All'Italia serve il Jobs Act?	15
<i>Lorenzo Birindelli</i> Aspettando il Jobs Act: il mercato del lavoro italiano tra anomalie e decreti	25
<i>Michele Raitano e Claudio Treves</i> L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità	43
<i>Francesca Fontanarosa e Elena Paparella</i> La revisione delle mansioni nel Jobs Act e nelle norme attuative: sotto-inquadramento e diritti inviolabili	59
<i>Franco Scarpelli</i> La disciplina dei licenziamenti per i nuovi assunti: impianto ed effetti di sistema del d.lgs. n. 23/2015	77
<i>Fabrizio Patriarca e Michele Raitano</i> Gli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni: convenienze per le imprese ed effetti sul bilancio pubblico	93
<i>Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini</i> Riforme senza politica industriale: l'Italia negli ultimi venti anni	109

APPROFONDIMENTO

Giovanna Di Castro e Andrea Ricci

Qualità dell'occupazione e ruolo dell'istruzione
nelle imprese: imprenditori e lavoratori a confronto 133

ATTUALITÀ

**Un paese in declino. Il caso Italia
e la «nuova questione meridionale»**

Pietro Greco

Il Sud è fuori dalla società della conoscenza 153

Sergio Ferrari

I percorsi di un declino. Il caso Italia 167

DIBATTITO

Europa e politiche industriali

Mariana Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2014

Francesco Garibaldi

Sistema industriale e crisi globale. Ruolo dello Stato
e politiche pubbliche 177

Valeria Cirillo e Dario Guarascio

Esiste una via d'uscita dalla crisi? Competitività,
occupazione e declino industriale in Europa 189

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

Neoliberismo, ecosistema e sistemi nazionali di innovazione:
verso uno Stato innovatore di prima istanza 211

Le autrici e gli autori 223

English abstract 227

Nota introduttiva

RPS

La questione lavoro è considerata in modo unanime il vero fulcro delle politiche per il rilancio. Il problema dei problemi. Ma le proposte sul «che fare» divergono quasi sempre in modo molto netto. In questo numero de «la Rivista delle Politiche Sociali» abbiamo perciò deciso di esaminare l'ultima riforma del mercato del lavoro (la terza in poco più di dieci anni) – il cd. Jobs Act – cercando di inserire le questioni specifiche in un contesto economico caratterizzato da anni di declino industriale e produttivo e dalla complessità delle trasformazioni in atto in Europa, sia dal punto di vista strutturale, sia da quello delle politiche di sviluppo. Per fornire strumenti di interpretazione critica era dunque necessario partire da una fotografia della situazione attuale, anche al fine di analizzare gli effetti che la nuova legislazione produrrà nel mercato del lavoro. Dai vari contributi che pubblichiamo e dalle molte ricerche prese in considerazione si evince il quadro di un'evoluzione anomala del mercato del lavoro italiano – che pure ha assorbito da tempo i caratteri ricorrenti della precarizzazione e dell'indebolimento generale della condizione dei lavoratori. In Italia si continuano però a superare i livelli di guardia, sia per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, sia per quanto riguarda gli indicatori relativi all'inclusione sociale, o ancora relativamente all'eguaglianza delle garanzie e delle tutele. Un discorso che non è possibile slegare poi da un ripensamento profondo delle politiche industriali, vero anello mancante delle riforme finora attuate.

Per quanto riguarda lo stato dell'arte, nel saggio di Birindelli è possibile avere un quadro di sintesi aggiornato del mercato del lavoro italiano pre Jobs Act. Un mercato segnato dalle tante anomalie e dalla giungla dei decreti che in questi anni hanno continuato a sovrapporsi. In particolare dai dati ufficiali delle Comunicazioni Obbligatorie viene confermata la tendenza a rendere sempre più precari e limitati nel tempo i rapporti di lavoro, con attivazioni contrattuali che spesso non superano i tre mesi. Se fino a qualche anno fa si poteva riscontrare una differenza tra il nostro paese e il resto dell'Europa, ora l'anomalia rischia di rovesciarsi, per dare all'Italia il primato dei contratti a tempo determinato

visto che ormai la tipologia contrattuale tra i 6 e i 12 mesi rappresenta in Italia i quattro quinti del lavoro dipendente a tempo determinato contro il 70% della media dell'eurozona. Per quanto riguarda le attivazioni, nel 2011-2014 ci si trova di fronte complessivamente a circa 12 milioni di lavoratori con almeno un episodio di mobilità in entrata. Non sono quindi cifre modeste, considerando che il numero medio di occupati regolari si colloca intorno ai 21,5 milioni. Dalle analisi intrecciate dei dati vengono purtroppo confermate anche tutte le debolezze e le criticità del nostro mercato del lavoro, che continua ad avere come caratteristica saliente e strutturale un basso tasso di occupazione, in primo luogo femminile, e l'elevata variabilità territoriale dei tassi di occupazione. Altro elemento centrale e ricorrente è quello che riguarda l'alta percentuale di inattività complessiva che allontana l'Italia dalle medie europee. Ed è sempre Birindelli a riportare l'attenzione sull'altra anomalia grave che caratterizza l'Italia: l'area del «non lavoro» e della mancata ricerca attiva del lavoro stesso. Distanze consistenti che vengono confermate anche a proposito dei dati sui lavoratori in proprio, con o senza dipendenti. Colpisce poi il dato relativo alle attivazioni dei contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato che risultano in flessione durante quasi tutto l'intervallo considerato, 2009-2014, mentre aumentano forme diversificate di part-time. Il quadro di precarizzazione ed estrema frammentazione del nostro sistema viene confermato anche nell'analisi di Michele Raitano e Claudio Treves che oltre a descrivere le principali novità stabilite dal decreto di riforma degli ammortizzatori sociali, a partire dalla cosiddetta Naspi (Nuova assicurazione sociale per l'impiego), hanno verificato, in termini qualitativi e con l'ausilio di alcune simulazioni su come cambiano in seguito alla riforma le tutele potenziali dei lavoratori dipendenti del settore privato, se la sostituzione di Aspi e Mini-Aspi con la Naspi aumenti le tutele a cui i lavoratori dipendenti avrebbero diritto in caso di licenziamento o se, al contrario, la riforma possa rivelarsi peggiorativa per alcuni lavoratori. Il problema che prendono in considerazione riguarda proprio la capacità delle politiche e quindi delle norme di ridurre il grado di disuguaglianza e frammentazione che oggi vanificano il principio di universalità dei trattamenti. Emerge quindi un primo dato di analisi rispetto ai provvedimenti vigenti: la riforma degli ammortizzatori sociali – scrivono i due autori – ha sicuramente ampliato lo spettro dei lavoratori interessati alla tutela in caso di disoccupazione, ma non riesce a raggiungere la totalità del mondo del lavoro. E questo pur importante risultato è pesantemente controbilanciato dalle

norme sul *décalage* e sulla decurtazione dell'importo in caso di disoccupazione di lungo periodo. Un numero non irrilevante di lavoratori riceverà, in caso di licenziamento, una tutela inferiore.

Il dibattito che ha preceduto il varo del Jobs Act e le riflessioni che si sono sviluppate successivamente alla luce della verifica concreta dei provvedimenti adottati dal Governo in carica si sono tutte assestate su un dato di fatto incontrovertibile: il mercato del lavoro italiano, che era considerato fino a qualche anno fa troppo «rigido», ora è diventato precario anche oltre i tetti raggiunti negli altri paesi. Un quadro di precarietà e debolezza diffusa che era stato anche il frutto della mancata riforma degli ammortizzatori sociali che avrebbe dovuto essere realizzata all'interno del pacchetto di misure messe in campo durante il Governo Monti dal ministro Elsa Fornero. Il Jobs Act, per Serena Sorrentino, si è inserito proprio in questo quadro senza affrontare i veri nodi delle questioni, riproponendo piuttosto un modello con molta flessibilità in entrata e in uscita e scarsa sicurezza sociale. Un modello ancora una volta simile a quello di altri paesi, ma contemporaneamente anomalo in Europa, molto distante dalla Strategia europea per l'occupazione e dai sistemi di *flexsecurity*. L'analisi di Serena Sorrentino si concentra in questo senso sia su quella che viene considerata la «chimera della semplificazione», sia sulla scelta di non potenziare i servizi per l'impiego. Ma non ci sono solo mancanze nel Jobs Act. Ci sono anche norme che peggioreranno la condizione dei lavoratori, come dimostra la nuova normativa sulla revisione delle mansioni. Norme che tra l'altro produrranno un nuovo potente contenzioso in particolare in tutte quelle aziende che non applicano l'accordo sulla rappresentanza. A proposito di «demansionamenti», discorso analogo alle considerazioni di Serena Sorrentino è quello di Francesca Fontanarosa ed Elena Paparella, secondo le quali «sia il Jobs Act, che le bozze dei decreti di attuazione appaiono disseminati di “tensioni costituzionali” (Giubboni, 2015). L'assegnazione “a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore”¹ si presenta inequivocabilmente come un terreno accidentato sul quale non sembra di poter procedere con sicurezza nemmeno con il più leggero dei passi, soprattutto se si considera prioritaria la garanzia di diritti fondamentali, quali il diritto alla salvaguardia della professionalità del lavoratore e

¹ Art. 55, schema d.lgs. recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni, in attuazione della l. 183/2014.

alla conservazione del posto di lavoro, che le nuove norme rischiano di relegare a una tensione inconciliabile» (infra, p. 60).

Le nuove regole e le nuove norme non risolvendo affatto i problemi dei lavoratori sembrano invece favorire le imprese. Ma ci sono davvero delle convenienze? A questo quesito rispondono i saggi di Fabrizio Patriarca e Michele Raitano e di Franco Scarpelli. In particolare Patriarca e Raitano si concentrano sui contenuti della norma che ha previsto la fiscalizzazione per un triennio dei contributi a carico del lavoro sui contratti a tempo indeterminato stipulati nel corso del 2015 con l'intento di verificare gli effetti sulle convenienze delle imprese a sostituire contratti a termine con contratti a tutele crescenti. Dall'analisi condotta emergono due previsioni sugli effetti concreti delle norme contenute nel Jobs Act. Da una parte è molto probabile che nel caso dei contratti a tutele crescenti (e dei contratti a tempo determinato pre Jobs Act nelle imprese con al più 15 dipendenti) alle imprese converrebbe comunque assumere, usufruendo degli sgravi, per poi licenziare al termine dei tre anni di concessione degli sgravi medesimi. Insomma la stabilizzazione dei lavoratori potrebbe essere solo di breve periodo, mentre i posti di lavoro che si determineranno non saranno in realtà nuovi, ma semplici sostituzioni dei precedenti. In ogni caso sempre a tempo determinato. E se l'effetto sul mercato del lavoro e sulla creazione di nuovi posti a tempo indeterminato risulta negativo, è anche negativo l'impatto sul bilancio pubblico dei provvedimenti.

Il giudizio critico e la preoccupazione per norme che avrebbero dovuto essere la riforma epocale e che invece sembrano molto lontane dalle attese che hanno suscitato si fanno ancora più chiare quando oltre agli aspetti economici immediati si passa a considerare il livello giuridico e costituzionale. Un'analisi dettagliata del tema dei licenziamenti individuali e collettivi è quella proposta da Franco Scarpelli sulle cui conclusioni si tornerà tra breve. Intanto segnaliamo la sintonia tra i vari contributi a proposito delle trasformazioni del diritto del lavoro. «La profonda modificazione dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratore che deriva dalle più recenti modifiche della disciplina in materia di licenziamenti individuali – scrivono per esempio Paparella e Fontanarosa – sembra dunque mettere a dura prova quel sottile equilibrio tra la tutela del lavoratore, nella sua dimensione personalistica e professionale, e l'esercizio dei poteri datoriali, che informava il principio statutario del divieto di dequalificare, ancorché unilateralmente, il lavoratore» (infra, p. 62). Il lavoratore è più debole e sempre meno libero. «Potrebbe accadere, infatti, che tale decisione sia presentata dal

datore di lavoro come alternativa, sebbene non verificabile, a un licenziamento, in ogni caso, intimidabile. Ciò porrebbe il lavoratore nella difficile situazione di dover accettare sempre e comunque che il diritto alla tutela della propria professionalità scolarisca progressivamente di fronte ad un diritto alla conservazione del posto di lavoro, che emergerebbe nel confronto come prioritario. Se così fosse, si dovrebbe ammettere che nel rapporto di lavoro trovi cittadinanza, al momento, unicamente l'avere delle parti, e non anche l'essere di una di esse, la sua dignità e integrità personale, la sua professionalità, oltretutto quel diritto al lavoro costituzionalmente garantito e non riducibile alla mera dimensione retributiva» (infra, p. 68).

In questa nuova situazione assumono ancora più importanza tutte quelle azioni che mirano alla difesa del lavoratore e in generale alla rivalutazione del lavoro che appare sempre più squalificato. Nell'approfondimento che pubblichiamo, sul rapporto tra qualità dell'occupazione e ruolo dell'istruzione nelle imprese, Giovanna Di Castro e Andrea Ricci mostrano come si stia assistendo a una sorta di «mismatch» tra il grado di istruzione dei lavoratori e l'inquadramento contrattuale. «Il fatto che l'investimento in formazione in azienda sia positivamente correlato alla quota di lavoratori laureati non sembra sufficiente a ribaltare un quadro empirico da cui emerge un certo indebolimento delle prospettive professionali e reddituali dei lavoratori più qualificati» (infra, p. 147). Un discorso, quello della formazione e della riqualificazione professionale, strettamente connesso alla questione dell'innovazione e più in generale delle politiche industriali. Ma questo è anche uno dei punti più deboli dell'attuale impostazione del Governo in carica che ha preferito intervenire nuovamente sul mercato del lavoro (e sui diritti dei lavoratori), piuttosto che imboccare la strada della innovazione dei prodotti e dell'organizzazione del lavoro. Da questo punto di vista risulta molto utile la ricostruzione degli ultimi 20 anni di riforme senza politica industriale di Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini. Secondo i due autori, l'Italia soffre da ormai due decenni di mancanza di crescita anche se il deterioramento dell'economia si è accentuato drammaticamente dal 2008 con lo scoppio della crisi finanziaria. Il nostro paese si è così avvitato in una spirale da cui si potrà uscire solo con un vero e proprio ribaltamento dell'attuale modello di sviluppo che riporti al centro del processo produttivo la conoscenza, gli investimenti e il lavoro, di qualità e duraturo. E non è quindi casuale la scelta di dedicare la sezione «Attualità» di questo numero al declino italiano (si rinvia in particolare al contributo di Sergio Ferrari)

RPS

NOTA INTRODUTTIVA

e alla «nuova questione meridionale», che come evidenzia Pietro Greco, si caratterizza anzitutto come una «questione cognitiva»: sono pochi i giovani meridionali che si laureano, di questi molti lasciano il Sud, e poche sono le aziende che producono beni e/o servizi ad alto tasso di conoscenza aggiunto. A fronte di un quadro siffatto, a essere sottolineata è l'esigenza di cambiare la specializzazione produttiva del sistema paese, accettando la sfida dell'economia della conoscenza e cercando di seguire un percorso di rapida re-industrializzazione fondata sulla produzione di beni ad alta tecnologia. Si tratta di un «cambiamento titanico» che chiama in causa l'intervento dello Stato in economia. Tema quest'ultimo ripreso dai contributi ospitati nel «Dibattito» su Europa e politiche industriali e sviluppato a partire dal libro di Mariana Mazzucato, *Lo Stato innovatore* (2014). Nello specifico, nel saggio di Garibaldo si analizzano le trasformazioni del sistema industriale europeo e in particolare il modo in cui il sistema industriale integrato organizzato per sistemi di reti di imprese ha reagito alla crisi globale, arrivando alla conclusione della necessità di un grande rilancio dell'intervento pubblico in economia. Nella stessa direzione va il saggio di Valeria Cirillo e Dario Guarascio che dopo un'analisi degli effetti della crisi sulla struttura occupazionale, in cui si evidenzia l'accelerazione del processo di polarizzazione in corso tra le diverse categorie professionali, sottolineano la discrasia tra le evidenze empiriche raccolte e le proposte di politica economica della Commissione europea in materia di competitività. Quest'ultima si è concentrata prevalentemente sugli stimoli alla «competitività di prezzo», anziché sostenere, come la letteratura e i dati empirici presentati suggeriscono, la «competitività tecnologica», intesa come qualità e livello tecnologico dei prodotti. In ultimo, seguendo il lavoro di Mazzucato (2014) e Pianta (2014) presentano una proposta di politica industriale europea capace di favorire il cambiamento strutturale verso attività legate alla sostenibilità ambientale, alle applicazioni delle Ict e ai sistemi sanitari e di welfare. Secondo Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova non si tratta però solo di conciliare proposte di politica industriale diverse (tra l'altro in campo c'è ovviamente anche la proposta del Piano del Lavoro della Cgil). Si tratta piuttosto di cambiare l'approccio anche teorico alla questione. Così, prendendo spunto dal volume di Mazzucato e dal suo riferimento al concetto di «ecosistema» dell'innovazione, il saggio di Bellofiore e Vertova propone un nuovo modo di pensare all'intervento statale nel caso delle attività innovative. Il concetto di Sistema nazionale di innovazione è analizzato tra i più recenti

schemi teorici che si occupano di Stato e delle sue politiche innovative. Si evidenziano le criticità di questa impostazione, legate alla sua impostazione normativa fortemente influenzata dalla *supply-side economics* (economia dal lato dell'offerta). Si tratta di un approccio che la stessa Mazzucato aiuta a criticare, in quanto si limita ad aggiustare i fallimenti di mercato e/o garantire un ambiente friendly all'interno del quale le imprese possano innovare. Ci si dovrebbe invece muovere verso uno Stato innovatore di prima istanza. In altri termini, secondo gli autori, «lo Stato dovrebbe farsi direttamente carico dell'innovazione (dovrebbe, cioè, creare nuova conoscenza e applicarla a processi di produzione in una catena del valore largamente pubblica) e, nel fare questo, dovrebbe indirizzare le attività innovative verso bisogni sociali che sarebbero più equamente soddisfatti fuori dalle logiche di mercato. [...] dovrebbe fare qualcosa di diverso da quello che fanno le imprese private, avendo come punto di riferimento i bisogni sociali» (infra, p. 218).

Se questi sono gli auspici sul piano delle politiche industriali ed economiche, per quanto riguarda il contrasto all'attacco ai diritti dei lavoratori nel numero si forniscono vari spunti, a partire da quello di Serena Sorrentino, che dà conto della scelta della Cgil di presentare un nuovo Statuto delle lavoratrici e dei lavoratori. Occorre infatti codificare una gamma di diritti universali che devono riunificare il mondo del lavoro: subordinato, parasubordinato, autonomo e professionale, ed estendere diritti nell'esercizio della propria attività di lavoro che declinino in modo differente tali prerogative per il lavoro dipendente e quello autonomo, ma in un'ottica inclusiva e di tutela della dignità e professionalità della persona che lavora, per i settori pubblici e quelli privati, per tutte le tipologie di contratto e di impresa. Per Sorrentino, in sostanza, occorre ridefinire e consolidare un diritto del lavoro minato in questi anni da riforme che ne hanno stravolto il senso e la funzione progressiva, se non nei principi costitutivi, nell'esercizio e nei limiti alla sua esigibilità, ripristinando l'accessibilità all'azione giudiziaria in materia di lavoro compromessa dall'aumento dei costi dei processi e il depotenziamento del contenzioso giudiziario con l'incentivazione della funzione stragiudiziale e di conciliazione addirittura non assistita come previsto nel Jobs Act in caso di licenziamento. Occorre in sostanza rovesciare il paradigma imperante di un Lavoro senza Diritto, con uno Statuto che riconosca nuovi e più forti tutele per tutti. Ma oltre alla proposta del nuovo Statuto è chiaro che il contrasto immediato all'arretramento dei diritti e delle tutele si dovrà giocare

RPS

NOTA INTRODUTTIVA

sul terreno della contrattazione, che poi è lo strumento principe del sindacato. Lo sostiene, da un altro punto di vista anche Scarpelli, secondo il quale si tratterà in futuro di garantire strumenti di miglior tutela ai lavoratori ai quali si applica la nuova disciplina, anche al fine di temperare la differenza di condizione e interessi che viene a determinarsi rispetto ai lavoratori già da tempo in servizio nelle stesse imprese. Ciò potrà realizzarsi con diversi strumenti e formule negoziali: dall'estensione tout court della disciplina legale della reintegrazione anche ai nuovi assunti, alla previsione di veri percorsi di tutele crescenti (cioè rendendo attingibile l'accesso dopo un certo periodo a tutele equivalenti a quelle dei dipendenti già in servizio), alla previsione di indennizzi di misura più significativa rispetto a quella prevista dalla legge (ed eventualmente differenziata in relazione alla condizione sociale dei lavoratori). Si tratterà di lavorare sia sui licenziamenti per motivi soggettivi, sia sui licenziamenti per motivi economici. In ogni caso «di fronte a un legislatore che visibilmente arretra il livello delle tutele, promettendo nel contempo tutele sul mercato che appaiono ancora come chimere, tocca alle parti sociali (come già avvenuto in altri periodi della nostra storia) dimostrarsi all'altezza delle diffuse enunciazioni di una cultura matura delle relazioni industriali e delle relazioni col personale, mostrando che efficienza e competitività possono andare di pari passo con i valori della correttezza, del rispetto dei diritti e della solidarietà» (Scarpelli, *infra*, p. 91).

TEMA

Jobs Act: come cambia il mercato del lavoro

All'Italia serve il Jobs Act?

Serena Sorrentino

A poco più di due anni dall'ultima «riforma» del mercato del lavoro, la legge 92/2012 più nota come Riforma Fornero, anziché prendere atto dell'esito del monitoraggio che la stessa legge 92/2012 prevedeva, l'attuale Governo ha ritenuto di intervenire nuovamente sul mercato del lavoro con un primo decreto, oggi legge 78/2014, e successivamente con un d.d.l. delega cosiddetto «Jobs Act», oggi legge 183/2014.

L'articolo analizza le linee guida degli interventi del Governo sulla base della situazione reale del mercato del lavoro che si è determinata con la precedente riforma e sulle caratteristiche di precarietà dei contratti di lavoro.

Analizzando gli effetti delle misure governative anche in termini di semplificazione e riorganizzazione dei meccanismi che sono alla base del mercato del lavoro, risultano illusori gli obiettivi di innovazione e creazione di nuovi posti, mentre si sta rendendo evidente una progressiva modificazione del modello di impresa e più in generale delle scelte imprenditoriali che si modellano sulla base delle norme di vantaggio introdotte. Infine vengono descritte le risposte della Cgil che si articoleranno su due piani: quello della contrattazione diretta e quello della battaglia politica generale per la conquista di nuovi diritti anche sotto forma di un nuovo Statuto delle lavoratrici e dei lavoratori.

RPS

1. L'eredità della Legge Fornero

La Riforma Fornero aveva lasciato in eredità alcuni punti critici come la mancata riforma universale degli ammortizzatori sociali (cosa che pare confermata dall'impianto del Jobs Act almeno per la gamba relativa alla tutela nei confronti della disoccupazione involontaria), un'assenza di governance delle politiche attive e un intervento sulle tipologie contrattuali che aveva sostanzialmente avuto due effetti prevalenti: laddove aveva introdotto norme di contrasto agli abusi, come per le co.co.pro., si era determinato un risultato positivo con una diminuzione tendenziale di più del 20 per cento su base annua del ricorso alle collaborazioni a progetto; laddove invece aveva introdotto la «causalità» dei contratti a termine aveva determinato un primo effetto di aumento al ricorso a questa forma contrattuale, ipotesi ulteriormente incrementate dal ministro Enrico Giovannini con il d.l. 76/2013 e definitivamente liberalizzate dal ministro Giuliano Poletti con la legge

78/2014. A questo proposito si può osservare come un intervento regolativo sulle tipologie contrattuali se non organico ed equilibrato rischia di travasare da tipologia meno elusiva a tipologia meno regolamentata quote di contratti, come è accaduto tra parasubordinazione e regime di partita iva e tra contratti a tempo indeterminato e a termine acausale.

Il Jobs Act si inserisce in un dibattito politico di denuncia dell'alto tasso di precariato esistente nel mercato del lavoro italiano che, oltre a non essere bilanciato da un modello di protezione sociale universalistico e da efficaci politiche attive, risultava essere anche una delle cause prevalenti del gap di produttività con gli altri paesi, come ha rilevato l'Ocse proprio nel 2014. Un mercato del lavoro troppo fragile sul fronte delle politiche di sostegno nelle transizioni tra un lavoro e l'altro e periodi di non occupazione, caratterizzato da un tasso altissimo (due terzi in media sulle nuove attivazioni nel 2014 e primo trimestre 2015¹) di contratti di breve durata e in settori contrattualmente deboli, non sostenuto da una politica di sostegno alla domanda aggregata e di inclusione attiva.

Questo, quindi, il quadro nel quale si inserisce l'intervento del Governo attuale che, con il Jobs Act, ha deciso di non affrontare i nodi aperti ma di proseguire sul terreno del depotenziamento della contrattazione collettiva (strada aperta dall'introduzione dell'art. 8 della legge 138/2011), e di non investire risorse adeguate a ristrutturare ed estendere gli ammortizzatori sociali. In sostanza un modello con molta flessibilità in entrata e in uscita e scarsa sicurezza sociale, quindi distante dalla Strategia europea per l'occupazione e dai sistemi di flexsecurity. Un modello tutto italiano.

Il fulcro del Jobs Act diventa, infatti, la liberalizzazione dei licenziamenti illegittimi e la ridefinizione della forma comune del rapporto di lavoro cioè il tempo indeterminato, la riduzione degli ammortizzatori sociali e la preponderanza nelle prerogative unilaterali dell'impresa nella gestione del rapporto di lavoro. A cosa serve quindi il Jobs Act se anziché affrontare le criticità del mercato del lavoro italiano caratterizzato dalla strutturalità dell'insicurezza sociale fa sì che questa diventi la regola? In un contesto nel quale il Governo tradisce le aspettative sulla tutela dei non garantiti e non ha un suo disegno di politica industriale, il Jobs Act è lo strumento con il quale si assegna un ruolo

¹ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: www.cliclavoro.it/barometro-del-lavoro: Rapporti trimestrali sulle comunicazioni obbligatorie.

determinante all'impresa nel poter definire, in virtù di prerogative legislative, la gestione dei rapporti di lavoro secondo il proprio utile interesse, come recita la legge. Un'innovazione del diritto del lavoro di portata significativa nella ridefinizione dei poteri tra lavoro e impresa e di forte ingerenza nelle relazioni industriali. È in sostanza la conferma di una politica, prevalente in Europa, di svalutazione del lavoro come strumento di competitività e di svalorizzazione del lavoro come elemento di ridefinizione del modello sociale, non più imperniato sui diritti universali, ma sul liberismo economico e sulla centralità dell'impresa, che non si fa più carico della sostenibilità.

RPS

Serena Sorrentino

2. Ma il Jobs Act è una riforma epocale?

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato la legge 183/2014 che consta di un solo articolo nel quale sono delineati criteri di delega al Governo su: riforma degli ammortizzatori, delle politiche attive, delle tipologie contrattuali, norme in materia di semplificazione, riforma dei congedi e tutela della maternità. Sugli ammortizzatori sociali il Governo, con una scelta che compromette una revisione equilibrata e sistematica, è intervenuto con un primo decreto delegato sul riordino della tutela in caso di disoccupazione involontaria, introducendo una Nuova assicurazione sociale per l'impiego, Naspi, un nuovo sussidio di disoccupazione per i disoccupati iscritti alla gestione separata dell'Inps, Dis-coll, e un nuovo Assegno di disoccupazione, Asdi, e rimandando la parte relativa agli strumenti di intervento in caso di tutela in costanza di rapporto di lavoro ad un successivo decreto. La prima parte della riforma ha sicuramente due criticità: non è universale né estensiva, limita fortemente il montante contributivo ancorché per la Naspi e lo cancella per Dis-coll e Asdi, creando una forte penalizzazione in un sistema previdenziale in regime contributivo; si prevede già da subito che il massimale delle settimane di percezione dell'indennità passerà dalle 104 attuali a 78 nel 2017 data in cui già la legge 92/2012 aveva previsto il totale assorbimento della mobilità nella Aspi oggi Naspi.

Con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, il Governo è orientato a limitare la funzione degli accordi sindacali in virtù di forme di automatismo standardizzate, intervenire condizionando l'accesso alla Cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di la-

voro, opzione già prevista dalla legge 223/1991 e dagli accordi sugli ammortizzatori in deroga in virtù della «eccezionalità» di quelle procedure, ma molto pericolosa se va a intaccare diritti contrattuali; una strutturale revisione dei limiti di durata, in previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici; una riduzione degli oneri contributivi ordinari, da oggi vigenti per Cigo e Cigs, elemento che può rappresentare un forte disincentivo stante la liberalizzazione dei licenziamenti per motivi economici, anche collettivi, la revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà a cui condizionare il finanziamento dei contratti di solidarietà.

Come si vede anche sugli strumenti utili alla riorganizzazione e ristrutturazione aziendale, il Governo opera una riduzione delle opportunità di tutela, nascondendola dietro un riordino che dovrebbe fintamente determinarne l'estensione. Lo stesso contratto di «ricollocazione», ovvero la misura di politica attiva che interviene allorché si è in disoccupazione involontaria, è stato tradotto nella somministrazione di un voucher a valere su un fondo predeterminato. Occorre notare come le risorse investite sul sostegno ai contratti a tutele crescenti (ovvero inesistenti) e il fondo di compensazione contributiva per incentivare le conciliazioni stragiudiziali siano più consistenti delle risorse per gli ammortizzatori.

Il secondo titolo che viene affrontato è il riordino delle politiche attive e la costituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione.

In materia di politiche attive la delega si limita a citare il tema della razionalizzazione degli incentivi sia alle assunzioni esistenti che per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, anche nella forma dell'acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti, con l'intento di uniformare alla definizione giuridica nazionale anche le previsioni delle Regioni e delle Province autonome. Nulla si dice in merito alla vasta gamma di interventi in materia di politiche attive del lavoro che costituiscono il vero punto di debolezza del nostro mercato del lavoro.

Sul tema della governance dei servizi per l'impiego non si tratta di un intervento di riordino della disciplina del collocamento operata dal d.lgs. 276/2003 e norme successive, bensì del proposito di costituire un'Agenzia, «anche» ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Tale previsione è fortemente condizionata dalla riforma costituzionale che interviene in ma-

teria di concorrenza tra Stato e Regioni su due capitoli: quello delle politiche attive e quello della sicurezza sul lavoro. Molto si è discusso sull'attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali in materia di servizi all'impiego, di politiche attive e Naspi. La Cgil ha sempre ritenuto coerente un modello che potenziasse e qualificasse i servizi pubblici per l'impiego, oggi in balia del pasticciato riordino delle Province, quale perno attorno a cui far ruotare un modello articolato come segue: allo Stato i livelli essenziali delle prestazioni (Lep), alle Regioni la programmazione e la gestione, alle Aree vaste il coordinamento degli interventi integrati in materia di lavoro, sviluppo, istruzione e politiche sociali in interrelazione con la programmazione regionale, e al livello di prossimità Comuni/municipalità la erogazione dei servizi. Non si può determinare l'efficacia dei servizi per il lavoro con un modello statico. La dinamicità degli interventi e la relazione con le reti territoriali di impresa e sociali è fondamentale per aumentare i risultati di intermediazione, ma soprattutto per l'intercettazione e la presa in carico dei soggetti. Al di là della dotazione di personale assolutamente insufficiente (mobilità) e dell'alto numero di soggetti per operatore, pesano sulla rete dei servizi per l'impiego due fattori: scarsa propensione delle imprese a iscriversi ai Cpi (Centri per l'impiego) e la distribuzione disomogenea sul territorio delle Agenzie per il lavoro. Ciò determina una polarizzazione della quantità di servizi presenti a livello territoriale, con la riduzione dell'offerta dove la disoccupazione è più alta, e una debolezza strutturale delle politiche del lavoro, visto lo scollamento tra impresa e servizi pubblici.

La scelta di non potenziare i servizi pubblici per l'impiego cammina parallelamente alla scelta, anche qui in continuità con le riforme precedenti, di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo la definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti (agenzie) che operano sul mercato del lavoro e la valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di «sussidiarietà, flessibilità e prossimità anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati», o in altri termini una esternalizzazione controllata in virtù del fatto che prevalentemente queste politiche sono finanziate dal Fondo sociale europeo.

La parte del Jobs Act relativa agli «obiettivi di semplificazione e razionalizzazione» delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, come sottolineato da molti giuristi, contiene principi di delega molto generici e

molte ripetizioni di norme e principi ampiamente contenute in altri strumenti normativi, quale la previsione del divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere certificazione di cui sono già in possesso, mentre alcune indicazioni meritano un'attenzione diversa in quanto, seppur generiche, toccano ambiti molto rischiosi proprio per la vastità del campo di delega come ad esempio la «semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro».

3. *La chimera della semplificazione*

In generale il tema della semplificazione è tradotto come la diminuzione degli atti «formali» connessi alla gestione dei rapporti di lavoro, cosa che applicata alla risoluzione del rapporto, alle comunicazioni relative alla sua attivazione, alle dimissioni consensuali o alla certificazione delle competenze (libretto formativo del lavoratore) non sempre hanno quale effetto diretto la dematerializzazione cartacea o la sburocratizzazione quanto piuttosto l'indebolimento della tracciabilità del rapporto di lavoro, della sua evoluzione, e nello stesso tempo minori elementi per garantire certezza dell'efficacia del contrasto al sommerso e all'elusione.

Ciò anche in ragione del fatto che le tipologie contrattuali, nello schema di decreto approntato dal Governo, rimarrebbero sostanzialmente invariate, compresi i contratti a termine acausali introdotti dalla legge 78/14, con una estensione di quelle forme contrattuali come il lavoro intermittente e accessorio i cui obblighi di comunicazione e tracciamento andrebbero aumentati e non depotenziati per evitarne l'abuso. Molto controversa è la norma che aulicamente recita «riconduzione al lavoro subordinato» delle collaborazioni a progetto, ma che sostanzialmente conferma l'art. 409 del codice civile e quindi l'istituto della collaborazione coordinata e rimanda agli accordi collettivi la possibilità di fare salve le vecchie collaborazioni, definendone i parametri, tra cui il trattamento economico, cancellando la norma della legge 92/12 sull'equo compenso. Aspetti problematici sono aperti anche dal modo in cui verrebbe disciplinato per legge l'orario aggiuntivo nel part-time. In sostanza, la regolazione delle forme di lavoro viene sottratta alla contrattazione in virtù di specifiche legislative che danno all'impresa la facoltà di applicare la legge che elimina i vincoli introdotti in questi anni dalla contrattazione per limitare la precarietà: orari, durate, modalità di svolgimento, compensi, tetti percentuali.

Stesso principio viene applicato alla revisione della disciplina delle mansioni che potrà essere agita liberamente dall'impresa limitatamente ad un livello di inquadramento, altrimenti con obbligo di accordo. In assenza di regole sulla misurazione della rappresentatività estese a tutti i settori, al netto di quelli ricompresi nel Testo unico su democrazia e rappresentanza, la previsione di legge per poter derogare i limiti al demansionamento di un livello con accordo sindacale sarà sicuramente oggetto di contenzioso tra le parti. Di certo non siamo alla riduzione della precarietà né alla limitazione della derogabilità agibile nella contrattazione di prossimità. Il successo della riforma, con la ristrutturazione del contratto a tempo indeterminato, è quindi tutto concentrato sulle tutele crescenti, ovvero inesistenti, e tradotte in monetizzazione legata alla sola durata del rapporto di lavoro e non alla proporzionalità della sanzione e al fatto imputato al lavoratore che determina il licenziamento. Ritorna qui il concetto della «temporalità» come unico fattore che qualifica un rapporto di lavoro, che si declina sul fronte della tutela, sancendo automatismo tra storia contributiva e durata della prestazione. Come a dire: anziché guardare alla stabilità occupazionale, assecondiamo la temporaneità degli impieghi dettati dal mercato e per questa via risparmiamo anche sugli ammortizzatori sociali. Se questa è la qualità dei rapporti di lavoro che si determineranno l'impatto sulla qualità della produzione avrà sempre i limiti denunciati in termini di produttività e competitività e cioè la svalorizzazione delle competenze professionali in nome della momentanea convenienza economica agita dall'impresa, usando tutta la tastiera che il governo mette a disposizione: incentivi, dinamiche salariali (salario minimo), contratti atipici, licenziamenti liberalizzati.

4. Dov'è allora la straordinaria innovazione?

Esonero e sgravi: effetti distorsivi o reali opportunità? La Legge di Stabilità 2015 ha introdotto la misura dell'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 e a valere per 36 mesi. L'Inps il 17 gennaio ha emanato una circolare in cui fornisce i primi chiarimenti sull'accesso alle agevolazioni. Le agevolazioni, infatti, sommate alla licenziabilità anche in assenza di giusta causa, sono le leve che il Governo ha inteso utilizzare per facilitare il ricorso da parte delle imprese al contratto a cosiddette tutele crescenti, ma in realtà a tutele inesistenti, e indennizzo crescente in maniera insufficiente a

rappresentare un vero deterrente per i comportamenti illegittimi delle imprese.

Ciò in ragione di una contraddizione palese a cui il Governo ha scelto di non dare una risposta regolativa, riportando i contratti a termine alla loro funzione naturale ma di intervenire «alleggerendo» il contratto a tempo determinato rendendolo più instabile in virtù di un costo basso in caso di licenziamento senza giustificato motivo oggettivo o soggettivo, individuale o collettivo, che vigenti gli sgravi previsti dalla Legge di Stabilità sono sempre inferiori a quanto le imprese risparmiano sul costo del lavoro grazie al concorso della fiscalità generale!

Il fondo previsto dalla Legge di Stabilità infatti finanzia l'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per una misura massima di 8.060 euro su base annua (sono esclusi dall'esonero i premi e i contributi Inail). La sua durata è di tre anni a partire dalla data di assunzione, per tutti i datori di lavoro privati (imprenditori e non imprenditori). L'unica condizione posta consiste nel fatto che, nei sei mesi precedenti all'assunzione, il lavoratore non sia stato occupato presso qualsiasi datore di lavoro con un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o se il lavoratore, nell'arco dei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore della norma, abbia avuto rapporti di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo, ovvero con società da questi controllate o collegate, nonché facenti capo alla medesima persona. Sono esclusi solo il lavoro domestico, l'apprendistato, il lavoro intermittente a tempo indeterminato. Per accedere all'esonero occorre rispettare le condizioni stabilite dalla legge 92/2012 (Legge Fornero), sia per ciò che attiene al diritto di precedenza, sia in merito al rispetto delle norme fondamentali in materia di lavoro. La trasformazione di un rapporto a termine in un rapporto a tempo indeterminato dà diritto all'incentivo, in quanto crea comunque occupazione stabile. Tali incentivi sono «cumulabili» con: incentivo per assunzione di lavoratori disabili ex legge 68/1999; incentivo per assunzione di giovani genitori; incentivo per assunzione di beneficiari del trattamento Aspi; incentivo inerente a Garanzia Giovani; parzialmente cumulabile con l'incentivo per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani entro i 29 anni; contributo di cui al comma 4, art. 8 legge 223/1991 (50% indennità di mobilità che sarebbe spettata al lavoratore).

L'incentivo non è cumulabile con quegli incentivi rivolti ai lavoratori over (i lavoratori con più di 50 anni di età disoccupati da oltre 12 mesi) e per le donne «svantaggiate» (donne prive di impiego regolarmente

retribuito da almeno 24 mesi ovvero prive di impiego da almeno 6 mesi e appartenenti a particolari aree art. 4, c. 8, legge 92/2012). Per agevolare l'applicazione dell'incentivo, la soglia degli 8.060 euro è riferita al periodo di paga mensile ed è pari a 671,66 euro e, per i rapporti instaurati o risolti nel corso del mese, la stessa va riproporzionata assumendo come riferimento la misura di 22,08 euro per ogni giorno di fruizione dell'esonero contributivo. Tutto questo, da rilevare, senza alcuna clausola di stabilità. Non è prevista cioè una durata minima del rapporto di lavoro in relazione alla quale si ha diritto a ottenere l'esonero. La Cgil aveva invece chiesto almeno una norma per la quale se il lavoratore avesse risolto il proprio rapporto di lavoro prima dei tre anni l'azienda avrebbe dovuto restituire il vantaggio contributivo, tenuto conto che sono stati cancellati i più virtuosi incentivi della legge 407/90.

Un'iniezione di risorse superiore a quella che finanzia l'estensione degli ammortizzatori sociali ha evidentemente la finalità di dimostrare il successo del nuovo contratto a tempo indeterminato con un doping massiccio per convincere le imprese a spostare quote di assunzioni dai contratti a termine alle tutele crescenti.

5. Le sfide per il sindacato: le scelte della Cgil

Da qui le due domande: ma quale modello di impresa e di produzione stanno finanziando le politiche di questo Governo e quale sarà il modello sociale che ereditaremo dal Jobs Act? La risposta della Cgil oltre a essere resa viva nella contrattazione come elemento di tenuta rispetto alla derogazione e deregolazione dei rapporti di lavoro sarà quella di presentare un Nuovo Statuto delle Lavoratrici e dei Lavoratori. Occorre infatti codificare una gamma di diritti universali (diritto alla salute e all'integrità fisica e morale; diritto alla sicurezza del lavoro; diritto all'istruzione e formazione professionale nel corso di tutta l'esistenza lavorativa; diritto alla tutela della maternità e della paternità; diritto al sostegno nella ricerca di lavoro; diritto alla tutela della personalità e della privacy; diritto a non essere discriminato nell'accesso al lavoro e nel corso del rapporto di lavoro; diritto ad un lavoro decente nei contenuti e nelle modalità; diritto ad una dignitosa tutela pensionistica; diritto ad un riposo idoneo alla tutela della salute; diritto alla libertà di organizzazione sindacale e alla rappresentanza; diritto all'informazione; solo per fare alcuni esempi). Sono diritti che devono riu-

RPS

Serena Sorrentino

nificare il mondo del lavoro: subordinato, parasubordinato, autonomo e professionale, ed estendere diritti nell'esercizio della propria attività di lavoro (compresa la risoluzione dei rapporti e contratti di lavoro e la tutela nei confronti dei licenziamenti illegittimi per i dipendenti e delle risoluzioni inadempienti per gli autonomi) che declinino in modo differente tali prerogative per il lavoro dipendente e quello autonomo, ma in un'ottica inclusiva e di tutela della dignità e professionalità della persona che lavora, per i settori pubblici e quelli privati, per tutte le tipologie di contratto e di impresa.

Occorre infine ridefinire e consolidare un diritto del lavoro minato in questi anni da riforme che ne hanno stravolto il senso e la funzione progressiva, se non nei principi costitutivi, nell'esercizio e nei limiti alla sua esigibilità, ripristinando l'accessibilità all'azione giudiziaria in materia di lavoro compromessa dall'aumento dei costi dei processi e il depotenziamento del contenzioso giudiziario con l'incentivazione della funzione stragiudiziale e di conciliazione addirittura non assistita come previsto nel Jobs Act in caso di licenziamento. Occorre in sostanza rovesciare il paradigma imperante di un Lavoro senza Diritto, con uno Statuto che riconosca nuovi e più forti tutele per tutti.

Aspettando il Jobs Act: il mercato del lavoro italiano tra anomalie e decreti

Lorenzo Birindelli

L'obiettivo cognitivo del contributo è fornire un quadro aggiornato del mercato del lavoro italiano in chiave di comparazione europea e di constatazione dei possibili effetti dell'evoluzione del quadro normativo. Dall'analisi condotta sui dati delle Forze di lavoro vengono restituite le tradizionali anomalie del mercato in termini di bassi tassi di occupazione femminile ed elevate disparità territoriali, accanto alla

elevata quota di lavoratori in proprio. Il dato che emerge dall'esame delle Comunicazioni Obbligatorie è l'elevatissimo numero (complessivamente, circa 20 milioni all'anno) di attivazioni e cessazioni, per la metà relative a rapporti di lavoro dalla durata non superiore ai tre mesi. Tale elemento coesiste con una quota non elevata, nel confronto europeo, del tempo determinato nell'occupazione dipendente.

1. Obiettivi e principali evidenze

L'obiettivo cognitivo dell'articolo è fornire un quadro aggiornato e giocoforza sintetico del mercato del lavoro italiano, in chiave di comparazione europea e di prima constatazione dei possibili effetti dell'evoluzione del quadro normativo. «Cosa sia in realtà avvenuto e perché alcune decisioni siano state prese» sono gli interrogativi alla base del ragionamento sviluppato di seguito.

Il paragrafo successivo a quello introduttivo è dedicato all'individuazione degli elementi in qualche modo «anomali» del mercato del lavoro italiano, assumendo come riferimento la media dell'Eurozona. Sempre nello stesso paragrafo si fa riferimento a elementi che invece anomali non appaiono: da qui il termine *mainstream* utilizzato nella titolazione.

Le tradizionali, strutturali, anomalie del mercato in termini di bassi tassi di occupazione femminile, elevate disparità territoriali e incidenza delle *Forze di lavoro potenziali* vengono confermate, se ve ne fosse bisogno, anche con i più recenti dati del 2014, accanto alla elevata quota di lavoratori in proprio, di cui i collaboratori «integrali» rappresentano una quota piuttosto modesta. Il lavoro dipendente a tempo determinato ha in Italia un'incidenza ancora inferiore alla media dell'Eurozona, nonostante il trend di crescita che si osserva, pur con rilevanti

oscillazioni, dal 2005. Spostando, statisticamente, tutti i collaboratori della *Rilevazione sulle Forze di lavoro* nella categoria del lavoro dipendente a tempo determinato, la distanza rispetto alla media dell'Eurozona si azzerava.

Nel terzo paragrafo si dà conto dell'evoluzione del mercato del lavoro italiano attraverso la fonte amministrativa del Sistema delle *Comunicazioni obbligatorie* (CO). La cadenza trimestrale consente di giustapporre tale evoluzione e i cambiamenti che, prima del Jobs Act (da qui il titolo dell'articolo), hanno segnato la recente evoluzione del quadro normativo: la Riforma Fornero (l. 92/2012, in vigore dal 18 luglio 2014) e il successivo Decreto Poletti (d.l. 34/2014 in vigore dal 21 marzo 2014, convertito con la l. 78/2014) che ne ha in parte modificato le norme.

Il dato che emerge dall'esame delle Comunicazioni Obbligatorie non è però quello dell'evoluzione delle forme contrattuali, ma quello dell'elevatissimo numero (complessivamente circa 20 milioni all'anno) di attivazioni e cessazioni, per la metà relative a rapporti di lavoro dalla durata non superiore ai tre mesi. I valori assoluti e l'incidenza delle cessazioni, e conseguentemente anche delle attivazioni, dei rapporti di lavoro di breve e brevissima durata sono in crescita tra il 2009 e il 2014. La quantità di lavoro (giornate) generata da queste attivazioni resta però complessivamente modesta.

L'esame dei dati evidenzia la nota difficoltà del tempo indeterminato in termini di attivazioni, che sono tendenzialmente sempre in calo dal IV trimestre 2011 al I trimestre 2014.

Nell'insieme, le attivazioni di rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato sono invece in ripresa dal II trimestre 2013, anche per effetto della crescita del lavoro stagionale. Parallelamente, cresce il numero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo determinato, in connessione alla breve e brevissima durata di gran parte dei rapporti di lavoro attivati.

Le attivazioni di contratti di apprendistato hanno conosciuto una notevole flessione tra il II trimestre del 2012 e il I trimestre del 2014, seguita da una momentanea ripresa nel II e III trimestre del 2014.

Il ricorso a contratti di collaborazione e alle altre forme (contratto intermittente, lavoro autonomo nello spettacolo, ecc.) si è radicalmente ridotto a partire dalla metà del 2012. Per le sole collaborazioni, il calo si è arrestato a partire dal II trimestre del 2014.

Un'avvertenza sui dati presentati nel lavoro: essi sono tutti *popperianamente falsificabili*, nel senso di essere elaborazioni da fonti statistiche di-

sponibili su internet, «pronte all'uso» in un comune foglio elettronico. Va segnalato l'aggiornamento, anche retroattivo, dei pesi demografici del campione della *Rilevazione continua sulle forze di lavoro* (Rcfl) dell'Istat a partire dalla diffusione dei dati relativi al IV trimestre 2014¹. Le elaborazioni sono state effettuate utilizzando, ove disponibili, tali dati aggiornati. Nella fonte Eurostat, la media annua del 2014 non è ancora disponibile per la maggior parte degli indicatori al momento della stesura dell'articolo.

2. *Anomalie e mainstream del mercato del lavoro italiano*

Il mercato del lavoro italiano ha tuttora come caratteristica saliente e strutturale i bassi tassi di occupazione, in primo luogo femminile, e l'elevata variabilità territoriale dei tassi di occupazione.

Nell'Unione europea nel 2013 tassi di occupazione femminile nella fascia di età 15-64 anni inferiori al 30% si registrano solo in 4 regioni del nostro Mezzogiorno: Sicilia, Campania, Calabria e Puglia (Eurostat, *European Union Labour Force Survey* - Eu Lfs). Nel 2014, le citate regioni presentano sempre un tasso di occupazione inferiore al 30% (Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*).

La dispersione regionale dei tassi di occupazione femminile è in Italia nel 2013 superiore a quella che si registra tra tutte le regioni dell'Eurozona: l'indice è infatti pari a 26,7% in Italia contro il 19,5% tra le regioni di *tutti* gli Stati che hanno adottato l'euro (il valore teorico 0 si ha nel caso di una variabilità territoriale nulla). Tale situazione riflette la polarizzazione esistente tra le diverse aree del nostro paese.

Un terzo elemento, ovviamente connesso ai bassi tassi di occupazione femminile, è quello dell'alta percentuale di inattività complessiva, che nel 2013 era in Italia del 36,6% (dati Istat, Rcfl) contro il 27,8% dell'Eurozona (Eurostat, Eu Lfs²), sempre nella fascia di età 15-64 anni. Si tratta di una differenza molto più ampia di quella, minima, che si riscontrava invece per il tasso di disoccupazione³, del 12,1% in Italia

¹ Istat (2015). I dati sono diffusi sul sito Istat al seguente indirizzo internet: <http://idati.istat.it>.

² L'indirizzo internet è: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>.

³ Il tasso di disoccupazione è calcolato con riferimento alla sola popolazione attiva, cioè alla somma di occupati e persone non occupate in cerca di lavoro. Si vedano i riferimenti bibliografici riportati nella nota successiva.

contro il 12% dell'Eurozona. Anche nel 2014, lo scarto resta contenuto in poco più di 1 punto percentuale (12,7% contro 11,6%). Ciò non vale per i giovani *under 25*, dove a un tasso di inattività oltre il 70%, superiore di circa dieci punti alla media dell'Eurozona, corrisponde, nel 2014, un tasso di disoccupazione oltre il 42%, quasi 20 punti in più della media Eurozona.

In Italia, una quota ampia della «non occupazione» è rappresentata dalle *Forze di lavoro potenziali*, ai confini tra disoccupazione e inattività. Gli individui che rientrano nella categoria non corrispondono ai criteri in uso per definire la disoccupazione⁴ (ricerca attiva e contestuale disponibilità a iniziare il lavoro a breve), ma sono coloro che vorrebbero lavorare e sono disponibili a iniziare a breve un lavoro (ma non lo cercano attivamente) oppure lo cercano attivamente (ma non sono immediatamente disponibili).

Nel 2013 la percentuale di inattivi tra i 15 e i 74 anni che sono «*Forze di lavoro potenziali*» è quasi doppia rispetto alla media dell'Eurozona (15,7% contro 8,8%; dati Eu Lfs). Non deve ingannare la percentuale apparentemente bassa, che dipende dall'inclusione nell'indicatore delle fasce di età estreme, con un'elevatissima incidenza tra i più giovani degli studenti e tra i più anziani dei pensionati, categorie «canoniche» dell'inattività. Nel 2014, in valori assoluti, la quota delle *Forze di lavoro potenziali* in Italia cresce ancora, e si attesta poco sotto i 3,5 milioni.

L'anomalia riguarda quindi in primo luogo l'area del non lavoro e anche della (mancata) ricerca attiva di lavoro. Non è oggetto di indagine in questa sede l'analizzare quanto in questo quadro pesi il lavoro sommerso, che non è escluso a priori dalla definizione di occupato delle *Forze di lavoro*⁵, ma che può non venire dichiarato per timore di palesare una situazione di «irregolarità consapevole» dal punto di vista fiscale, contributivo, eccetera. L'Istat, come è noto, fornisce informazioni sul lavoro irregolare nei Conti economici nazionali. Su un «piano statistico» diverso, quindi, da quello dell'analisi riportata in questo contributo e rispetto al quale non è disponibile un'informazione comparativa analoga a quella della Eu Lfs.

A questo proposito, un recente studio di *Eurobarometer* (2014) restituisce relativamente al 2013 per l'Italia una quota relativa di lavoratori dipen-

⁴ Si veda: Ilo (1982); Eurostat (2011a, 2011b); Istat (2011, 2012, 2014).

⁵ Per fare un esempio non intuitivo, una quota di occupati delle *Forze di lavoro* che non risultano negli archivi amministrativi, ed è quindi «irregolare», dichiara di lavorare in imprese di grande dimensione (De Gregorio e Giordano, 2015).

denti che dichiarano di *non* percepire compensi «al nero» pari al 90%. Il restante 10% si suddivide tra una piccola quota di risposte affermative e di «non so» (2% in entrambi i casi) e una più consistente di mancate risposte (6%). La media della Ue del «regolare dichiarato» è significativamente più alta (93%). In Francia, Germania, Regno Unito e nella grande maggioranza dei paesi dell'Europa Nord e Centro-occidentale tale quota si colloca tra il 95% e il 99%, con l'eccezione dell'Austria, che presenta una situazione simile a quella italiana. Una percentuale di sommerso «dichiarato» più alta della nostra si registra nei paesi dell'Europa meridionale e in quelli di più recente adesione dell'Europa orientale. Nel 2007, la percentuale dei «regolari dichiarati» era in Italia più bassa di ben 11 punti, e la quota del «sommerso dichiarato» (non necessariamente integrale) era superiore di 5 punti. Anche se non nelle stesse proporzioni, un aumento del «regolare dichiarato» e una riduzione del «sommerso dichiarato» si registrano anche per la media della Ue.

Sul fronte di chi un lavoro (regolare o irregolare) lo dichiara ai rilevatori della Rcfl, l'elemento peculiare del mercato del lavoro italiano è rappresentato dell'area del lavoro «in proprio» (*self-employment*) che nella definizione Eurostat, a differenza degli indipendenti nella definizione Istat, esclude i coadiuvanti familiari. Questi ultimi sono peraltro in forte calo nei dati della Rcfl e scendono nel 2014 poco sopra le 300 unità.

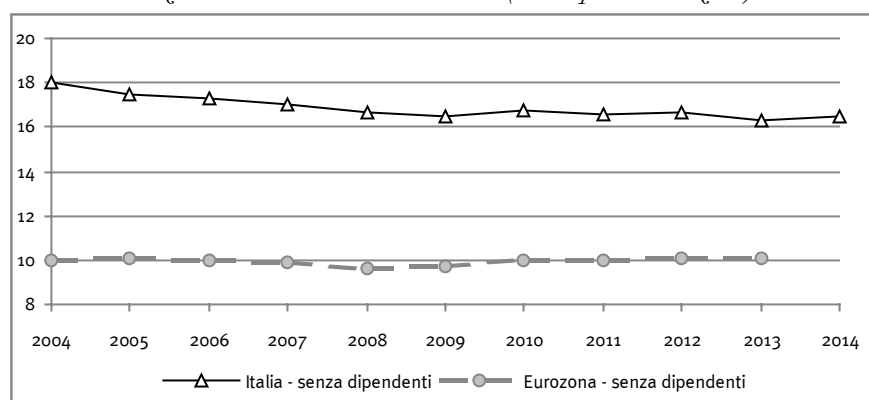
I lavoratori in proprio senza dipendenti (professionisti, autonomi, soci di cooperativa e collaboratori) sono in Italia nel 2014 complessivamente circa 3,7 milioni (tabella 1). Quelli con dipendenti circa 1,5 milioni.

La distanza tra l'Italia e la media dell'Eurozona è molto consistente sia per quanto riguarda i lavoratori in proprio con dipendenti (figura 1) sia quelli senza dipendenti (figura 2). Il gap è nettamente a vantaggio del nostro paese. In Italia, come nell'Eurozona, sono i secondi (senza dipendenti) a prevalere nettamente rispetto ai primi, con un rapporto di 2:1. Nel 2004-2009 si è registrata in Italia una flessione della quota relativa dei lavoratori in proprio, ma le distanze rispetto alla media dell'Eurozona, anche se ridimensionate rispetto al recente passato, restano, come appena menzionato, considerevoli.

Tra i lavoratori in proprio senza dipendenti si collocano in Italia anche i collaboratori, che rappresentano, secondo la Rcfl, circa un decimo del totale della categoria, pari a circa 380 mila unità nel 2013-14 (tabella 1). Una quantità non tale, quindi, da abbattere il divario che si registra con la media dell'Eurozona. Anche eliminando i collaboratori, infatti, resterebbe sempre un gap di 5 punti percentuali. Si tratta, è bene precisarlo, non di tutti i soggetti che versano il contributo alla

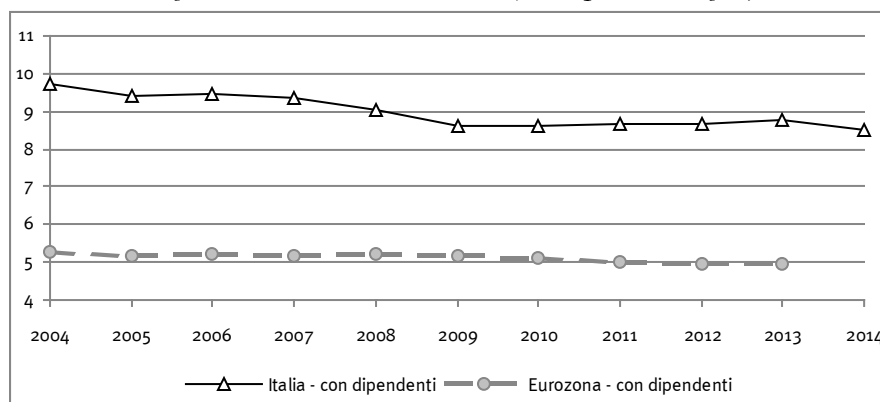
Gestione separata dell'Inps come collaboratori, che sono complessivamente un numero nettamente superiore (700 mila in media annua nel 2013); il numero è molto vicino, invece, al numero medio di collaboratori senza altra copertura previdenziale che sono, sempre nel 2013, 430 mila (dati Inps dell'*Osservatorio sui lavoratori parasubordinati*⁶). Quindi si tratta dei collaboratori «integrali».

Figura 1 - Lavoratori in proprio con dipendenti. Quota % sul totale occupati. Italia ed Eurozona. Medie annue 2004-2014 (2013 per l'Eurozona)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Eurostat e Istat.

Figura 2 - Lavoratori in proprio senza dipendenti. Quota % sul totale occupati. Italia ed Eurozona. Medie annue 2004-2014 (2013 per l'Eurozona)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Eurostat e Istat.

⁶ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://www.inps.it/webidentity/banchestatistiche/menu/parasub/parasub.html>.

La riduzione della quota relativa del lavoro in proprio, con e senza dipendenti, che si registra in Italia nel 2004-2009, corrisponde a un calo in termini assoluti (tabella 1) nelle componenti degli imprenditori e di lavoratori in proprio (in particolare senza dipendenti). Si registra negli anni più recenti, contrassegnati dalla crisi economica, una stabilizzazione.

RPS

Lorenzo Biondelli

Tabella 1 - Italia. Occupati indipendenti (definizione Istat). Medie annue in migliaia 2004-2014

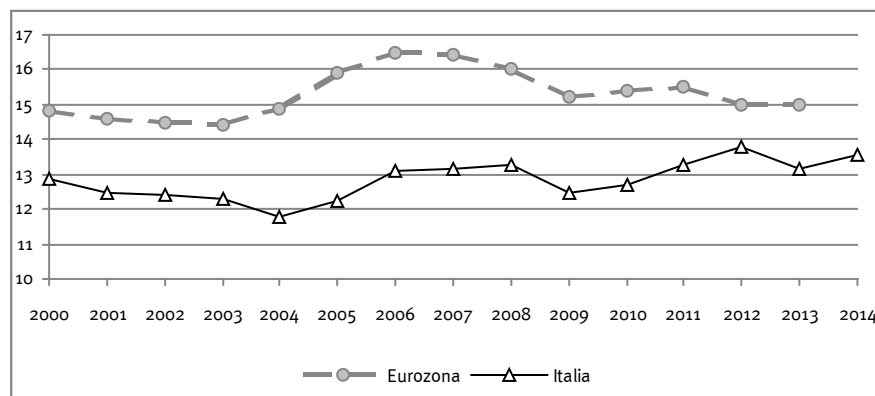
	Imprenditore	Libero professionista con dipendenti	Lavoratore in proprio con dipendenti	Libero professionista senza dipendenti	Lavoratore in proprio senza dipendenti	Socio cooperativa	Collaboratore	Coadiuvante familiare	Totale indipendenti
2004	400	197	1.022	932	2.591	61	497	555	6.255
2005	378	192	1.037	912	2.550	44	452	414	5.981
2006	341	207	1.072	890	2.552	39	491	418	6.010
2007	316	198	1.097	927	2.499	47	479	418	5.981
2008	283	210	1.104	946	2.448	34	456	396	5.877
2009	258	189	1.086	946	2.410	34	388	356	5.668
2010	256	193	1.060	984	2.405	39	393	366	5.694
2011	231	201	1.075	1.013	2.331	43	408	357	5.658
2012	242	195	1.057	1.060	2.272	44	424	327	5.621
2013	251	218	1.064	1.068	2.175	38	378	316	5.508
2014	217	214	1.039	1.072	2.227	42	378	309	5.499

Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Eurostat e Istat.

Se il lavoro autonomo in Italia è «fuori scala» rispetto alla media dell'Eurozona, altrettanto non si verifica per il lavoro dipendente a tempo determinato. Si tratta di una tipologia contrattuale il cui uso è legato, comprensibilmente, anche al ciclo economico in logica di lavoratore «addizionale». Nella media dell'Eurozona, l'incidenza è superiore a quella italiana, anche se il gap si azzererebbe considerando tra i dipendenti a tempo determinato tutti i collaboratori (che, tuttavia, almeno a fini statistici dipendenti non sono).

A differenza della media dell'Eurozona, tuttavia, l'incidenza del tempo determinato si colloca in Italia nel 2014 leggermente sopra i livelli pre-crisi. Nella media dell'Eurozona la quota si attesta negli anni più recenti sul 15%, abbastanza lontana dal picco del 2006-2007 (16,5%).

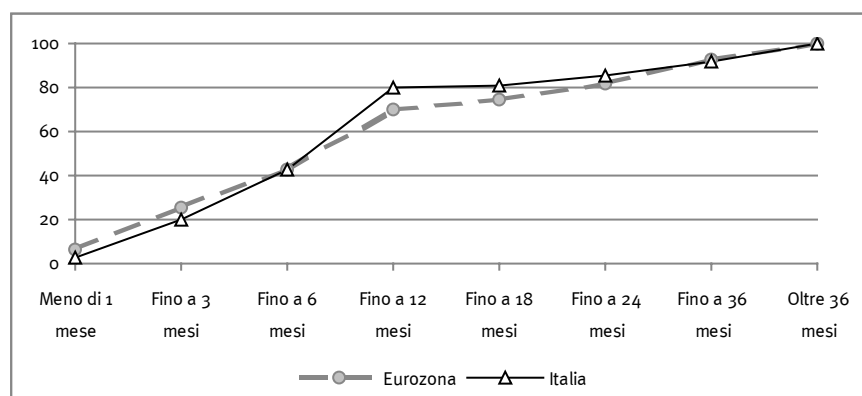
Figura 3 - Dipendenti a tempo determinato. Quota % sul totale dei dipendenti. Italia ed Eurozona. Medie annue 2004-2014 (2013 per l'Eurozona)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Eurostat e Istat.

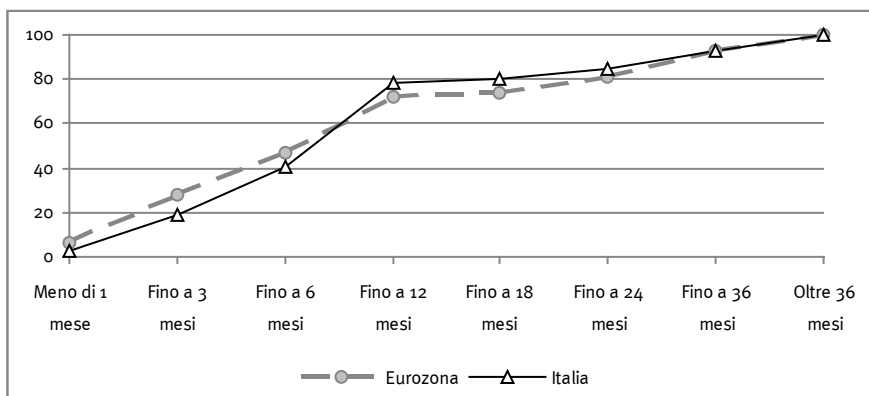
Dal punto di vista della durata dei contratti a tempo determinato si registrava nel 2007 (figura 5) una minore diffusione in Italia rispetto alla media dell'Eurozona di quelli con durata fino a 6 mesi. Nel 2013 la distanza si è ridotta (figura 4) e sia in Italia sia nell'Eurozona tale percentuale si attesta sul 43%. Resta invece un maggior peso relativo nel nostro paese dei contratti tra 6 e 12 mesi, e complessivamente i contratti di durata non superiore all'anno rappresentano i 4/5 del lavoro dipendente a tempo determinato nel nostro paese, contro il 70% nella media dell'Eurozona.

Figura 4 - Dipendenti a tempo determinato. Frequenze cumulate % dei contratti di lavoro per durata. Italia ed Eurozona. Media annua 2013



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Eurostat.

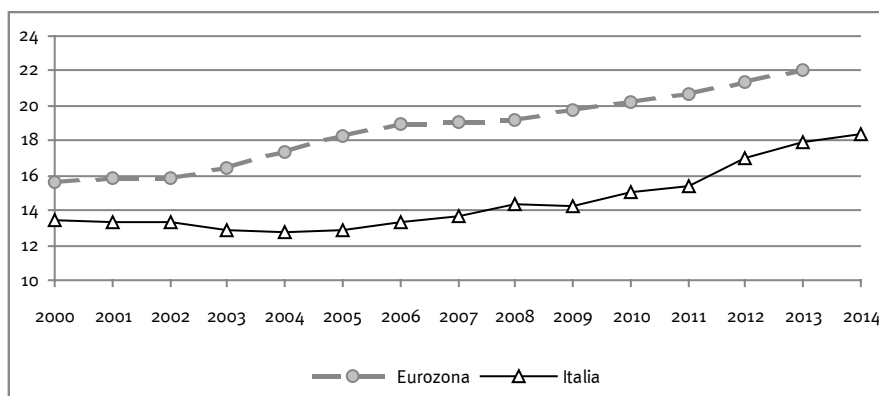
Figura 5 - Dipendenti a tempo determinato. Frequenze cumulate % dei contratti di lavoro per durata. Italia ed Eurozona. Media annua 2007



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Eurostat.

Conseguentemente, l'occupazione con contratti a termine di durata lunga (superiore all'anno) rappresenta, nel 2007 come nel 2013, solo il 20% del tempo determinato in Italia contro il 30% della media dell'Eurozona.

Figura 6 - Part-time in % degli occupati. Italia ed Eurozona. Medie annue 2004-2014 (2013 per l'Eurozona)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Eurostat e Istat.

Tali cifre si riferiscono, è bene precisare, al numero medio di persone occupate con contratti a tempo determinato. Se un individuo resta senza lavoro tra un contratto (breve) e un altro, sparisce dal campo di osservazione statistico.

La trasformazione più rilevante dal punto di vista della tipologia dei rapporti di lavoro negli ultimi 10 anni è stata la crescita della diffusione del part-time, secondo una tendenza analoga a quella che si osserva per la media dell'Eurozona (figura 6). Tuttavia, nel 2013 in Italia il part-time restava al di sotto la media dell'Eurozona di 4 punti percentuali.

3. I «grandi numeri» delle Comunicazioni Obbligatorie

Il sistema delle *Comunicazioni Obbligatorie* (CO) fornisce un quadro ampio dei flussi di attivazione e cessazione di rapporti di lavoro⁷. Si tratta di un ricchissimo patrimonio informativo di fonte amministrativa.

Le unità di base sono rappresentate dalle attivazioni e cessazioni di rapporti di lavoro che si registrano in un definito intervallo temporale. Non, quindi, dal numero dei soggetti coinvolti. Siccome un singolo soggetto può essere attivato e cessare più volte in un periodo, il numero dei soggetti coinvolti («teste») è inferiore ai flussi.

Nella *Nota trimestrale*⁸ viene a tal proposito fornito il numero di lavoratori coinvolti e il numero medio di attivazioni/cessazioni per lavoratore. Si tratta dei lavoratori registrati dal sistema delle CO con almeno una attivazione/cessazione nell'intervallo di osservazione. Anche relativamente ai singoli trimestri il numero di attivazioni/cessazioni per lavoratore si colloca nel range 1,3-1,9: un rapporto quindi sempre nettamente superiore all'unità.

⁷ Non sono attualmente compresi i rapporti di somministrazione («interinali») comunicati dalle Agenzie per il lavoro attraverso il modulo Unificato Somm. Sono tuttavia presenti i contratti di agenzia e gli interinali della Pubblica amministrazione. Le attivazioni non comprendono le trasformazioni a tempo indeterminato di altre forme contrattuali (tempo determinato, apprendistato, inserimento). Sulla fonte delle Comunicazioni obbligatorie si vedano: Coccia e Rossi (2009); Strano, Lang, Rossi e Sorci (2010); Baldi, De Blasio, Manieri e Mondauto (2011); De Blasio, Manieri e Turi (2012); Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2013).

⁸ Il Sistema si avvia nel marzo del 2008. La *Nota trimestrale* riporta i dati sulle Comunicazioni obbligatorie a partire dal I trimestre del 2009. La prima *Nota* è disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/lavoro/> e risale all'ottobre 2012.

Nel quadriennio 2011-2014 il rapporto è stato di 3,2 attivazioni per lavoratore (rispetto ai soli lavoratori attivati nel periodo). Sempre nello stesso intervallo temporale, si registrano 3,1 cessazioni per lavoratore (con riferimento sempre ai soli lavoratori cessati nel periodo). Si tratta quindi di numeri molto simili, anche se va specificato che le cessazioni si possono riferire a soggetti assunti in una data precedente all'intervallo temporale considerato e che, quindi, sono cessati senza essere contabilizzati tra le attivazioni.

Per quanto riguarda le attivazioni, ci si trova di fronte complessivamente nel 2011-2014 a circa 12 milioni di *lavoratori* con almeno un episodio di mobilità in entrata. Si tratta di soggetti che sono plausibilmente ancora attivi nel mercato del lavoro, anche se non necessariamente occupati. Non è una cifra modesta, considerando che il numero medio di occupati regolari si colloca intorno ai 21,5 milioni (Conti economici nazionali Istat⁹, anno di riferimento 2012).

A partire dal 2009, che è il primo anno per il quale vengono resi pubblici i dati delle Comunicazioni Obbligatorie con la *Nota trimestrale*, ogni anno si registrano circa 10 milioni di attivazioni e un numero simile di cessazioni. Le cessazioni sono in gran parte relative a contratti di durata non superiore all'anno (nel 2014, oltre l'80%) e la metà di durata non superiore ai tre mesi (figura 9). Di conseguenza, anche le attivazioni sono in parte assolutamente prevalenti relative a contratti brevi.

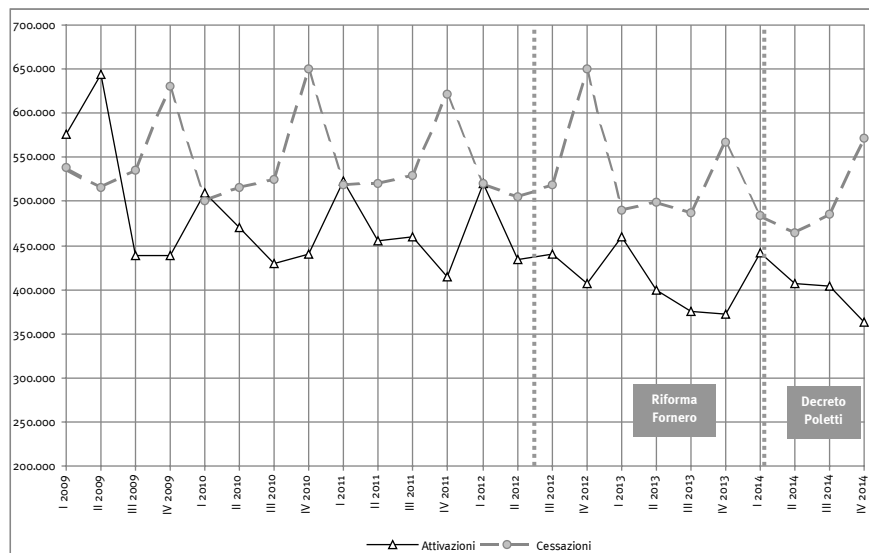
A differenza dei dati delle Rcfl, le Comunicazioni Obbligatorie forniscono una misura diretta e tempestiva, per quanto «grezza», dei flussi in ingresso e in uscita nel mondo del lavoro, elemento di grande interesse specialmente per quanto riguarda gli effetti delle modifiche normative.

Le tipologie contrattuali presenti nella *Nota trimestrale* sono: il tempo indeterminato; il tempo determinato; le collaborazioni; gli apprendisti e la categoria, residuale, altro¹⁰.

⁹ Dati reperibili sul sito Istat, al seguente indirizzo internet: <http://dati.istat.it/>.

¹⁰ La tipologia «Altro» include: contratto di formazione lavoro (solo Pubblica amministrazione); contratti di inserimento lavorativo; contratto di agenzia a tempo determinato e indeterminato; contratto intermittente a tempo determinato e indeterminato; lavoro autonomo nello spettacolo; lavoro interinale (solo Pubblica amministrazione).

Figura 7 - Attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Flussi trimestrali 2009.I-2014.IV

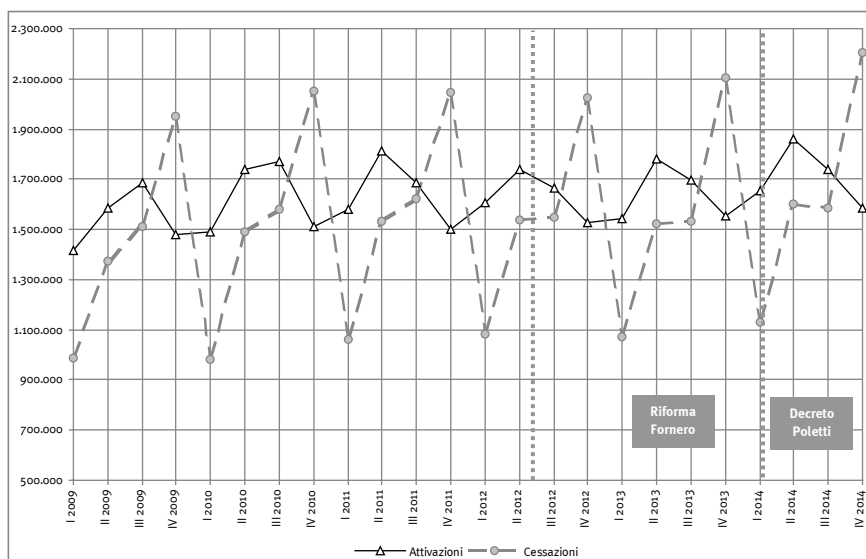


Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Mlps - Direzione generale dei Sistemi informativi, innovazione tecnologica e comunicazione («Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie», Note trimestrali, vari numeri).

Le attivazioni dei contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato (figura 7) sono in flessione durante quasi tutto l'intervallo considerato 2009-2014. Dal IV trimestre 2011 al I trimestre 2014 la variazione tendenziale sul corrispondente trimestre dell'anno precedente è stata sempre negativa. Incrementi tendenziali positivi consecutivi si registrano solo nel II e nel III trimestre del 2014.

Nel 2013 e fino alla metà del 2014 una tendenza negativa caratterizza anche le cessazioni di questo tipo di rapporto di lavoro dipendente. Le cessazioni in particolare sono caratterizzate da una forte componente di stagionalità, e quindi il confronto tra il IV trimestre (che rappresenta un picco stagionale) ed il I trimestre 2009 è sicuramente distorto: si deve tuttavia rilevare che la quota nel trimestre più recente è di 30 mila unità superiore a quella iniziale; per le attivazioni lo scarto, che invece è negativo, supera le 200 mila unità. Le attivazioni non comprendono le trasformazioni da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato, ma la differenza resta macroscopica anche rispetto ad un anno, il 2009, contrassegnato da una forte contrazione dell'attività produttiva.

Figura 8 - Attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Flussi trimestrali 2009.I-2014.IV



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Mlps (vedi Nota alla figura 7).

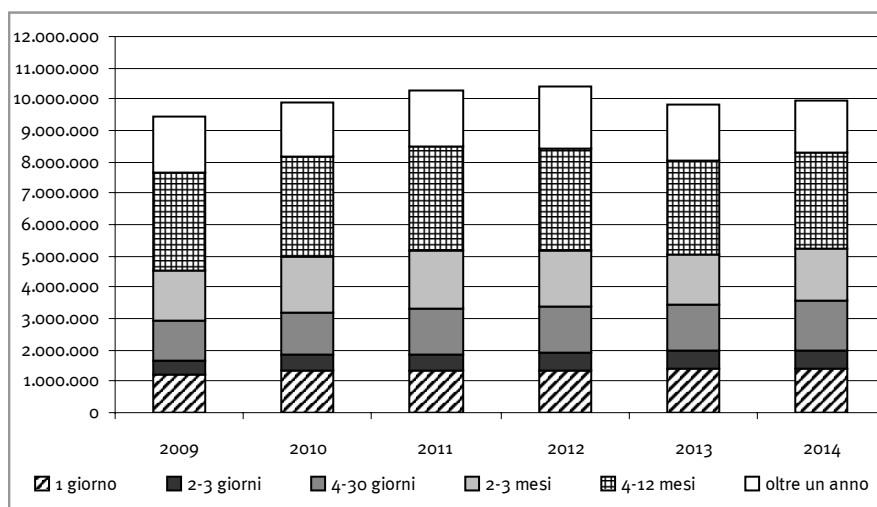
La figura 8, relativa al tempo determinato, fornisce un primo indizio sulla coesistenza tra una grandissima mole di attivazioni a tempo determinato e una dinamica non particolarmente sostenuta dei contratti a tempo determinato nelle Forze di lavoro in termini di «teste» e di presenza media: si tratta di contratti, come d'altronde ovvio, caratterizzati da un'elevata nati-mortalità. L'ingente numero di attivazioni non implica una crescita sostenuta, o anche una crescita tout court, dello stock della forma contrattuale. È forse superfluo osservare che le dinamiche sono segnate da una stagionalità molto accentuata, stagionalità che si rileva peraltro anche nell'apprendistato e nelle collaborazioni.

Si nota anche che nel periodo di applicazione della Legge Fornero la dinamica del tempo determinato non conosce uno shock, né in positivo né in negativo. Una crescita tendenziale delle attivazioni si verifica, a ritmi non particolarmente sostenuti, dal II trimestre 2013 e si intensifica nel primo trimestre del 2014. Nel II semestre del 2014, il tasso di crescita si ridimensiona. A partire dal I semestre 2014, riprendono a crescere anche le cessazioni nel tempo determinato.

Le cessazioni di contratti di durata brevissima (1 giorno) sono state, nel 2014, 1,4 milioni, con un aumento di circa 200 mila unità rispetto

al 2009 (figura 9). È immediato in questo caso il calcolo di quanto tali rapporti generano in termini di presenza media in un anno (è sufficiente dividere il dato per il numero di giorni nell'anno). Si ottiene la cifra, piuttosto modesta, di 3,9 mila lavoratori. Un calcolo analogo si può fare anche per la classe successiva, quello dei contratti della durata di 2-3 giorni (circa 580 mila, anch'esso un dato in crescita): ipotizzando una durata media di 2,5 giorni si arriva anche in questo caso a una presenza media nell'intero anno di circa 4 individui. Tali semplici rapporti aiutano a comprendere perché l'elevatissimo numero di rapporti di lavoro di durata brevissima o breve non si traduca in un ingente numero di *occupati* con contratti di breve durata in termini di *presenza media di occupati* nei dati della Rilevazione sulle Forze di lavoro esaminati nel paragrafo precedente.

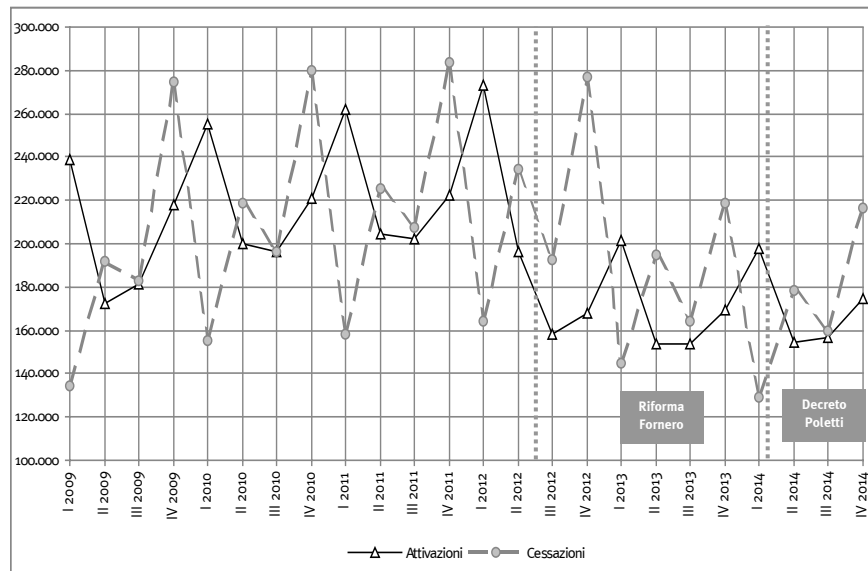
Figura 9 - Cessazioni per durata del rapporto di lavoro terminato. Flussi annui in valori assoluti 2009-2014



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Mlps (vedi Nota alla Figura 7).

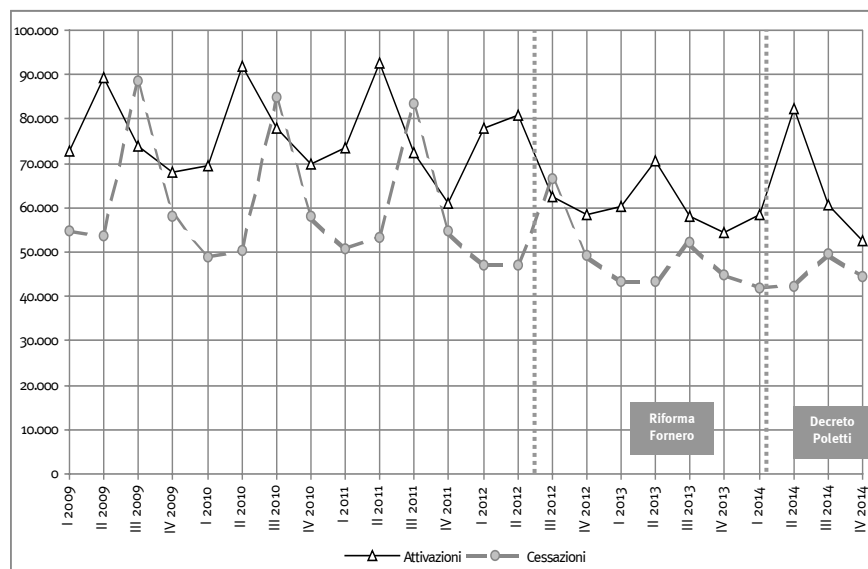
Se la metà delle cessazioni (si veda sempre la figura 9) si riferisce ai contratti cessati dopo non più di tre mesi, lo stesso deve valere retrospettivamente per le attivazioni. Socialmente, l'aspetto più importante non appare quello di analizzare il fenomeno della mobilità *estrema* in termini di rapporti di lavoro, che è peraltro quello che si cerca di fare in questa sede, quanto in termini di individui coinvolti e di «intermittenza» della condizione di occupato (o almeno di occupato «regolare»).

Figura 10 - Attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro in collaborazione. Flussi trimestrali 2009.I-2014.IV



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Mlps (vedi Nota alla figura 7).

Figura 11 - Attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro in apprendistato. Flussi trimestrali 2009.I-2014.IV



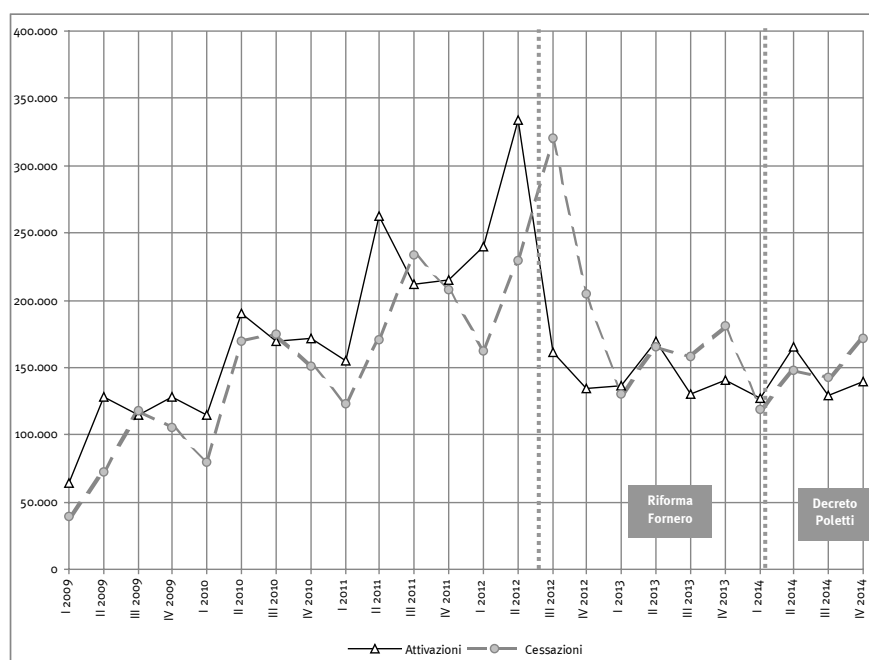
Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Mlps (vedi Nota alla fig. 7).

RPS

ASPETTANDO IL JOBS ACT: IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO TRA ANOMALIE E DECRETI

Ritornando all'esame delle attivazioni e cessazioni, si rileva, in concomitanza della Riforma Fornero, un repentino calo delle attivazioni di collaborazioni (figura 10) e di altre forme (figura 12). Le attivazioni dei contratti di apprendistato, che avevano conosciuto un forte ridimensionamento tra il II trimestre del 2012 e il I trimestre del 2014, conoscono una ripresa nel II e III trimestre 2014, anche se il tendenziale (variazione sul corrispondente trimestre dell'anno precedente) torna negativo nell'ultimo trimestre del 2014.

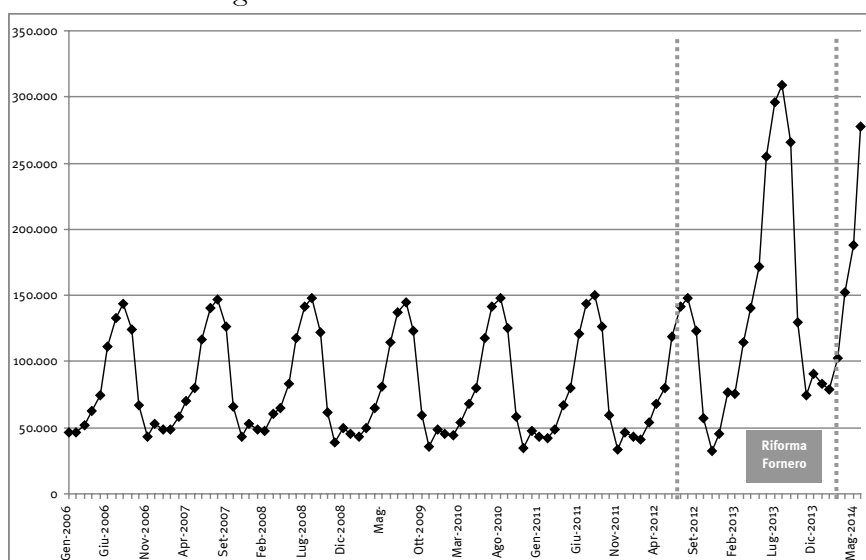
Figura 12 - Attivazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro. Altre forme^a. Flussi trimestrali 2009.I-2014.IV



(^a) Contratto di formazione lavoro (solo Pubblica amministrazione); contratti di inserimento lavorativo; contratto di agenzia a tempo determinato e indeterminato; contratto intermittente a tempo determinato e indeterminato; lavoro autonomo nello spettacolo; lavoro interinale (solo Pubblica amministrazione).

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Mlps (vedi Nota alla figura 7).

Figura 13 - Numero medio mensile di lavoratori stagionali (escl. agricoli).
Gennaio 2006 - Giugno 2014



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Istat-Inps (*CoesioneSociale.Stat*).

Dall'Archivio amministrativo delle denunce retributive mensili (Emens) dell'Inps per i dipendenti privati del Fpld (non sono inclusi i lavoratori agricoli e quelli domestici) si riporta (figura 13) il dato mensile relativo ai lavoratori stagionali¹¹. L'informazione viene riportata in quanto, nel periodo di vigenza della Riforma Fornero, si registra un aumento molto cospicuo dei lavoratori stagionali, fino al 2012 sostanzialmente stabili, al netto delle ovvie oscillazioni nel corso dell'anno. Nella *Nota trimestrale* sulle Comunicazioni Obbligatorie i rapporti stagionali non vengono dettagliati separatamente. La collocazione naturale è quella del tempo determinato, di cui il rapporto stagionale rappresenta, pur con un profilo normativo peculiare, sostanzialmente una variante. Vi è anche una quota, modesta, di apprendisti stagionali, pari solo al 2,7% del flusso totale annuo nel 2013, anche se in crescita rispetto al 1,2-1,6% degli anni precedenti (Inps, *Osservatorio sui lavoratori dipendenti*¹²); l'apprendistato viene altrimenti considerato dall'Inps alla stregua di un rapporto a tempo indeterminato.

¹¹ Dati reperibili sul sito *CoesioneSociale.Stat* al seguente indirizzo internet: <http://dati.coesione-sociale.it/>.

¹² Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://www.inps.it/webidentity/banchestatistiche/dipendenti/index.jsp>.

Riferimenti bibliografici

- Baldi C., De Blasio G., Manieri M. e Mondauto L., 2011, *The statistical units of the compulsory communications and the construction of jobs*, in *Enhancement and Social Responsibility of Official Statistics* (abstract), Sis Vsp Workshop, Università Europea di Roma, 28-29 aprile.
- Coccia G. e Rossi B., 2009, *Dossier Comunicazioni Obbligatorie. Il patrimonio della conoscenza attraverso la semplificazione amministrativa*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Il Sole 24 ore Radiocor, disponibile all'indirizzo internet: http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie/DossierComunicazioni_EXE_light.pdf.
- De Blasio G., Manieri M. e Turi R., 2012, *Il contesto occupazionale dei Centri Pubblici per l'Impiego*, Provincia di Napoli - Staff di Statistica Studi e Ricerche sul Mercato del lavoro di Italia Lavoro s.p.a.
- De Gregorio C. e Giordano A., 2015, *The heterogeneity of irregular employment in Italy: some evidence from the Labour force survey integrated with administrative data*, «Istat Working Papers», n. 1, disponibile all'indirizzo internet: http://www.istat.it/it/files/2015/03/IWP_1_2015.pdf.
- Eurobarometer, 2014, *Undeclared work in the European Union*, «Special Eurobarometer», n. 402, Commissione europea, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf.
- Eurostat (a cura di la Fuente A.), 2011a, *8.5 million underemployed part-time workers in the EU-27 in 2010, 3 new Eurostat indicators to supplement the unemployment rate*, «Statistics in Focus», n. 56.
- Eurostat (a cura di la Fuente A.), 2011b, *New measures of labour market attachment 3 new Eurostat indicators to supplement the unemployment rate*, «Statistics in Focus», n. 57.
- Ilo, 1982, *Resolutions Concerning Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment*, Thirteenth International Conference of Labour Statisticians, ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087481.pdf.
- Istat, 2011, *Disoccupati, inattivi, sottoccupati - Anno 2010*, «Statistiche report», novembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.istat.it/it/archivio/87376>.
- Istat, 2012, *Disoccupati, inattivi, sottoccupati - Indicatori complementari al tasso di disoccupazione - Anno 2011*, «Statistiche report», aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.istat.it/it/archivio/59542>.
- Istat, 2014, *Rilevazione sulle forze di lavoro. Media 2013 - Glossario*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.istat.it/it/archivio/119478>.
- Istat, 2015, *Occupati e disoccupati - Anno 2014*, «Statistiche flash», marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.istat.it/it/archivio/149085>.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2013, *Rapporto Annuale 2013 sulle Comunicazioni Obbligatorie*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_CO/2013/rapporto_annuale_CO_2013.pdf.
- Strano G., Lang T., Rossi B. e Sorci V., 2010, *Il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie: uno strumento per l'analisi del mercato del lavoro*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma.

L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità

Michele Raitano e Claudio Treves

Lo scopo di questo articolo è duplice: descrivere le principali novità stabilite dal decreto di riforma degli ammortizzatori sociali e, soprattutto, verificare, in termini qualitativi e con l'ausilio di alcune simulazioni su come cambiano in seguito alla riforma le tutele potenziali dei lavoratori dipendenti del settore privato, se la sostituzione di Aspi e Mini-Aspi con la Naspi aumenti le tutele a cui i lavoratori dipendenti

avrebbero diritto in caso di licenziamento o se, al contrario, la riforma possa rivelarsi peggiorativa per alcuni lavoratori. A tal fine si guarderà a tutte le dimensioni attraverso cui si concreta uno schema di indennità di disoccupazione, ovvero, i requisiti di accesso, la durata di erogazione delle prestazioni e gli importi previsti come indennità e come contribuzione figurativa a fini pensionistici.

1. Introduzione

Il decreto legislativo n. 22/2015, attuativo della legge delega sul «Jobs Act», ha, tra le altre cose, ridefinito le caratteristiche del sistema degli ammortizzatori sociali e, a partire dal 1° maggio 2015, ha introdotto la cosiddetta Naspi (Nuova assicurazione sociale per l'impiego), in sostituzione dell'Aspi e della Mini-Aspi, che erano state introdotte dalla legge 92 del 2012 (la cosiddetta «Riforma Fornero» del mercato del lavoro). Nelle intenzioni del Governo la Naspi dovrebbe finalmente rappresentare quel sistema di garanzie che tuteli in modo adeguato – in termini di durate e di importi delle prestazioni – l'universo dei lavoratori dipendenti. Nel decreto è inoltre prevista un'apposita indennità la Dis-Coll, meno generosa della Naspi, a tutela dei collaboratori parasubordinati, oltre ad un terzo strumento, l'Assegno di disoccupazione (Asdi), pensato come misura soggetta a prova dei mezzi per chi ha esaurito il periodo di concessione della Naspi; l'Asdi è, al momento, di difficile valutazione, a causa della mancata definizione di aspetti cruciali per determinare grado di copertura e platea di possibili beneficiari. Lo scopo di questa articolo è duplice: descrivere le principali novità stabilite dal decreto e, soprattutto, verificare, mediante una serie di simulazioni su un campione di lavoratori dipendenti, se la sostituzione di Aspi e Mini-Aspi con la Naspi aumenti le tutele a cui tali lavoratori

avrebbero diritto in caso di licenziamento o se, al contrario, la riforma possa rivelarsi peggiorativa per alcuni lavoratori.

A tal fine si è fatto uso del dataset Ad-Silc, un campione longitudinale costruito a partire dagli archivi amministrativi dell'Inps, e, mediante una serie di simulazioni sulle dinamiche di carriera, si è simulata la copertura potenziale a cui i lavoratori dipendenti del settore privato (inclusi gli apprendisti) avrebbero diritto in caso di licenziamento, in base allo scenario normativo pre e post Jobs Act (ovvero confrontando le tutele previste da Aspi e Mini-Aspi con quelle garantite dalla Naspi). Di seguito si esamineranno le caratteristiche del nuovo regime in relazione alla situazione precedente e si valuta l'esito del processo di riforma alla luce di due quesiti: 1) il nuovo regime è effettivamente tale da assicurare una tutela universale contro la disoccupazione? 2) quali sono gli effetti sul reddito e sulla condizione previdenziale dei lavoratori interessati?

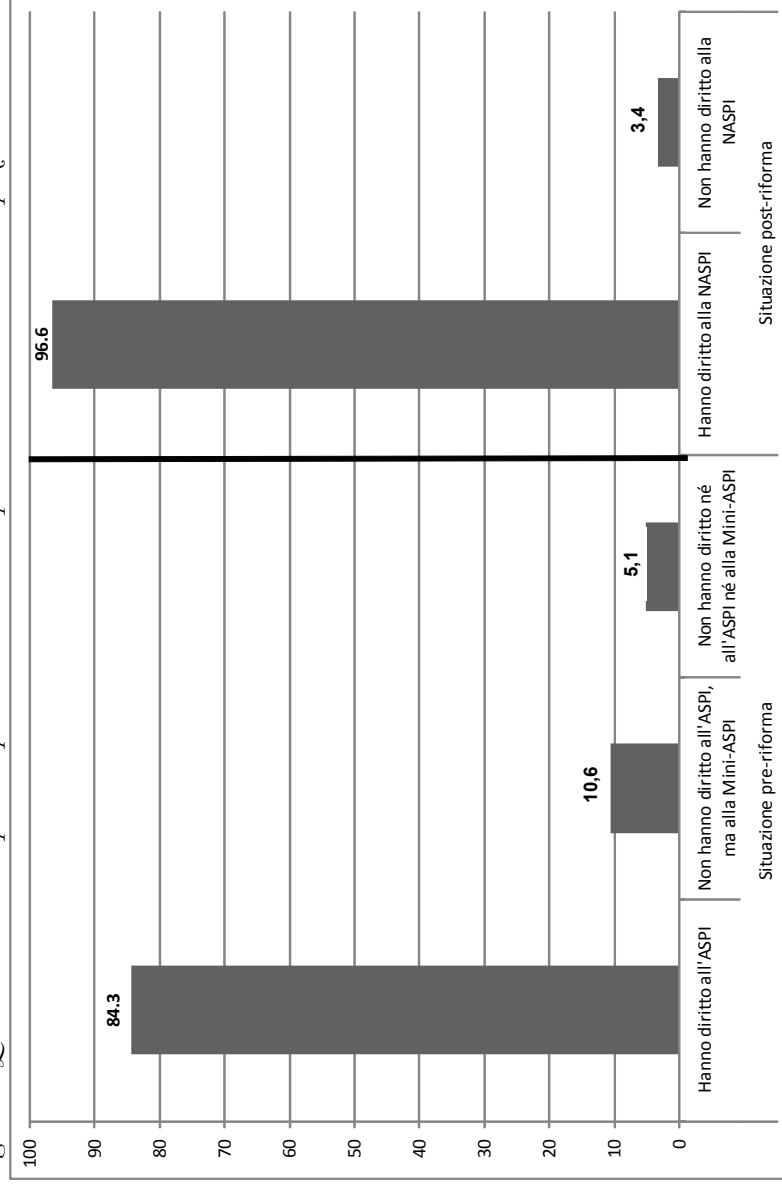
Verranno dapprima descritte – e comparate rispetto agli schemi precedenti – le caratteristiche della Naspi, in termini di requisiti di accesso, durata della copertura, modalità di calcolo della prestazione e décalage di questa nel corso dell'erogazione e copertura previdenziale figurativa offerta, per poi passare a valutare come variano, in seguito all'introduzione della Naspi, le garanzie per i lavoratori dipendenti del settore privato rispetto a ognuna delle dimensioni qui richiamate.

2. I requisiti di accesso

Operando un'importante variazione rispetto alla situazione definita dalla Riforma Fornero, il nuovo regime unifica in un unico istituto (la Nuova assicurazione sociale per l'impiego - Naspi) le due precedenti tutele, ovvero Aspi e Mini-Aspi.

Come noto, per ricevere le indennità di disoccupazione in Italia bisogna soddisfare specifici criteri contributivi. I requisiti precedenti erano pari, per l'Aspi, a 52 settimane contributive nel biennio precedente la disoccupazione e almeno una settimana assicurata almeno due anni prima dell'evento di disoccupazione e, per la Mini-Aspi, a 13 settimane accreditate nei 12 mesi precedenti la disoccupazione. Tali requisiti erano, dunque, particolarmente stringenti nel caso dell'Aspi; e il cosiddetto «requisito biennale» costituiva un chiaro vincolo all'accesso ai benefici a discapito delle generazioni neo-entrate nel mercato del lavoro: un licenziato il 1° gennaio 2015 avrebbe dovuto, ad esempio,

Figura 1 - Quota di lavoratori dipendenti privati che sarebbero coperti dalle indennità di disoccupazione in caso di licenziamento (valori %)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

iniziare a lavorare come dipendente prima della fine del 2012 per essere tutelato dall'Aspi.

Rispetto ad entrambi gli schemi, la Naspi allenta in modo consistente i requisiti di accesso: la Naspi è infatti fruibile se nel quadriennio precedente la caduta in disoccupazione del soggetto saranno state accreditate 13 settimane e negli ultimi 12 mesi egli avrà svolto almeno 30 giornate di lavoro (senza peraltro che per queste ultime si debba essere realizzata la retribuzione tale da garantirne l'accredito previdenziale). La nuova normativa determina dunque un indubbio allargamento della platea dei potenziali fruitori della misura, superando il doppio regime preesistente; l'unico elemento che potrà indurre una qualche incertezza sta nella combinazione tra il numero delle settimane da prendere in considerazione, che può estendersi su quattro anni senza dover riscontrare contribuzione in ciascuno degli anni e l'obbligo di 30 giornate negli ultimi 12 mesi antecedenti l'evento di disoccupazione. In termini di accesso alla prestazione per i lavoratori dipendenti la Naspi realizza, dunque, un sicuro avanzamento verso l'universalità dello schema, come confermato dalla quota di lavoratori dipendenti privati occupati in un dato momento che non sarebbero coperti dalle diverse indennità di disoccupazione qualora venissero licenziati (figura 1). Mentre, infatti, il 15,7% dei lavoratori non soddisferebbe i requisiti dell'Aspi e il 5,1% non avrebbe diritto neppure alla Mini-Aspi, solo il 3,4% del nostro campione non riceverebbe un sussidio in caso di licenziamento.

3. *La durata delle prestazioni*

Seguendo il precedente regime della Mini-Aspi e abbandonando invece il criterio seguito per l'Aspi, che differenziava la durata del beneficio secondo l'età del beneficiario, la durata massima della Naspi sarà pari alla metà delle settimane accreditate nei quattro anni precedenti l'evento di disoccupazione; pertanto la Naspi può raggiungere una durata massima del periodo di erogazione pari a 24 mesi, ridotta però a 18 a partire dal 1° gennaio 2017.

La durata massima dell'Aspi era¹, invece, di 10 mesi per i lavoratori under 50 (12 per chi aveva fra 50 e 54 anni e 16 mesi per gli over 54),

¹ La durata segnalata nel testo è riferita all'anno in corso; a regime (2017) la legge 92/12 prevedeva solo due classi di beneficiari, rispettivamente con età inferiore/superiore a 55 anni, con durate rispettivamente di 12 e 18 mesi.

mentre la Mini-Aspi veniva erogata per la metà delle settimane lavorate nei 12 mesi precedenti la disoccupazione (dunque per un massimo di 6 mesi).

Giova ricordare che contestualmente opera la disciplina della legge 92 del 2012 riguardo alla riduzione delle durate dell'indennità di mobilità, la cui cessazione è anch'essa prevista per il 1° gennaio 2017. Pertanto da quella data si realizza, sì, un'unificazione della tutela, ma fondando la durata sull'unico criterio della storia contributiva del lavoratore e, seguendo quanto stabilito dalla riforma del 2012, accorciando le durate, rispetto a quelle previste con l'indennità di mobilità – che si ricordi non era uno strumento universale, dal momento che tutelava solo i lavoratori delle imprese industriali con più di 15 dipendenti e quelli dei servizi commerciali con più di 50 dipendenti, ma veniva erogata con una durata fino ai 36 mesi per gli over 50 (e 48 per chi, fra questi, risiedeva nel Mezzogiorno). A tale proposito, va evidenziato che la riforma del 2012 aveva esteso la generosità degli strumenti rivolti a tutti i lavoratori dipendenti (di ogni settore e dimensione di impresa) – ovvero Aspi e Mini-Aspi che avevano sostituito le precedenti indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti – ma compensandola con la riduzione delle tutele per i lavoratori delle grandi imprese industriali e dei servizi, e in primis per i più anziani, attraverso l'eliminazione graduale dell'indennità di mobilità. Per completezza di informazione, va altresì ricordato che questo significativo accorciamento della durata dell'indennità per i lavoratori più anziani e nelle aree più depresse del paese va di pari passo con un altrettanto significativo allungamento dell'età di pensionamento e un restringimento dei vincoli per il pensionamento anticipato.

Seguendo le disposizioni preesistenti, il periodo di erogazione della Naspi può essere sospeso se il lavoratore accetta un lavoro dipendente di durata pari o inferiore a sei mesi, finiti i quali l'istituto riprende a decorrere per i periodi rimasti. La variazione rispetto al regime precedente è rappresentata dall'introduzione del requisito reddituale relativo al «nuovo lavoro»: se con esso viene superato il limite dell'esenzione fiscale il diritto alla sospensione della Naspi si perde, salvo che, appunto, la durata del rapporto sia inferiore a sei mesi; quando invece il reddito rimane al di sotto dell'esenzione, la Naspi continua ad essere erogata ma subisce una riduzione dell'80% del reddito previsto dalla nuova occupazione.

Va però sottolineato che, diversamente da quanto accadeva con Aspi e Mini-Aspi, dal calcolo della durata massima potenziale di erogazione

RPS

Michele Raitano e Claudio Treves

della Naspi vanno detratte le settimane di sussidio eventualmente già corrisposte nel corso del quadriennio: ad esempio, chi lavorasse continuamente 6 mesi ogni anno ricevendo un sussidio per i periodi di non lavoro, al termine dei 6 mesi di lavoro del terzo anno di attività avrebbe avuto diritto a 10 mesi di sussidio come Aspi, ma ne potrebbe ricevere solo 3 come Naspi (18 mesi complessivi di lavoro darebbero infatti diritto a 9 mesi di Naspi, di cui però 6 già goduti in precedenza).

Rispetto a questo punto, la riforma presenta, dunque, alcune criticità, soprattutto per chi è impiegato in attività stagionali o comunque ha contratti temporanei ricorrenti; la sottrazione dal computo della durata delle settimane di indennità già ricevute può infatti determinare per tali tipologie di lavoratori sostanziali decurtazioni, o addirittura annullamenti della durata dell'indennità, e, dunque, anche danni reddituali e perdite previdenziali.

Tabella 1- Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati in base alla durata massima potenziale delle indennità di disoccupazione (valori %)

	<i>Pre-riforma (Aspi o Mini-Aspi)</i>	<i>Post-riforma (Naspi)</i>
Non ha diritto al sussidio	5,1	3,7
Non superiore a 3 mesi	5,2	2,0
Da 3 a 6 mesi	5,4	4,1
Da 6 a 9 mesi	0,0	4,8
Da 9 mesi a 1 anno	74,3	4,3
Oltre 1 anno	10,0	81,1
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

Le nostre simulazioni confermano le variazioni della durata massima potenziale dei benefici che seguono l'introduzione della Naspi, legate, in particolare, alla sostituzione di meccanismi di durata prefissata (come nell'Aspi) con meccanismi in cui la durata è legata alla storia lavorativa precedente, ma evidenziano come per gran parte dei lavoratori la durata massima sia aumentata: oltre l'80% dei dipendenti privati potrebbe infatti ricevere un sussidio di durata potenziale superiore all'anno, laddove nel precedente regime tale tutela era offerta solo al 10% dei lavoratori, ovvero agli over 54 (tabella 1).

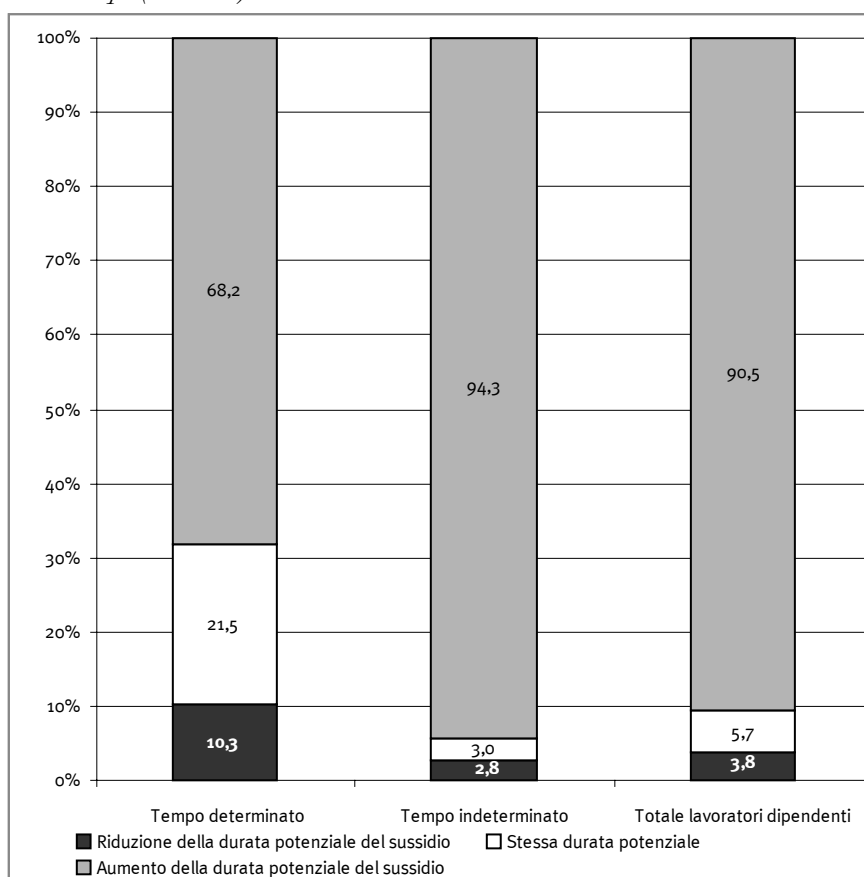
Tuttavia, al di là della diversa base di calcolo dei requisiti (il biennio per l'Aspi, l'anno per la Mini-Aspi, il quadriennio per la Naspi), la possibilità che le nuove norme, apparentemente più generose, comportino una riduzione della durata potenziale dei sussidi è confermata

dalle nostre simulazioni (figura 2), da cui emerge che il periodo massimo potenziale di erogazione del sussidio si ridurrebbe per il 3,8% dei dipendenti privati e, soprattutto, che le nuove norme penalizzerebbero in misura relativamente maggiore proprio i dipendenti a termine, quelli più caratterizzati da carriere frammentate con frequenti entrate e uscite dalla disoccupazione. Il 10,3% dei dipendenti a termine, infatti, a causa della sottrazione dei periodi di sussidio già ricevuto, avrebbero come Naspi un sussidio potenziale di durata inferiore a quello a cui avrebbero avuto diritto in base alla precedente normativa.

RPS

Michele Raitano e Claudio Treves

Figura 2 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati per aumento, diminuzione o costanza della durata potenziale delle indennità in seguito all'introduzione della Naspi (valori %)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

4. La modalità di calcolo delle prestazioni

Seguendo le modalità di calcolo previste per l'Aspi, ma adattandole al mutato requisito di accesso, la retribuzione di riferimento alla base della Naspi viene individuata sommando tutti i valori retributivi lordi su cui ci sia stato obbligo di contribuzione nei quattro anni precedenti, dividendoli per le settimane accreditate e moltiplicando il risultato per 4,33 in modo da ottenere la retribuzione «mensilizzata».

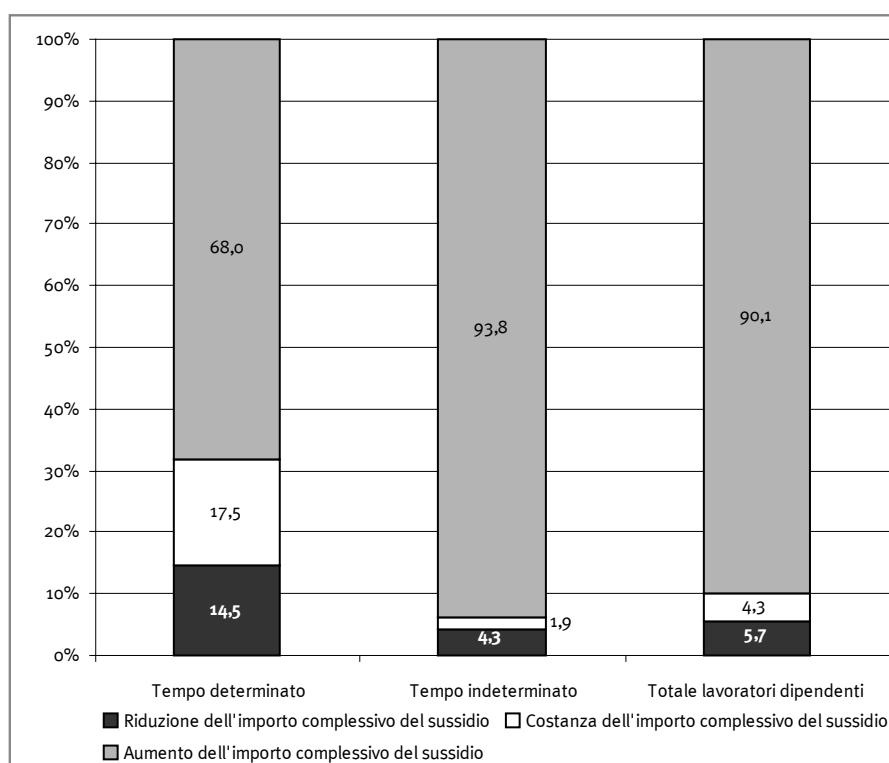
Per le retribuzioni mensilizzate così ottenute che risultino pari o inferiori a 1.195 euro, il valore della Naspi si calcola è pari al 75% della retribuzione mensilizzata. In presenza di retribuzioni di valore superiore si calcola il 25% della differenza fra la retribuzione mensilizzata e 1.195 euro e lo si somma al valore precedentemente ottenuto. In ogni caso, la prestazione mensile ricevuta come Naspi non può eccedere un massimale pari, per il 2015, a 1.300 euro. Gli scaglioni e i massimali utili per il calcolo della Naspi verranno indicizzati annualmente in base all'indice Istat di inflazione delle Famiglie di operai e impiegati (il cosiddetto indice Foi). Sulla Naspi, come peraltro per gli istituti che sostituisce, non opera la trattenuta previdenziale del 5,84% a beneficio della formazione degli apprendisti, che invece grava sulle indennità di mobilità e sulla cassa integrazione.

Le formule di calcolo di Aspi e Mini-Aspi erano analoghe a quelle della Naspi (anche se, anziché il quadriennio, si prendevano a riferimento, rispettivamente biennio e anno precedenti il licenziamento), ma il massimale della prestazione erogabile era inferiore (1.180 euro al mese nel 2014, anziché 1.300).

Tuttavia, mentre l'Aspi rimaneva di importo costante fino al sesto mese di erogazione, per poi diminuire del 15% (e di un altro 15% dal tredicesimo mese per gli over 54), nel decreto n. 22 del 2015 si è stabilito che, a partire dal quarto mese di erogazione, l'importo della Naspi si riduca *ogni mese* del 3%. Nulla assicura, dunque, che in termini di prestazioni complessivamente ricevute la Naspi sia più generosa dell'Aspi. Per verificare ciò abbiamo pertanto calcolato, dapprima, quanti degli attuali dipendenti subiscono una riduzione dell'importo potenziale che riceverebbero in base alla durata massima del sussidio (figura 3), rilevando che il 5,7% dei lavoratori subirebbe una perdita potenziale, e tale perdita sarebbe – ancora una volta – più diffusa fra i dipendenti con contratto a tempo determinato, fra i quali il 14,5% vedrebbe decurtato l'importo complessivo potenziale che riceverebbero laddove ricevessero il sussidio per il periodo di durata massima.

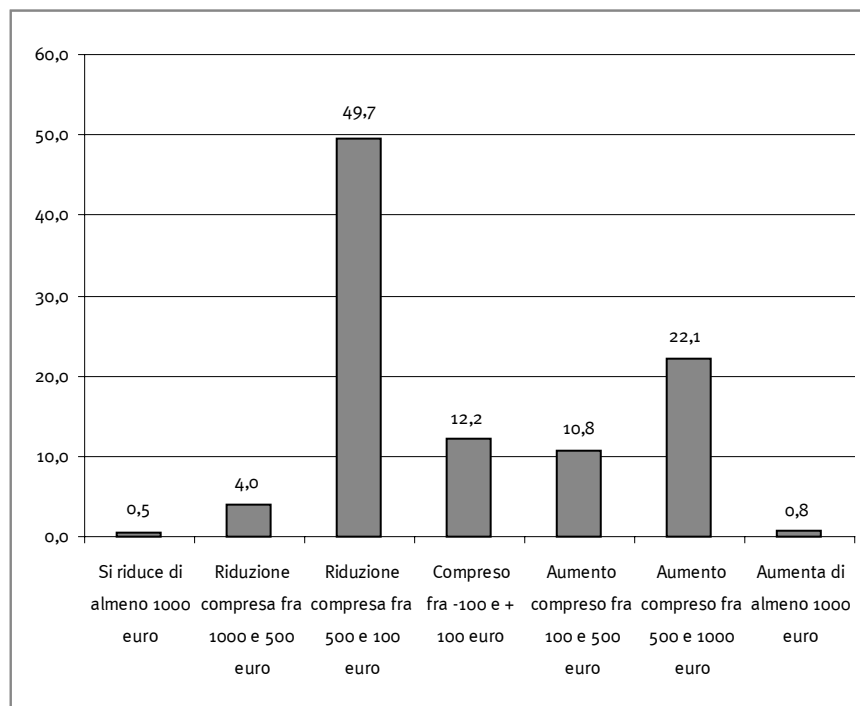
Successivamente, per depurare il dato dall'influenza della durata potenziale del sussidio che è variato nel passaggio alla Naspi e valutare esclusivamente le modifiche della formula di calcolo, si è definito quanto riceverebbero, qualora la disoccupazione durasse esattamente 6 mesi, i lavoratori del nostro campione e si è misurata la differenza fra l'importo complessivo che si sarebbe ricevuto nei 6 mesi nello scenario pre e post decreto (figura 4). Nonostante l'incremento della prestazione massima, che avvantaggerebbe i lavoratori a salario medio-alto qualora questi dovessero cadere in disoccupazione, le norme sul *décalage* della prestazione comportano che per oltre metà del campione (54,2%) l'ammontare complessivo di Naspi che si riceverebbe nei 6 mesi di disoccupazione si rivelerebbe inferiore a quello che sarebbe stato pagato in base alle vecchie norme.

Figura 3 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati per aumento, diminuzione o costanza dell'importo complessivo potenziale delle indennità dopo l'introduzione della Naspi (valori %)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

Figura 4 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati in base alla differenza fra Naspi e Aspi che si riceverebbe in caso di disoccupazione di 6 mesi di durata (valori %)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Sile.

5. La modalità di calcolo della contribuzione figurativa a fini pensionistici

La nuova normativa risulta ancora meno generosa laddove si guardi alla contribuzione figurativa a fini pensionistici che si accumula nel periodo di erogazione del sussidio. Innovando radicalmente rispetto alle regole vigenti in precedenza, la contribuzione figurativa a fini pensionistici per i soggetti in disoccupazione, in seguito alla riforma, viene infatti calcolata sulla retribuzione di provenienza con un'aliquota del 33%, ma stabilendo un tetto massimo alla contribuzione figurativa accreditabile pari a 1,4 volte il valore massimo della Naspi, ossia 1.800 euro lordi (il contributo massimo mensile accumulabile è dunque pari a 592 euro). Le quote di retribuzioni eccedenti tale importo

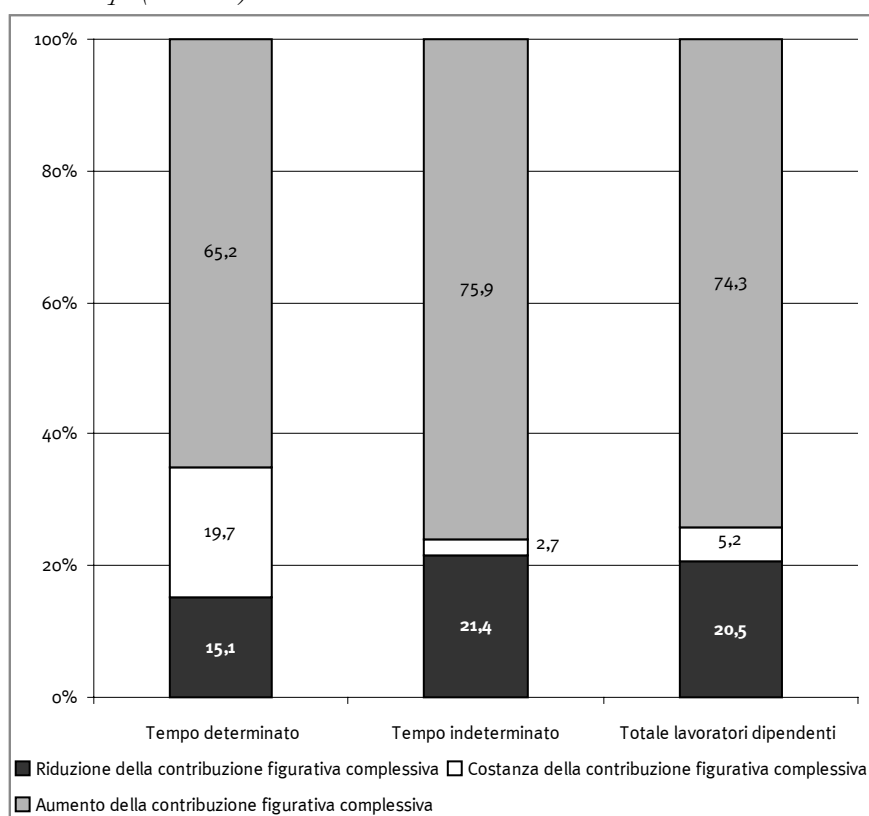
non danno diritto a contribuzione figurativa, penalizzando così i lavoratori con salario medio-alto che dovessero cadere in disoccupazione. In base alla precedente normativa non era invece previsto alcun massimale alla contribuzione figurativa accumulabile.

La rilevanza della riduzione della copertura figurativa potenziale è confermata anche dai nostri calcoli. In linea con quanto condotto nel paragrafo precedente abbiamo dapprima calcolato la variazione dell'accumulazione massima potenziale negli scenari pre e post riforma (influenzata dunque dalla durata massima potenziale del sussidio), verificando che il 20,5% dei dipendenti privati subirebbe una riduzione della tutela previdenziale durante il periodo di erogazione dei sussidi di disoccupazione (figura 5).

RPS

Michele Raitano e Claudio Treves

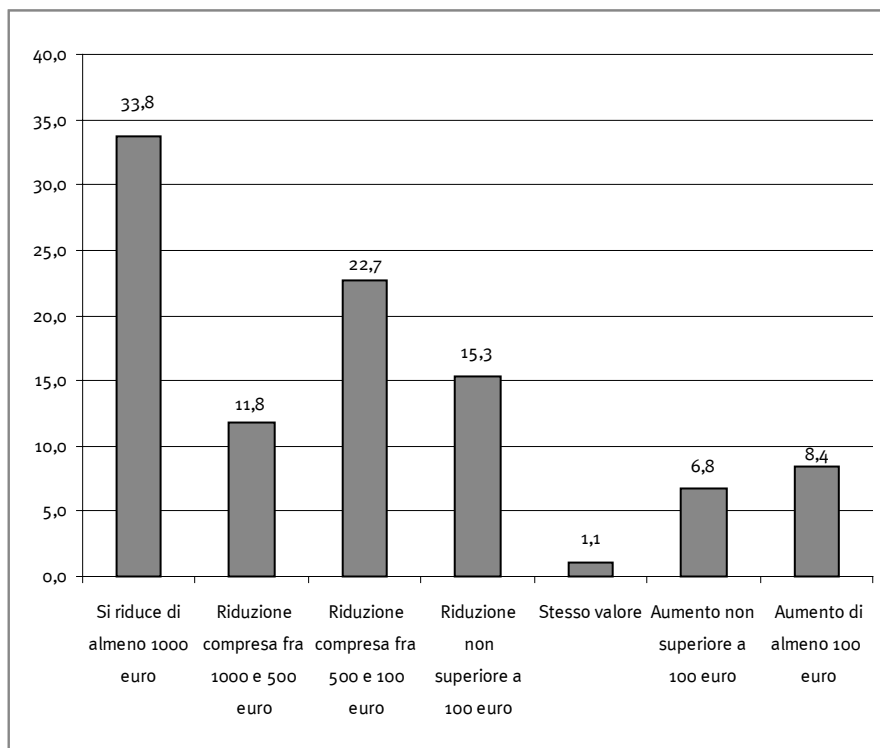
Figura 5 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati per aumento, diminuzione o costanza della contribuzione figurativa complessiva dopo l'introduzione della Naspi (valori %)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

Successivamente, abbiamo simulato quanto avrebbero accumulato a fini previdenziali i lavoratori del nostro campione in caso di disoccupazione di 6 mesi di durata in base al precedente e all'attuale scenario normativo (figura 6): da questi calcoli emerge che addirittura l'83,6% del campione accumulerebbe nei 6 mesi una contribuzione figurativa inferiore a quella a cui si sarebbe avuto diritto prima della riforma.

Figura 6 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti privati in base alla differenza della contribuzione figurativa che si accumulerebbe in caso di disoccupazione di 6 mesi di durata nel precedente e nell'attuale scenario normativo (valori %)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

6. La Dis-Coll e l'Asdi

In questo contributo, e nelle simulazioni che lo hanno accompagnato, ci siamo interessati alle indennità di disoccupazione offerte ai lavoratori dipendenti. Va però sottolineato che la riforma ha introdotto per la

prima volta uno strumento di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria a tutela dei collaboratori, siano essi a progetto o coordinati e continuativi².

La misura costituisce un indubbio incremento delle tutele per questa classe di disoccupati, dal momento che essa innova profondamente sia per l'ampliamento della platea che viene determinato – dato che vengono ora tutelate anche alcune forme di lavoro parasubordinato e non più solo il lavoro dipendente – sia per l'istituto in sé, che supera la misura una tantum introdotta nel 2009 per i soli collaboratori a progetto e che ha dato prova di scarsissima efficacia, vuoi per i vincoli all'accesso che per la modestissima entità del sussidio (previsto, peraltro, in un'unica erogazione).

Tuttavia, la nuova tutela presenta una serie di criticità da sottolineare. In primo luogo, sul piano della platea, si escludono dalla possibilità di ricevere il beneficio alcune tipologie di parasubordinati iscritti alla Gestione separata Inps, fra i quali gli associati in partecipazione, i dottorandi e gli assegnisti di ricerca, i medici specializzandi, i cedenti i diritti d'autore (oltre che i «parasubordinati forti», ovvero gli amministratori, i sindaci e i revisori).

In secondo luogo, anche per i potenziali beneficiari, i requisiti di accesso alle prestazioni non appaiono semplici da soddisfare. Si richiede infatti l'accredito di tre mensilità alla Gestione separata nell'anno precedente l'evento di disoccupazione, nonché una mensilità accreditata nell'anno in cui si è verificata la perdita di lavoro, o in alternativa una collaborazione da cui si consegua un reddito pari almeno alla metà di quanto necessario per l'accredito mensile. A tale riguardo occorre sottolineare come per questi lavoratori non vige il principio secondo cui l'accredito contributivo è pari alla durata del periodo lavorato, bensì quello per cui una mensilità di contribuzione si raggiunge se il reddito è pari o superiore a quanto previsto per l'accredito mensile per la Gestione commercianti (pari, per il 2014, a poco meno di 1.300 euro al mese). Siccome sono note sia la variabilità dei compensi, che la loro modesta entità, il superamento dei requisiti potrebbe rivelarsi arduo per molti di questi lavoratori. Occorre altresì ricordare che per questi lavoratori non vale il

² La modifica della normativa riferita alla possibilità di stipula di contratti di collaborazioni coordinate e continuative o a progetto è presente negli articoli 47-49 dello «Schema di decreto legislativo recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la disciplina delle mansioni», in attesa di essere esaminato dalle competenti Commissioni parlamentari al momento di scrivere questo articolo.

principio cosiddetto di «automatismo delle prestazioni» di cui all'articolo 2116 del codice civile, che garantisce al lavoratore l'esigibilità della prestazione anche in assenza di adeguata contribuzione, riservandosi in separata sede l'Istituto l'azione di recupero delle somme evase e di sanzione dell'evasione. Tale importantissimo principio, pur presente nella legge delega, non è poi stato ripreso all'interno del decreto attuativo.

Ciò detto, la modalità di calcolo della Dis-Coll è assimilabile a quella prevista per la Naspi – avendo come riferimento i due anni antecedenti l'evento di disoccupazione con una base di calcolo rappresentata dai mesi su cui vi sia stata contribuzione – mentre la durata della Dis-Coll ha un limite massimo di sei mesi, con un *décalage* dell'importo del 3% a partire dal quarto mese di erogazione. Va inoltre evidenziato che per i beneficiari della Dis-Coll non è prevista contribuzione figurativa a fini pensionistici.

Infine, per ragioni di completezza, vanno aggiunte alcune brevi annotazioni sul terzo istituto contenuto nel decreto n. 22 del 2015, ovvero l'assegno *means tested* di disoccupazione, detto Asdi. Si tratta di uno strumento dalla scarsissima dotazione economica (appena 200 milioni di euro per gli anni 2015-2016), di dichiarata natura sperimentale con riserva di estensione agli anni successivi al 2015.

L'idea è quella di uno strumento di sostegno al reddito da erogarsi a conclusione del periodo di fruizione della Naspi, con rinvio a decreti ministeriali per la definizione più precisa della platea di potenziali beneficiari e delle soglie attraverso cui far agire la prova dei mezzi. L'importo dovrebbe essere tarato sul 75% del valore ultimo percepito della Naspi, con un livello inferiore di garanzia rappresentato dall'importo dell'assegno sociale. La durata massima stabilita dal decreto è di sei mesi e sono previsti interventi di politica attiva mirati al reinserimento nel mercato del lavoro del percettore dell'Asdi, ma questi principi sono solo accennati nel testo del decreto, in cui si rinvia, però, ad un successivo decreto ministeriale.

Pertanto, il giudizio sulle caratteristiche dell'Asdi non può che essere sospeso, salvo notare l'assoluta pochezza delle risorse stanziare che limitano di per sé le «ambizioni» di fare dell'Asdi l'embrione di politiche di contrasto alla povertà e al contempo di inclusione sociale.

7. Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto presentato nei paragrafi precedenti, e sulla scorta delle simulazioni ivi mostrate, si può rispondere alle nostre domande

iniziali, relative all'incremento del grado di universalità degli schemi di tutela contro la disoccupazione e al modo in cui variano, per i lavoratori interessati, le durate e gli importi delle tutele potenziali.

La riforma degli ammortizzatori sociali ha sicuramente ampliato lo spettro di lavoratori interessati alla tutela in caso di disoccupazione, ma non si raggiunge la totalità del mondo del lavoro. E questo pur importante risultato è pesantemente controbilanciato dalle norme sul *décalage* e sulla decurtazione dell'importo in caso di disoccupazione di lungo periodo e sulla durata massima della prestazione in caso di erogazioni precedenti. Tali norme potrebbero infatti penalizzare alcuni gruppi di lavoratori, soprattutto coloro che dovessero cadere frequentemente in disoccupazione. Analogamente, le modifiche delle norme sulla contribuzione figurativa (là dove prevista, considerato che ai collaboratori non si applica) riducono in modo consistente il montante previdenziale potenziale, così arrecando danni alle prospettive pensionistiche di chi dovesse avere frequenti periodi di disoccupazione.

Le simulazioni condotte in questo articolo segnalano, dunque, con chiarezza che il giudizio sui miglioramenti introdotti dalla Naspi rispetto ai precedenti schemi si attenua una volta che si guardi a tutte le caratteristiche di tali schemi, anziché alla sola platea di potenziali beneficiari: un numero non irrilevante di lavoratori riceverebbe infatti, in caso di licenziamento, una tutela inferiore in termini di durate e di entità delle prestazioni e delle contribuzioni figurative. E, in alcuni casi, come sottolineato a proposito della riduzione delle durate per una discreta quota di dipendenti a termine, a essere maggiormente penalizzati sarebbero proprio quei lavoratori che con maggiore probabilità rischiano di incorrere in frequenti periodi di non lavoro.

RPS

Michele Raitano e Claudio Treves

La revisione delle mansioni nel Jobs Act e nelle norme attuative: sotto-inquadramento e diritti inviolabili

Francesca Fontanarosa e Elena Paparella*

RPS

L'articolo esamina le recenti modifiche che lo schema di decreto legislativo emanato dal Governo il 20 febbraio 2015 in attuazione della legge n. 183/2014 (Jobs Act), intende apportare alla disciplina delle mansioni del lavoratore. Partendo dall'analisi legislativa e giurisprudenziale in materia, le autrici affrontano da un punto di vista di diritto costituzionale

le implicazioni che le nuove norme sul demansionamento, abbinate a quelle sui licenziamenti, potrebbero avere sulla garanzia di diritti fondamentali dei lavoratori, quali il diritto alla salvaguardia della professionalità e alla conservazione del posto di lavoro, che sembrano destinati dalle nuove norme ad una tensione inconciliabile.

1. Dalle origini della tutela del lavoratore ai rischi di ri-oggettivizzazione del lavoro

La tutela delle donne e degli uomini che «per guadagnarsi da vivere devono lavorare e non possono lavorare se non alle dipendenze di altri» (Romagnoli, 1995) costituisce l'essenza del diritto del lavoro, nonché la *ratio* di una disciplina in grado di garantire i diritti del lavoratore, limitando i poteri direttivi del datore di lavoro (Grandi, 1997).

Le origini di una siffatta elaborazione giuridica sono tradizionalmente ricondotte al primo Novecento, quando lo sviluppo dell'industria apre la strada anche in Italia a profonde trasformazioni politiche, giuridiche, sociali e tecnologiche che già in altri paesi europei hanno trasformato il mondo dell'economia e del lavoro (Pepe, 2003). «È il secolo del lavoro», si dirà, di un lavoro che cessa di essere il «mestiere» appreso nella bottega e rigidamente regolato dalla corporazione (Accornero, 1997) per diventare qualcos'altro: il lavoro salariato *subordinato*, mero fattore della produzione e, pertanto, «acquistato» dal possessore di capitale alla stregua di una merce. Nella grande industria di produzione di massa, il

* Le idee e l'impostazione di questo saggio sono frutto della collaborazione tra le due autrici, tuttavia i parr. 1-2-3 sono stati scritti da Francesca Fontanarosa e i parr. 4-5-6 sono stati scritti da Elena Paparella.

lavoratore si trova «costretto» a svolgere un'attività standardizzata, meccanicamente eseguita secondo le direttive previamente impartite dal datore di lavoro, in cambio di un salario spesso appena in grado di garantirgli il sostentamento. Bisognerà attendere alcuni decenni, l'evoluzione del movimento sindacale e lo sviluppo della tecnologia e dell'innovazione, perché la soggezione del lavoratore nei confronti della controparte divenga meno pregnante. Di fatti, benché la solenne affermazione del principio costituzionale del lavoro (Benvenuti, 2009; Smuraglia, 2007; Giubboni, 2006; Bifulco, 2003, Mortati, 1954, Gianini, 1949-50 e al.) abbia segnato un primo passaggio da una dimensione oggettiva del rapporto di lavoro a una soggettiva – in cui le conoscenze, le capacità, le attitudini del lavoratore assumono un ruolo prima sconosciuto (Grandi, 1999) – ancora, in molti casi, la Costituzione si arresterà «ai cancelli delle fabbriche» (Cantaro, 2007).

Il Jobs Act, attualmente sulla scena delle riforme del mercato del lavoro che si susseguono nel nostro paese da un ventennio, non sembra contribuire a facilitare il passaggio dei principi costituzionali, ovunque essi siano stati bloccati, ai cancelli delle fabbriche o nelle sedi parlamentari e/o governative.

Sia il Jobs Act, che le bozze dei decreti di attuazione, appaiono infatti disseminati di «tensioni costituzionali» (Giubboni, 2015). L'assegnazione «a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore»¹ si presenta inequivocabilmente come un terreno accidentato sul quale non sembra di poter procedere con sicurezza nemmeno con il più leggero dei passi, soprattutto se si considera prioritaria la garanzia di diritti fondamentali, quali il diritto alla salvaguardia della professionalità del lavoratore e alla conservazione del posto di lavoro, che le nuove norme rischiano di relegare ad una tensione inconciliabile.

L'evoluzione normativa delle modifiche relative all'inquadramento professionale, dal codice civile allo Statuto dei lavoratori², si è sinora sempre compiuta non solo nel rispetto del dettato costituzionale³, ma

¹ Art. 55, schema d.lgs. recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni, in attuazione della l. 183/2014.

² Art. 13, l. 300/1970, «Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione».

³ Art. 35 c.2, Cost., «(La Repubblica) cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori». Sul tema della effettiva attuazione dei principi costituzio-

anche in attuazione di quei principi in un senso espansivo, tanto da indurre a considerare lo Statuto dei lavoratori come la Costituzione effettivamente attuata.

Decisivo si è rivelato anche il ruolo della giurisprudenza del lavoro nel delimitare i casi di demansionamento sulla base dei risultati degli accordi collettivi che, andando oltre la disciplina legislativa, hanno specificato gli attributi delle mansioni, oltre che le deroghe e le eccezioni.

L'intervento della Corte di Cassazione ha assunto un significato oltremodo cruciale anche nel momento in cui ha definito il danno da demansionamento anche come danno non patrimoniale, aprendo così la prospettiva del riconoscimento di una componente non materiale della mansione, distinta dalla mera prestazione pratica, che pur non potendo che essere risarcita patrimonialmente qualora danneggiata, accede ad una sfera della personalità del lavoratore suscettibile di una tutela ulteriore, in quanto inerente ad un patrimonio di principi e di diritti fondamentali quali quello del «pieno sviluppo della persona umana», ex art. 3 c. 2, Cost. e della «elevazione professionale», ex art. 35 c. 2, Cost. È soprattutto questa componente «personalista» della prestazione di lavoro che hanno in mente i Costituenti nel momento in cui elaborano un'idea di elevazione e formazione professionale fondata su di una nozione soggettiva di lavoro, a essi consegnata dall'evoluzione storica e teorica dei decenni precedenti, e contigua ai principi relativi al diritto all'istruzione. In senso del tutto contrario, le nuove norme sul demansionamento, abbinate a quelle sui licenziamenti, sembrano andare verso una evidente ri-oggettivizzazione del lavoro, oltre che nella direzione di rischiose disparità di trattamento causate dalla contrattazione di prossimità.

2. Il demansionamento nell'evoluzione legislativa, giurisprudenziale e nella contrattazione

I precetti costituzionali secondo cui il lavoro deve essere adeguato alle attitudini e alle capacità individuali del lavoratore (Giugni, 1973), espressione della sua professionalità, retribuito proporzionalmente alla quantità e qualità dell'attività svolta *e in ogni caso, in una misura, suffi-*

nali sul lavoro, considerati nell'ottica del dibattito sulla prescrittività delle disposizioni costituzionali, si rinvia a Luciani (2010).

RPS

Francesca Fontanarosa e Elena Paparella

ciente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), pur preesistendo allo svolgimento dell'attività lavorativa, faticano ad assumere rilievo concreto *anche* nel rapporto di lavoro. Tale situazione è destinata a cambiare con l'intervento, per l'appunto, della l. n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori) che, pur riconoscendo e legittimando i poteri del datore di lavoro, ne circoscrive sensibilmente l'esercizio al fine ultimo di tutelare la dignità del lavoratore – nella sua dimensione personalistica e professionale – all'interno dell'azienda in cui svolge la sua attività lavorativa. Ai fini che qui rilevano, la normativa prevista dal legislatore statutario⁴ (art. 13 St. lav., di modifica dell'art. 2103 c.c.) ha disciplinato lo *ius variandi* del datore di lavoro, consentendogli di adibire il proprio dipendente a mansioni equivalenti a quelle di assunzione, a quelle da ultimo svolte (principio di equivalenza delle mansioni) ovvero ancora a mansioni superiori (Loy, 2004). Non è, quindi, legittimo demansionare il lavoratore, ovvero assegnare lo stesso a mansioni inferiori⁵, se non in alcuni specifici casi previsti dalla contrattazione collettiva e dalla legge. Tale ultima ipotesi è, infatti, praticabile nel caso in cui le mansioni da svolgere siano rischiose o interdette per la lavoratrice in gravidanza (d.lgs. n. 151/2001), nel caso in cui il lavoratore sia divenuto inabile a seguito di un infortunio o malattia (l. n. 68/1999), o siano stati stipulati accordi sindacali che prevedano esplicitamente l'impiego di lavoratori in esubero per mansioni inferiori, al fine di evitare il licenziamento (l. n. 223/1991). Le norme richiamate sono evidentemente volte a una duplice tutela: esse intendono garantire il trattamento economico corrispondente alle mansioni effettivamente svolte dal lavoratore e tutti quei valori connessi alla cittadinanza, all'identità, alla responsabilità, alla sicurezza, al saper fare, alla formazione continua, tra i quali rientra senz'altro la professionalità e, al tempo stesso, mirano a salvaguardare il potere di modificare le mansioni assegnate al lavoratore, laddove ricorrano per il datore di lavoro specifiche esigenze organizzative dell'impresa o del lavoratore stesso.

A fronte di tali scarse previsioni legislative, sono in primis le parti sociali, attraverso la contrattazione collettiva, a regolamentare più nel

⁴ Per una prima analisi della disposizione di cui all'art. 13 St. lav., in generale, si vedano: Romagnoli (1972); Liso (1979).

⁵ Tale ultimo divieto, del resto, è rafforzato dalla previsione di cui all'art. 2103, c. 2 c.c., secondo il quale ogni patto contrario a quanto stabilito dal primo comma è nullo.

dettaglio la materia, dando vita a sistemi di classificazione dei lavoratori sulla base di livelli e di profili professionali corrispondenti (Giugni e al., 1976), rispetto ai quali è stato possibile riempire di significato le espressioni di «mansioni equivalenti o superiori» (Borzaga, 2007).

In seguito, è la giurisprudenza di legittimità a delineare la casistica in cui è possibile modificare, anche *in pejus*, le mansioni del lavoratore, derogando ai principi di cui all'art. 13 dello Statuto dei lavoratori. Più specificatamente, l'orientamento giurisprudenziale prevalente, nel verificare l'equivalenza tra le mansioni di provenienza e quelle di destinazione, ha fornito un'interpretazione del principio della corrispondenza retributiva e professionale, in virtù del quale, stante il livello retributivo raggiunto, le mansioni di destinazione devono certamente consentire al lavoratore l'impiego delle nozioni, dell'esperienza, della perizia acquisite⁶, ma devono altresì poter garantire le aspettative di carriera del lavoratore e la sua potenziale capacità di arricchire le proprie competenze nell'arco della vita professionale⁷. Ferma restando la possibilità di modificare le mansioni del lavoratore in una direzione conservativa della dimensione retributiva e professionale, la modifica *in pejus* delle mansioni può, quindi, essere consensualmente prevista dalla contrattazione collettiva, se tale opzione rappresenta «una *extrema ratio* necessaria al fine di conservare il rapporto di lavoro»⁸, ovvero sia in tutti quei casi in cui alcune peculiari esigenze aziendali impediscono sia il mantenimento in capo al lavoratore della precedente posizione lavorativa, sia lo spostamento «a mansioni non pregiudizievoli della professionalità pregressa»⁹. Tale orientamento giurisprudenziale postula, dunque, per la modifica delle mansioni, la necessaria tutela della professionalità, persino futura, del lavoratore, garantendo l'accrescimento, il miglioramento e l'arricchimento del bagaglio di conoscenze dello stesso e vietando, per contro, la dequalificazione professio-

⁶ *Ex multis*, Cass. 25033/2006; Cass. Sez. Un. 7453/2005; Cass. Sez. Un. 6326/2005.

⁷ Cass. n. 10091/2006; Cass. n. 7543/2005.

⁸ *Ex plurimis*, Cass. 2375/2005; Cass. 2354/2004; Cass. 11727/1999; Cass. 9715/1995. Cass. 23926/2010; Cass. 21700/2006; Cass. 10339/2004; Cass. 3827/2000; Cass. 3314/1999; Cass. 9386/1993.

⁹ Ad esempio nel caso di ristrutturazioni aziendali che abbiano determinato la soppressione della mansione cui il lavoratore è adibito, ovvero a causa di una esternalizzazione dei processi aziendali che abbia comportato l'indisponibilità di mansioni equivalenti, Cass. 2375/2005; Cass. 4790/2004; nonché Cass. 8596/2007.

nale contro la volontà e in danno del lavoratore¹⁰. Dal complesso di tali orientamenti risulta che il diritto alla tutela della posizione economica e professionale del lavoratore può trovare contemperamento con la tutela di altri interessi prioritari, come quello alla conservazione del posto di lavoro, quando ciò avvenga sotto la garanzia della negoziazione collettiva.

Tutto quanto detto sinora lascia emergere il ruolo di assoluto rilievo svolto al riguardo dall'autonomia collettiva che, deputata a integrare i principi posti dalla legge sulla protezione dei lavoratori, ha tradizionalmente consentito il mutamento delle mansioni sulla base delle definizioni «di equivalenza» contenute nei Ccnl (contratti collettivi nazionali di lavoro). Nel tempo, tuttavia, per favorire una gestione dinamica della forza lavoro e rispondere in tal modo alle sollecitazioni di flessibilità provenienti dallo sviluppo dell'organizzazione aziendale post-fordista (Borzaga, 2013), le parti sociali hanno tentato di rendere meno pregnante tale sistema di classificazione, introducendo il principio delle «mansioni promiscue, polivalenti e variabili» (Bettini, 2014; Pisani, 2009). Si tratta di una clausola – ammessa seppur con alcuni limiti dalla giurisprudenza¹¹ – che permette di adibire il lavoratore a mansioni appartenenti a livelli di inquadramento diversi, definiti contrattualmente all'origine del rapporto di lavoro.

Le ipotesi di intervento della contrattazione collettiva in materia sono state profondamente estese dal legislatore del 2011, che ha introdotto l'istituto della cd. «contrattazione di prossimità». Il d.l. n. 138/2011 (convertito nella l. n. 148/2011) ha demandato alla contrattazione decentrata a livello territoriale o aziendale, sotto certe condizioni, il compito di concludere intese efficaci *erga omnes* e abilitate a derogare alle «disposizioni di legge» e alle «relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi di lavoro»¹², con riferimento, tra le tante, anche alle mansioni del lavoratore¹³. La contrattazione collettiva di prossi-

¹⁰ A conferma di quanto detto, l'eccezione è data nel caso in cui «venga provato in fatto che il demansionamento sia stato disposto con il consenso del lavoratore al fine di evitare il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ovvero sia causato da una situazione di crisi aziendale», Cass. 2375/2005. Cfr. sul tema, Lenti (2013).

¹¹ Cass. 8596/2007; Cass. 1987/2004.

¹² Art. 8, c. 1, l. 148/2011.

¹³ Art. 8, c. 2, lett. B), l. 148/2011. Al riguardo, cfr. Tursi (2013); Perulli (2013); Scarpelli (2012); Marrazza (2012); Ferraro (2011); Perulli e Speciale (2011); Pupo (2011).

mità, nel rispetto dei parametri costituzionali e dei vincoli derivanti dalle normative comunitarie e internazionali sul lavoro, può quindi definire convenzionalmente «specifiche intese», anche in deroga alle previsioni dell'art. 2103 c.c., che prevedano il demansionamento del lavoratore. Per stessa previsione di legge, tuttavia, tali intese devono essere finalizzate «alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, all'emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività»¹⁴. Nonostante le affermazioni di principio, le disposizioni in esame appaiono tuttavia contraddittorie laddove dispongono, da un lato, che il contenuto di tali «specifiche intese» sia finalizzato a obiettivi che, per quanto generici e strumentalizzabili, mirano a consolidare le tutele per i lavoratori e a migliorare le finalità economiche dell'impresa e, dall'altro lato, la possibilità che la contrattazione di secondo livello deroghi anche *in pejus* alle previsioni legislative. In conformità a tali disposizioni, potrebbero infatti emergere concrete possibilità di superamento del principio di inderogabilità della norma lavoristica (De Luca Tamajo, 2013), ovvero della cd. «universalità» del diritto del lavoro e, di conseguenza, di quella che è stata da più parti definita come «balcanizzazione» delle tutele dei lavoratori (Ales, 2011; Ferraro, 2011; Perulli e Speziale, 2011; Pupo, 2011). Nel caso della disciplina delle mansioni potrebbe accadere, infatti, che disposizioni legislative poste a garanzia di interessi generali, quali la tutela del bene-professionalità nonché della dignità del lavoratore, vengano derogate dai contratti di prossimità, i quali, laddove siano stipulati da «associazioni di lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale» o da «rappresentanze sindacali operanti in azienda», disporrebbero di efficacia *erga omnes*. Il risultato sarebbe quello di consentire la negoziazione a livello territoriale o aziendale, non tanto delle eventuali disposizioni integrative o migliorative dei contratti collettivi di lavoro, ma di deroghe peggiorative dei trattamenti minimi consolidati, con il rischio evidente di perseguire nella contrattazione a livello aziendale o territoriale un livello di tutela sensibilmente più basso, e persino variabile per territorio o imprese, rispetto a quello nazionale. Del resto, soprattutto in contesti aziendali di dimensioni estremamente ridotte, dove il sindacato è poco presente e rappresentativo, potrebbero essere sottoscritte intese sen-

RPS

Francesca Fontanarosa e Elena Paparella

¹⁴ Art. 8, c. 1, l. 148/2011.

sibilmente peggiorative delle condizioni di lavoro e della professionalità dei lavoratori, al fine – vero o presunto – di scongiurare il rischio che crisi aziendali conducano a delocalizzazioni o chiusure e, pertanto, a licenziamenti per motivo economico. In tale ultimo caso, infatti, la decisione sul demansionamento o sul licenziamento non potrebbe neanche essere sottoposta, nel merito, al controllo giudiziale, che a seguito dell'art. 30, della l. n. 183/2010, ha visto ridursi il potere di sindacare le valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente, quando le disposizioni legislative contengano, come nell'ipotesi richiamata, clausole generali riguardanti i poteri datoriali, trasferimento d'azienda e recesso (Olivito, 2011).

3. *Le novità nel Jobs Act*

L'art. 55, c. 1 dello schema di d.lgs. del 20 febbraio 2015 modifica l'art. 2103 c.c. e prevede che «in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incidono sulla posizione del lavoratore, lo stesso può essere assegnato a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore». La modifica è di rilievo notevole se si considera che contrariamente alla disciplina precedentemente in vigore, il lavoratore può essere adibito a mansioni anche inferiori rispetto a quelle svolte, mediante una decisione unilaterale del datore di lavoro, purché supportata da motivazioni collegate alla «modifica degli assetti organizzativi aziendali»¹⁵. Come si vede, la norma allarga notevolmente le possibilità di dequalificare il lavoratore, sia rispetto alle precedenti disposizioni di legge¹⁶, che rispetto ai prevalenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità e di merito, che nel consentire le deroghe alla disciplina del divieto di demansionamento avevano in linea di massima ritenuto indispensabile il consenso del lavoratore e la contingente presenza di comprovate esigenze aziendali. Del resto, secondo la medesima disposizione¹⁷, un contratto collettivo anche aziendale, stipulato da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative

¹⁵ Art. 55, c. 1, 1 cpv., schema d.lgs. del 20 febbraio 2015.

¹⁶ Il riferimento è qui alla l. 148/2011 che ha legittimato tale «possibilità» previa la stipulazione di una «specifica intesa» tra le parti, finalizzata a determinati obiettivi.

¹⁷ Art. 55, c. 1, 2,4, cpv., schema d.lgs. 20 febbraio 2015.

sul piano nazionale, può prevedere eventuali ulteriori ipotesi di sotto inquadramento del lavoratore, che pertanto può essere effettuato anche in assenza di una modifica degli assetti organizzativi aziendali, nonché delle finalità previste dalla l. n. 148/2011 che ne aveva disciplinato la materia.

Un'analisi più approfondita e ad ampio raggio della l. n. 183/2014 permette, inoltre, di svolgere qualche argomentazione in più circa gli effetti che potrebbero determinarsi, a seguito della nuova disciplina delle mansioni, sulla tutela della professionalità e della dignità del lavoratore. Una lettura combinata di tali disposizioni con le modifiche previste dal medesimo testo normativo in merito alle procedure di licenziamento può fornire qualche ulteriore rilievo. La disposizione che ha previsto la comminazione di un'indennità economica, in luogo della reintegrazione, in tutti i casi in cui il licenziamento per giustificato motivo oggettivo (economico) o soggettivo (disciplinare) sia accertato come illegittimo¹⁸, sembra invero mettere l'accento non già sulle conseguenze dell'azione – illecita o meno – che ha condotto al licenziamento, quanto sulle sue cause. Nel dettaglio, una volta esclusa la possibilità per il giudice di valutare la proporzionalità tra licenziamento e condotta contestata¹⁹, nonché di sindacare nel merito le «valutazioni tecniche, organizzative e produttive» apportate dal datore di lavoro per giustificare un cd. licenziamento economico²⁰, si deve ragionevolmente ritenere che la minima violazione disciplinare da parte del lavoratore, o semplicemente la perdurante difficoltà economica riscontrata nel tessuto produttivo italiano, possa condurre i datori di lavoro a effettuare licenziamenti che, sebbene corrano il rischio di essere dichiarati *contra legem*, sono di fatto ammissibili attraverso l'*escamotage* del pagamento di un'indennità economica.

La profonda modificazione dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratore che deriva dalle più recenti modifiche della disciplina in materia di licenziamenti individuali sembra dunque mettere a dura prova quel sottile equilibrio tra la tutela del lavoratore, nella sua dimensione personalistica e professionale, e l'esercizio dei poteri datoriali, che infor-

¹⁸ Esclusa l'ipotesi in cui il motivo «soggettivo» contestato sia dimostrato in giudizio insussistente, per la quale è prevista la reintegrazione, art. 3, c. 1, schema d.lgs. 24 dicembre 2014.

¹⁹ «Resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento», ex art. 3, c. 1, schema d.lgs. 24 dicembre 2014.

²⁰ Art. 30, l. 183/2010.

mava il principio statutario del divieto di dequalificare, ancorché unilateralmente, il lavoratore. Potrebbe accadere, infatti, che tale decisione sia presentata dal datore di lavoro come alternativa, sebbene non verificabile, ad un licenziamento, in ogni caso, intimabile. Ciò porrebbe il lavoratore nella difficile situazione di dover accettare sempre e comunque che il diritto alla tutela della propria professionalità scolastica progressivamente di fronte ad un diritto alla conservazione del posto di lavoro, che emergerebbe nel confronto come prioritario. Se così fosse, si dovrebbe ammettere che nel rapporto di lavoro trovi cittadinanza, al momento, unicamente l'*avere* delle parti, e non anche l'*essere* di una di esse (Santoro Passarelli, 1961), la sua dignità e integrità personale, la sua professionalità, ovverosia quel diritto al lavoro costituzionalmente garantito e non riducibile alla mera dimensione retributiva.

4. L'elemento personalista della professionalità del lavoratore nella giurisprudenza

Il decreto attuativo sul riordino delle tipologie contrattuali specifica che in ipotesi di demansionamento «(...) il lavoratore ha diritto alla conservazione del livello di inquadramento e del trattamento retributivo in godimento (...)»²¹. In altri termini, anche se demansionato di fatto, il lavoratore conserverebbe il livello di inquadramento e di retribuzione di origine. Quest'ultima disposizione ha risuonato in qualche occasione come un'efficace garanzia dei diritti quesiti²², tuttavia si tratta di posizioni che destano non poche perplessità, poiché sembrerebbero andare nella direzione di voler ricomprendere nei diritti quesiti soltanto l'elemento patrimoniale collegato alla prestazione e alla qualifica, e non anche gli aspetti non strettamente patrimoniali inerenti alla persona del lavoratore. È stato, infatti, l'incessante lavoro interpretativo dei giudici di merito e di legittimità che ha permesso (Brollo, 2004; Confessore, 2014), in anni meno recenti, non solo di definire e delimitare i casi di demansionamento, ma anche di favorire l'emersione di una componente, per così dire, non meramente materiale della qualifica professionale, segnando un passaggio fondamen-

²¹ Art. 55. c. 1, 2° e 5° cpv., Schema d.lgs. 20 febbraio 2015.

²² Cfr. Pogliotti e Tucci (2015).

tale per la definizione di professionalità ricollegata al principio personalista.

Più specificamente, il momento di snodo si può rinvenire in quell'orientamento della Corte di Cassazione che ha valorizzato il versante non patrimoniale del danno derivante al lavoratore dal demansionamento, in conformità all'elaborazione di una nozione di illecito ampia, ricollegata ad un'idea di professionalità come valore superiore e come bene svincolato dalla materialità del reddito²³. Si ricorda che l'articolato percorso della giurisprudenza della Corte di Cassazione è stato segnato in primis dalle oscillazioni relative al problema dell'attribuzione dell'onere della prova del danno al lavoratore²⁴ o al datore di lavoro²⁵ (Muggia, 2009); quindi, altri elementi controversi hanno riguardato l'eventualità di una configurazione di un danno *in re ipsa* indipendentemente dalla prova di un pregiudizio subito²⁶, oltre che la possibilità di fornire la prova anche per presunzioni²⁷, quest'ultima particolarmente favorevole per il lavoratore; infine, il passo maggiormente significativo è stato compiuto nel momento in cui i giudizi hanno investito la possibilità di sganciare la risarcibilità del danno da demansionamento dall'onere della prova di un danno patrimoniale.

È peraltro evidente quanto la stessa evoluzione della giurisprudenza sulla risarcibilità del danno non patrimoniale generalmente inteso²⁸ abbia ampiamente promosso e incrementato la definizione di un danno non patrimoniale risarcibile anche in relazione al demansionamento²⁹, segnando un passaggio decisivo verso una connotazione sempre più marcata del diritto a salvaguardare la qualifica professionale come diritto inviolabile. La giurisprudenza del lavoro, o almeno una parte di essa, a partire dagli anni '90 ha infatti utilizzato gli strumenti del diritto civile – quali la disciplina sulla risarcibilità del danno

²³ Tra molte, Cass. 10/2002 (Rivista italiana di diritto del lavoro, 2003, II, p. 58, in Di Paola, 2004).

²⁴ Cass. 13821/2008 (Guida lav., 2008, n. 36, p. 51, in Muggia, 2009).

²⁵ Cass. 20523/2005.

²⁶ Cass. 14443/2000, Cass. 13580/2001, Cass. 15868/2002, Cass. 8271/2004; *contra* Cass. Sez. Lav. 8904/2003, Cass. 16792/2003.

²⁷ È questa la soluzione di mediazione adottata dalla Cass. Sez. Un. 6572/2006, tra i precedenti opposti orientamenti favorevoli e contrari al riconoscimento di un danno *in re ipsa*.

²⁸ Cass. 8827-8828/2003.

²⁹ Tra le altre, Cass. 12124/2003, in Foro Italiano, 2004, I, col. 434.

estesa anche all'ambito non patrimoniale, ex art. 2059 c.c. e l'ulteriore esportazione di quest'ultima all'area della responsabilità contrattuale nel rapporto datore/prestatore di lavoro – per identificare e valorizzare posizioni soggettive collocabili ben oltre l'area del danno patrimoniale, assumendo, di volta in volta, i connotati del danno morale, del danno biologico e/o del danno esistenziale, ai quali viene talvolta riconosciuta anche rilevanza sociale, ovvero «la nozione di danno non patrimoniale non si limita a quella di sofferenza morale. Piuttosto, danno non patrimoniale è il pregiudizio arrecato a interessi non economici aventi rilevanza sociale» (Bianca, 1994).

Tra l'inizio degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 per un verso emerge, quindi, l'urgenza di una definizione di danno di natura civilistica, per cui non si reputa sufficiente la sola attività eventualmente illecita della dequalificazione professionale, bensì si ritiene necessario che questa abbia apportato un effettivo e comprovato pregiudizio al lavoratore³⁰. Per altro verso, e contestualmente, la Corte di Cassazione, una volta assunto che il danno da demansionamento è qualificabile come danno civile, dichiara che questo è risarcibile indipendentemente dalla prova dell'effettiva esistenza di un danno patrimoniale, affermando in tal modo il valore superiore della professionalità, dal quale deriverebbe che il demansionamento produce una «lesione del diritto fondamentale alla libera esplicazione della libertà del lavoratore nel luogo di lavoro, determinando un pregiudizio che incide sulla vita professionale e di relazione dell'interessato», tale lesione produrrebbe «automaticamente un danno rilevante sul piano patrimoniale, anche se determinabile necessariamente solo in via equitativa. L'affermazione di un valore superiore della professionalità, direttamente collegato a un diritto fondamentale del lavoratore e costituente sostanzialmente un bene a carattere immateriale, supera l'affermazione per cui la mortificazione della professionalità del lavoratore possa dar luogo a risarcimento solo ove venga fornita la prova dell'effettiva esistenza di un danno patrimoniale»³¹.

In seguito, la Corte di Cassazione non solo ha ulteriormente definito la questione sulla base delle norme del codice civile³², ma ha anche rinforzato la tutela del lavoratore demansionato, rinsaldando il colle-

³⁰ Cass. 7789/1993, Cass. 6992/2002.

³¹ Cass. 10/2002.

³² Artt. 2103, 2059 e 2087 c.c.

gamento tra la natura non patrimoniale del danno da risarcire e «il presidio di tali interessi ad opera della Costituzione, che li ha elevati a diritti inviolabili»³³.

5. *Le origini costituenti della professionalità*

Non vi è dubbio che gli orientamenti giurisprudenziali in materia di danno da demansionamento siano state oggetto di continue e spesso vigorose oscillazioni³⁴, tuttavia l'individuazione, in una certa fase, di una fattispecie di danno non patrimoniale relativamente al riconoscimento di una componente anche non materiale/reddituale della qualifica professionale e quindi della prestazione del lavoratore, attinente alla persona e non esclusivamente all'attività, può essere considerata come uno dei numerosi e fortunati approdi della lunghissima onda originata dal primo costituzionalismo novecentesco dell'esperienza weimariana (Arrigo e Vardaro, 1982), che per la prima volta ha condotto il lavoro dall'ambito originario ed esclusivo del diritto privato, alla sfera del riconoscimento e della protezione giuspubblicistica e giuscostituzionalistica (Benvenuti, 2009).

Pertanto, la componente della mansione come bene non esclusivamente identificabile con l'aspetto reddituale, collegato alla componente personalistica del diritto del lavoratore, si pone in coerenza con il diritto alla «formazione e all'elevazione professionale»³⁵, che i costituenti hanno elaborato anche in conformità ai principi collegati al diritto all'istruzione, che è da considerare anche nella sua configurazione di «compito della Repubblica» di cui all'art. 3, c. 2, Cost. (Mortati, 1954).

Sembrerebbe, infatti, che l'intento in Assemblea costituente sia stato quello di produrre un'ambivalenza della norma tra mondo dell'istruzione da una parte, e mondo del lavoro dall'altra, ovvero tra la sfera immateriale dello sviluppo della personalità del lavoratore attraverso l'acquisizione di un patrimonio di conoscenze, e la sfera materiale della messa in opera di un bagaglio di competenze in cambio di una retribuzione. Ciò appare confermato anche da quello che è ampiamente

³³ Cass. Sez. Un., 26972/26973/26974/26975/2008, cfr. Murgia (2009).

³⁴ Si veda da ultimo, Cass. Sez. Lav. 1327/2015 sulla necessità di allegazione e prova per il danno non patrimoniale da demansionamento.

³⁵ Art. 35. c. 2, Cost.

considerato come uno degli elementi maggiormente dirompenti introdotti in sede costituente, ovvero quello della valorizzazione di una idea di formazione non collegata essenzialmente al primo avviamento al lavoro dei più giovani, bensì destinata ai lavoratori di tutte le età, in conformità, ancora una volta, al principio del «pieno sviluppo della persona»³⁶, oltre che ad un intento di finalizzare la formazione all'elevazione professionale³⁷.

6. Conclusioni

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da sempre crescenti esigenze di flessibilità imposte alle imprese per motivi diversi. Uno di questi è dato dal passaggio dall'economia di scala a quella cd. «dell'appropriatezza (...) che si basa sulla prontezza di risposta a mercati dei beni e dei servizi sempre più incerti e imprevedibili» (Reyneri, 2006). Altre ragioni di flessibilità risiedono più semplicemente, e più diffusamente, nelle necessità di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale per motivi economici.

Si è generata quindi un'urgenza di adeguamento dell'organizzazione del lavoro sia sul piano gestionale, che sul piano normativo-istituzionale, e la maggior parte delle azioni e degli indirizzi, com'è noto, vanno nella direzione di contenere e disciplinare le nuove forme della flessibilità del mercato del lavoro, senza tuttavia prestare la dovuta attenzione al versante delle più diverse trasformazioni che hanno investito specificamente il contenuto delle prestazioni lavorative.

Quest'ultimo aspetto dovrebbe essere, al contrario, oggetto di interventi che tengano conto della natura di obbligo sociale che l'ordinamento giuridico-costituzionale conferisce alla formazione professionale³⁸ in un ambito di tutela che è quello dei diritti inviolabili, cui se-

³⁶ «Si è preferita la parola "formazione" all'altra "istruzione", perché quest'ultima ha carattere ristretto, mentre qui si vuole mettere in luce che la Repubblica assume il compito, non solo di istruire in senso tecnico, ma anche di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale. Ciò soprattutto per i giovani, ma anche per gli anziani», Aldo Moro, Seduta del 13 maggio 1947 (Napoli, 1979; Bifulco, 2006).

³⁷ «Vi è elevazione professionale nel fatto stesso della formazione, ma questa è anche uno strumento per raggiungere la prima» (Napoli, 1979, p. 20).

³⁸ Tra gli interventi legislativi che hanno dato attuazione al precetto dell'art. 35, c. 2 nel momento del ri-orientamento verso forme di maggiore flessibilità del

gue, logicamente e naturalmente, la «garanzia dell'effettiva partecipazione (...) all'organizzazione politica, economica, sociale del Paese» (Romagnoli, 1982).

Le politiche legislative concernenti il mercato del lavoro dovrebbero quindi far emergere, anche per quello che concerne la disciplina delle mansioni, proprio quel repertorio di «compensazioni normative» atte a evitare il superamento di una «soglia di criticità» (Romagnoli, 1999) oltre la quale si rischia di arrecare un concreto pregiudizio al diritto all'elevazione professionale. Pertanto ci si chiede se la «conservazione del trattamento retributivo in godimento» in caso di demansionamento, come previsto dalle norme attuative del Jobs Act³⁹, nonché la contrattazione di prossimità, possano costituire compensazioni adeguate nella prospettiva di un diritto del lavoro che voglia tendere alla stabilità sociale, sia pure attraverso un imprescindibile dinamismo.

Ciò che sembra di poter intravedere sempre più nettamente di fronte a interventi legislativi la cui portata e natura sono ben diverse da quelle della concertazione, è il rischio di un ritorno a forme di individualismo proprie di una società dei diritti nella quale «i legami interindividuali (...) sono prevalentemente – se non esclusivamente – legami monetari e giuridici» (Cantaro, 2006), e nella quale il «codice dell'irrilevanza» per le motivazioni e i valori riconducibili alla persona – che pure ha portato vantaggi altissimi «in termini di certezza delle pretese, di regolarità e velocità delle transazioni e delle relazioni legali» (*Ibidem*) – rischia di trasformarsi in un rapido e avventato allontanamento dai codici della solidarietà, destinata così a perdere sempre più la sua funzione «legante» tra principio democratico, personalista, pluralista e lavorista (Giubboni, 2012).

Infine, ci si chiede se davvero l'urgenza dettata dai motivi economici possa ancora una volta essere assunta come criterio delle politiche. Si

mercato del lavoro, si ricorda l'art. 17, l. 196/1997 (Pacchetto Treu) relativo al «riordino della formazione professionale», che tuttavia contiene generiche indicazioni concernenti il coordinamento di istruzione, formazione e produzione e si rivela alquanto riduttivo rispetto agli ampi contenuti del precedente Patto per il lavoro del settembre 1996, che diversamente promuoveva un'idea di formazione che fosse funzionale non solo a obiettivi di competitività, ma anche all'equilibrio di un modello sociale fondato sull'attuazione dei diritti, sul punto si veda Bifulco (2006).

³⁹ Art. 55, 1 c., 5 cpv., schema d.lgs. recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni, in attuazione della l. 183/2014.

RPS

Francesca Fontanarosa e Elena Paparella

rivela interessante, a riguardo, l'esperienza delle grandi riconversioni degli anni '70. La legislazione di riforma della Cassa integrazione guadagni dal 1968 al 1975 prevedeva, infatti, la riqualificazione professionale (Napoli, 1979), proprio al fine di preservare la dimensione «soggettiva» della prestazione, intento che evidentemente non emerge dagli indirizzi attuali, che appaiono ben lontani dal profondo significato delle note parole di Adriano Olivetti: «gli animali si addestrano, le persone si educano» (Ferrarotti, 2013).

Riferimenti bibliografici

- Accornero A., 1997, *Era il secolo del lavoro. Più interessanti ma meno tutelati i lavori del futuro?*, Il Mulino, Bologna.
- Ales E., 2011, *Dal «caso Fiat» al «caso Italia». Il diritto del lavoro «di prossimità», le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali.*, «Wp Csdle “Massimo D’Antona”.it», n. 134.
- Arrigo G. e Vardaro G., 1982, *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Ed. Lavoro, Roma.
- Benvenuti M., 2009, *Lavoro (principio costituzionale del)*, «Enciclopedia giuridica», vol. XVIII, pp. 1-19.
- Bettini M.N., 2014, *Mansioni del lavoratore e flessibilizzazione delle tutele*, Giappichelli, Torino.
- Bianca C. M., 1994, *Diritto Civile, Vol. 5, La responsabilità*, Giuffrè, Milano.
- Bifulco D., 2003, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli.
- Bifulco D., 2006, *Art. 35*, in Bifulco R., Celotto A. e Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, p. 719 ss.
- Borzaga M., 2007, *Principio di equivalenza delle mansioni e ruolo della contrattazione collettiva: verso nuovi spazi di flessibilità?*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 3, pp. 669 ss.
- Borzaga M., 2013, *Contrattazione collettiva di prossimità e disciplina delle mansioni: una via per far aumentare la flessibilità interna del rapporto di lavoro e la produttività delle imprese?*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 4, pp. 980-1003.
- Brollo M., 2004, *Il danno alla professionalità del lavoratore*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Massimo D’Antona*, Giuffrè, Milano, vol. I, pp. 363-392.
- Cantaro A., 2006, *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Ediesse, Roma.
- Cantaro A., 2007, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella Costituzione europea*, Giappichelli editore, Torino.
- Confessore L., 2014, *Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo: repechage e demansionamento*, «Giurisprudenza Italiana», agosto-settembre, n. 4, pp. 1964-1966.
- De Luca Tamajo R., 2013, *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», n. 140, pp. 715-740.

- Di Paola L., 2004, *La Corte costituzionale e i danni da demansionamento*, «Leggi Civili Commentate», n. 4, pp. 831-854.
- Ferraro G., 2011, *Il contratto collettivo oggi dopo l'art. 8 del decreto n. 138/2011*, «Wp Csdle "Massimo D'Antona".it», n. 129.
- Ferrarotti F., 2013, *La concreta utopia di Adriano Olivetti*, Edb, Bologna.
- Giannini M.S., 1949-50, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, «Rivista giuridica del lavoro», I, p. 1 ss.
- Giubboni S., 2006, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, «Wp Csdle "Massimo D'Antona".it», n. 46.
- Giubboni S., 2012, *Solidarietà*, «Politica del Diritto», n. 4, pp. 525-553, in part. p. 538.
- Giubboni S., 2015, *Il contratto a tutele crescenti e la Costituzione*, «Menabò di Etica e Economia», 16 febbraio.
- Giugni G., 1973, *Qualifica, mansioni e tutela della professionalità*, «Rivista Giuridica del Lavoro», I, p. 4.
- Giugni G. e al., 1976, *Ascesa e crisi del riformismo in fabbrica. Le qualifiche in Italia dalla job evaluation all'inquadramento unico*, De Donato, Bari.
- Grandi M., 1997, *Il lavoro non è una merce*, «Lavoro e Diritto», n. 4, pp. 557-580.
- Grandi M., 1999, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», pp. 309-344.
- Lenti D., 2013, *Il demansionamento alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale*, «Bollettinoadapt.it», luglio, pp. 1-4.
- Loy G., 2004, *Professionalità e rapporto di lavoro*, in Napoli M. (a cura di), *La professionalità*, Vita e Pensiero, Milano.
- Liso F., 1979, *sub art. 13, Mansioni del lavoratore*, in Giugni G. (a cura di), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Milano, Giuffrè, p. 157 ss.
- Luciani M., 2010, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, «Argomenti di diritto del lavoro», n. 3, pp. 628-652.
- Marrazza M., 2012, *La contrattazione di prossimità nell'art. 8 della manovra 2011: i primi passi della dottrina giuslavoristica*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 1, pp. 41-56.
- Mortati C., 1954, *Il lavoro nella Costituzione*, «Il diritto del lavoro», vol. I, pp. 148-212.
- Muggia S., 2009, *Evoluzione giurisprudenziale nella qualificazione del danno da demansionamento*, «Il lavoro nella Giurisprudenza», n. 5, pp. 443-449.
- Napoli N., 1979, *Il 2° comma dell'art. 35*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, Tomo II, Zanichelli, Bologna-Roma, p. 19.
- Olivetti M., 2006, *sub art. 1*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, p. 5 ss.
- Olivito E., 2011, *Il collegato lavoro alla finanziaria: alcune osservazioni sulle controversie di lavoro e sull'ambito del sindacato giurisdizionale*, «Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti», n. 1.
- Pepe A., 2003, *Il valore del lavoro nella società italiana. Viaggio nei centenari della Cgil*, Ediesse, Roma.
- Perulli A., 2013, *La contrattazione «di prossimità»: teoria, comparazione e prassi*, «Rivista italiana di Diritto del Lavoro», n. 1, pp. 919-960.

RPS

Francesca Fontanarosa e Elena Paparella

- Perulli A. e Speciale V., 2011, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la «rivoluzione di agosto» del Diritto del lavoro*, «W.P. Csdle “Massimo D’Antona”.it», n. 132.
- Pisani C., 2009, *Mansioni e trasferimento nel lavoro pubblico e privato*, Torino, Utet.
- Pogliotti G. e Tucci C., 2015, *In azienda arriva più flessibilità nelle mansioni*, Il Sole24Ore, 20 febbraio.
- Pupo V., 2011, *Contrattazione di prossimità: introduzione del diritto del lavoro ad aziendam?*, «Consulta Online», disponibile all'indirizzo internet: www.giurcost.org/studi/pupo.htm.
- Reyneri E., 2006, *Tra autonomia professionale e subordinazione economico-organizzativa*, in M. Pallini (a cura di), *Il lavoro a progetto: studio interdisciplinare comparato*, Il Mulino, Bologna.
- Romagnoli U., 1972, *Commento all'art. 13*, in Aa.Vv. (a cura di), *Statuto dei lavoratori. Art. 1-13*, Zanichelli, Bologna-Roma, p. 190.
- Romagnoli U., 1982, *Art. 3*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, pp. 199-276.
- Romagnoli U., 1995, *Il lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Romagnoli U., 1999, *Per un diritto del lavoro post-industriale e sovranazionale*, «Lavoro e Diritto», n. 2, pp. 209-219.
- Santoro Passarelli F., 1961, *Spirito del diritto del lavoro*, «Saggi di diritto civile», II, pp. 1070-1076.
- Scarpelli F., 2012, *Il contratto collettivo nell'art. d.l. n. 138 del 2011: problemi e prospettive*, in Nogler L. e Corazza L. (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro*, Franco Angeli, Milano, pp. 718-730.
- Smuraglia C., 2007, *Il lavoro nella costituzione*, «Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale», n. 1, pp. 425-438.
- Tursi A., 2013, *L'articolo 8 della legge n. 148/2011 nel prisma dei rapporti tra legge e autonomia collettiva*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 4, pp. 958-979.
- C. Zoli, 2014, *Il controllo giudiziario e gli atti di esercizio del potere direttivo: il trasferimento del lavoratore e il mutamento delle mansioni*, «Diritto delle relazioni industriali», pp. 709-740.

La disciplina dei licenziamenti per i nuovi assunti: impianto ed effetti di sistema del d.lgs. n. 23/2015

Franco Scarpelli

RPS

L'articolo analizza la disciplina dei licenziamenti introdotta, soltanto per i lavoratori nuovi assunti, dal decreto legislativo n. 23 del 2015, nell'ambito del cd. Jobs Act del Governo Renzi. Il saggio ricostruisce le linee di fondo del provvedimento e ne valuta l'impatto sulle relazioni di lavoro e sull'azione delle organizzazioni sindacali. Vengono anche evidenziati i possibili effetti critici del provvedimento,

quali l'effetto sulle condizioni di concorrenza tra le imprese, soprattutto in alcuni settori economici, e sulla spinta delle imprese a sostituire il personale già in servizio con lavoratori più giovani e meno costosi. L'autore delinea infine i terreni sui quali la contrattazione collettiva potrebbe temperare gli aspetti socialmente ed economicamente negativi della nuova disciplina legale.

1. Il disegno del Jobs Act e il suo impatto sugli equilibri di potere contrattuale nei rapporti di lavoro

Il Governo Renzi ha definitivamente approvato il più atteso tra i decreti attuativi della legge 183 del 2014, ovvero quello sul cd. contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (d'ora innanzi per brevità Ctc).

Provando a sintetizzare il senso della disciplina, secondo le intenzioni del Governo che l'ha fortemente voluta, essa dovrebbe rendere più conveniente e appetibile per le imprese l'assunzione dei lavoratori a tempo indeterminato, così contribuendo a dirottare una maggior quota della domanda di lavoro dai contratti di lavoro non standard (contratti a termine, lavoro accessorio, rapporti di collaborazione autonoma, ecc.) al contratto, appunto, a tempo indeterminato.

Sotto questo profilo, il decreto va messo in collegamento anche con le disposizioni contenute nella Legge di Stabilità, che ha previsto significativi sgravi contributivi proprio per le assunzioni a tempo indeterminato. D'altro canto, bisognerà attendere di vedere come saranno modificate le discipline degli altri rapporti di lavoro (soprattutto quella del contratto a termine) per capire se davvero il Ctc possa essere un

loro adeguato «competitore» (sulla base dello schema di decreto *in fieri* pare tuttavia che il Governo non intenda rendere più restrittivo l'accesso al contratto a termine).

Se l'intenzione è certamente apprezzabile, qual è però il modo in cui essa viene realizzata? Qual è cioè la convenienza offerta alle imprese con il nuovo contratto a tempo indeterminato?

Ebbene, tale convenienza sta tutta e soltanto nella forte attenuazione delle regole protettive in caso di licenziamento ingiusto – solo per i nuovi assunti, come si vedrà tra breve – secondo una linea che tende a limitare a pochissimi casi la reintegrazione nel posto di lavoro, mentre nella maggioranza dei casi un lavoratore che sia licenziato senza il rispetto dei limiti legali riceverà soltanto un indennizzo economico (piuttosto modesto, come vedremo).

Come è stato segnalato, tale scelta regolativa modifica profondamente il paradigma delle discipline lavoristiche, accogliendo di fatto alcune tesi riconducibili alla declinazione giuslavoristica dell'analisi economica del diritto: in particolare, per quel che riguarda l'incidenza sulla disciplina del contratto di lavoro, si determina così «una netta inversione di tendenza a favore della teoria degli *inadempimenti efficienti* (*efficient breach*) e dei meccanismi di ristoro monetari, con conseguente evitamento della discrezionalità giudiziale» (Perulli, 2015, p. 12).

È evidente a chiunque che con la nuova disciplina vengono modificati gli assetti di fondo del sistema di regole del lavoro (almeno per le imprese di maggiore dimensione, dove opera tradizionalmente un regime protettivo intenso per i licenziamenti ingiusti), spostando in misura significativa gli equilibri del conflitto di interessi nei rapporti di lavoro, e dei rapporti di forza nell'esercizio dei poteri contrattuali, a favore dei datori di lavoro.

Le tutele dei licenziamenti hanno infatti una rilevanza che va ben oltre la specifica vicenda del recesso e la tutela della stabilità di reddito e occupazione, poiché sostengono la forza contrattuale del lavoratore nella relazione quotidiana sul luogo di lavoro. Di più: una tutela efficace nei confronti di un licenziamento ipoteticamente ingiustificato – diritto non a caso espressamente sancito dalla Carta europea dei diritti fondamentali e dalla Carta sociale europea – protegge le libertà fondamentali di lavoratrici e lavoratori, nei luoghi di lavoro: la libertà di espressione e di dissenso, la difesa della dignità quando questa sia minacciata da superiori o colleghi, la difesa e pretesa dei propri diritti, la possibilità di attivarsi sindacalmente se lo si desidera, ecc.

Non c'è bisogno di spiegazioni per intuire che un lavoratore che sa che

può essere licenziato a basso costo sarà un lavoratore più debole, meno pronto a far valere i propri diritti o interessi. Si pensi, per fare un esempio (e senza considerare i casi di più odiosa discriminazione, per i quali la legge mantiene strumenti di più forte sanzione, pur di utilizzo impegnativo), alla condizione di una lavoratrice della grande distribuzione che, per esigenze legate agli impegni di cura familiare, ha necessità di resistere a pressanti richieste di fare straordinari, modificare turni, ecc., magari nascenti da un'organizzazione del lavoro a organico ridotto per finalità di contenimento dei costi: quanto potrà sottrarsi a tali pressioni pur quando ciò sia un suo diritto e, se lo farà, quanti datori di lavoro resisteranno alla tentazione di allontanarla a basso costo per sostituirla con un dipendente più disponibile e «flessibile»?

L'aspetto ora evidenziato, relativo alla condizione della singola relazione contrattuale, presenta poi un'altra serie di effetti che dovranno essere attentamente misurati, a cominciare dalla modifica delle condizioni di radicamento della rappresentanza sindacale, soprattutto nella fascia di imprese né troppo piccole (già oggi difficilmente sindacalizzabili) né molto grandi (nelle quali l'effettività della presenza sindacale potrà forse continuare a svilupparsi anche a prescindere dall'intensità della protezione legale dei lavoratori, come in fondo avvenne già prima che l'ordinamento dettasse discipline limitative del recesso).

Sul punto, sia consentito contrastare la diffusa obiezione secondo la quale, in fondo, tale condizione di minore protezione contro il recesso ingiustificato è quella da sempre vigente per i tanti lavoratori delle piccole imprese: argomento fallace non soltanto perché, come è ovvio, la risposta a tale disparità di trattamento sarebbe semmai da cercare in un miglioramento delle condizioni di tutela nelle piccole imprese (sinora non avvenuto per una sorta di compromesso sociale e giuridico diretto a proteggere la piccola impresa), ma soprattutto perché dimentica che il sostegno all'effettività dell'attività sindacale nelle medie e grandi imprese è una delle condizioni del potere contrattuale sindacale che si sviluppa (anche e prima di tutto, nella nostra esperienza) con la negoziazione dei contratti collettivi di categoria, i quali a loro volta rappresentano quasi sempre le uniche tutele invocabili dai dipendenti delle piccole imprese.

Rispetto a tali problematiche non convince l'argomento che la modifica (diminuzione) dei livelli di tutela nel rapporto di lavoro possa trovare compensazione nella crescita di tutela dei lavoratori nel mercato, con il miglioramento della protezione economica in caso di disoccupazione (miglioramento per certi aspetti realizzato dal d.lgs. 22/2015)

RPS

Franco Scarpelli

e con una svolta nel funzionamento dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

In tale chiave, il modello della *flexicurity*, meritevole ovviamente di attenzione e approfondimento nei suoi vari possibili sviluppi, anche a livello europeo, diviene troppo spesso mera tecnica retorica, in primo luogo perché il raggiungimento nei fatti di livelli adeguati di protezione e di efficienza del mercato è un miraggio, collegato a investimenti di risorse del tutto implausibili in questa fase (quindi la retorica della *flexicurity* si basa su uno scambio temporalmente squilibrato, e forse mai in grado di realizzarsi compiutamente). Ciò detto, va sottolineato che si tratterebbe in ogni caso di un bilanciamento tra terreni eterogenei, nel senso che i valori (personali, sociali, economici) in gioco nella relazione contrattuale e nell'equilibrio di poteri che ivi si realizza, e che sta al diritto del lavoro storicamente regolare, si pongono su un piano che è in buona parte autonomo e indifferente rispetto alla condizione del lavoratore nel mercato.

Il lavoratore più forte sul mercato potrà certo attenuare meglio gli effetti negativi di una vicenda patologica del rapporto di lavoro, ma ciò non gli garantisce di per sé – salvo forse la condizione di pochissimi lavoratori, determinanti per la vita di un'impresa – di poter realizzare adeguatamente nella relazione di lavoro aspirazioni e bisogni, economici, professionali, esistenziali, soprattutto per quella dimensione della relazione lavorativa che non ha misura economica. Per tornare al semplice esempio sopra proposto, la lavoratrice della grande distribuzione che fosse licenziata per la propria difficoltà ad adeguarsi ai ritmi di un'organizzazione fortemente stressata, se assistita da servizi per l'impiego di meravigliosa efficienza potrebbe forse trovare in breve tempo un'altra occupazione, nella quale si riprodurrebbero immediatamente e con ogni probabilità la stessa difficoltà e la stessa condizione di debolezza.

2. Prospettiva atomistica del modello regolativo del Jobs Act e suoi effetti sul sistema

La modifica di paradigma regolativo della relazione contrattuale di lavoro meriterebbe poi di essere indagata, anche soltanto nella chiave di valutazione dell'efficienza, sollevando lo sguardo dalla prospettiva *micro* della relazione individuale di lavoro e delle sue connessioni con le condizioni di competitività della singola impresa, alla prospettiva *macro*

dei modelli e delle dinamiche di sviluppo del sistema economico-sociale nel suo complesso, della competitività di settore e di sistema.

Tale diversa prospettiva appare ignorata nel progetto regolativo del Jobs Act, nel momento in cui alle notevoli concessioni fatte all'impresa e alla sua competitività (nell'auspicio che le stesse producano una maggiore propensione ad assumere con contratti standard) non corrisponde alcuna «richiesta» (né tramite meccanismi coercitivi o condizionali, né tramite meccanismi incentivanti) a farsi carico di un utilizzo delle nuove e più favorevoli condizioni regolative che inglobi anche obiettivi di competitività di sistema e di compatibilità sociale (i quali a loro volta possono determinare miglioramenti di competitività di sistema, ad esempio riducendo i costi sociali ed economici che sono prodotti da fenomeni come l'eccessiva diffusione di condizioni di precarietà, del lavoro povero, ecc.).

L'impresa viene sì indirizzata ad avvalersi in via prioritaria dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato rendendo gli stessi più appetibili (soprattutto, in questa fase, per il minor costo contributivo derivante dagli incentivi della Legge di Stabilità, ma anche) in termini di minor costo di scioglimento: ma il futuro dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato non è più caratterizzato da una significativa condizione di stabilità, cosicché la condizione di precarietà sembra potersi estendere anche nell'area del lavoro standard.

Il punto è che la precarietà prima ancora che dalla forma contrattuale di impiego dipende dalla condizione professionale, dalla mancanza (o scarsità) di investimento sulla formazione e la professionalità (bene riservato all'area dei *core workers*), dall'esclusione dai processi di conoscenza, dall'aumento delle condizioni di asimmetria informativa sulle condizioni di lavoro e dell'impresa, ecc.

Tali fattori pregiudizievoli rischiano di allargarsi almeno per una parte dei nuovi assunti a tempo indeterminato, la cui condizione di debolezza contrattuale, almeno per gli addetti alle mansioni più fungibili, renderà più arduo elaborare percorsi individuali o collettivi di compensazione. È questo uno dei terreni dove alle imprese nulla si chiede in cambio della concessione di nuovi margini di flessibilità, né in termini di maggiori costi diretti a finanziare la sicurezza sociale (come in parte fece la Riforma Fornero del 2012), né in termini di investimenti sulla professionalità e la formazione (come avviene nella disciplina della somministrazione di lavoro).

Anzi, mentre si rafforza il potere contrattuale del datore di lavoro, la concessione di più ampi strumenti di flessibilità si estende da quella in

RPS

DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI PER I NUOVI ASSUNTI: IMPIANTO ED EFFETTI DI SISTEMA DEL D.LGS. N. 23/2015

uscita a quella funzionale, relativa alla gestione delle mansioni del lavoratore: ciò che potrà consentire, almeno per la grande area dei lavoratori esclusi dai settori strategici dell'impresa e dai processi a più elevato tasso di innovazione, di orientare l'utilizzo della flessibilità a vantaggio della competitività (atomisticamente considerata) della singola impresa, ignorando il problema della difesa e incremento del capitale umano collettivo, di sistema.

Il legislatore, come già in passato, prosegue dunque nella scelta di spostare gli equilibri della regolazione a favore dell'impresa ma senza distinguere tra imprese di diversa qualità imprenditoriale e sociale: la responsabilità sociale dell'impresa – slogan anni fa molto in voga, ma attutito più di recente dalle dinamiche drammatiche degli anni della crisi – è affidata a spinte volontaristiche, senza che l'ordinamento si preoccupi di premiare i soggetti che se ne fanno carico.

Il segnale trasmesso con la disciplina dei licenziamenti per i nuovi assunti, per le modalità tecniche con cui è stata realizzata, non indirizza certo verso condotte virtuose, nel momento in cui codifica la regola generale per cui l'atto contrario alla legge (e di inadempimento dell'impegno alla stabilità assunto con la stipulazione del contratto di lavoro) viene affidato ad una sanzione indennitaria di importo relativamente contenuto e scisso dall'effettivo pregiudizio provocato a chi l'illecito ha subito, sottraendo alla funzione giudiziaria il compito di valutare (non soltanto l'illegittimità dell'atto, ma anche) l'adequazione della sanzione (in rapporto sia alla gravità dell'illecito sia alla lesione portata agli interessi protetti dall'ordinamento con la regola sostanziale).

Il decreto 23/2015 contiene poi un secondo segnale che pare politicamente e simbolicamente molto forte (ancora non in senso positivo) e che riguarda il terreno della tutela dei diritti. I nuovi assunti, già meno protetti rispetto ai lavoratori in servizio, vengono esclusi dall'utilizzo degli strumenti processuali più efficaci introdotti dalla legge del 2012 per i casi soggetti all'art. 18 Stat. lav. (il cd. Rito Fornero), esclusione estesa anche ai casi nei quali tali lavoratori possono ancora invocare la tutela reintegratoria; ma, soprattutto, l'azione in giudizio contro il licenziamento (ipoteticamente) illegittimo diviene ipotesi del tutto residuale e improbabile, poiché la legge prevede una procedura conciliativa che, grazie alla defiscalizzazione delle relative erogazioni economiche, consegna alle imprese uno strumento assai poco costoso per sanare l'ipotetico illecito (divenendo d'altro canto molto più rischioso per il lavoratore decidere di proseguire comunque nell'azione).

Se è vero che tra le raccomandazioni del Fondo monetario internazionale al nostro paese vi è quella, motivata e insistente, di ridurre numeri e tempi del contenzioso civile, non si può non notare che l'obiettivo viene qui perseguito attraverso una sorta di condono permanente dell'ipotetico atto illecito con oneri finanziari a carico della sfera pubblica (preventivati, a regime, in oltre 37 milioni di euro annui) i quali, questo l'aspetto simbolicamente più significativo, vengono prelevati dal fondo mirante a finanziare i provvedimenti di riforma degli ammortizzatori sociali e dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (per interessanti osservazioni sulle scelte politiche di dislocazione di risorse pubbliche nel Jobs Act si veda Marazza, 2015a).

In tale contesto, vi è da sperare in uno scatto di maturità da parte della cultura imprenditoriale, la quale sappia diffondere standard di legalità e modernità civile delle proprie condotte di gestione delle risorse umane, anche oltre ciò che le chiede il legislatore (per tornare ancora una volta all'esempio sopra formulato, che sappia creare ambienti di lavoro in grado di accettare la diversità di chi non può o non è in grado di adeguarsi a ritmi sempre più elevati o stressati delle prestazioni di lavoro). Su tale prospettiva torneremo in conclusione.

3. Vecchi e nuovi assunti: rigidità sul mercato, effetti distorsivi della concorrenza, scelte di organizzazione delle imprese

Si ritiene poi che il legislatore non abbia a sufficienza ponderato i possibili effetti della distinzione tra vecchi e nuovi assunti e della radicale differenza di regime protettivo tra tali gruppi.

Un primo rischio è quello della maggiore rigidità nelle transizioni sul mercato del lavoro per i dipendenti che godono del vecchio regime, i quali avranno comprensibilmente una minore propensione a mutare rapporto di lavoro esponendosi, per effetto della nuova assunzione, alla perdita dello statuto giuridico più protettivo oggi goduto.

Per ovviare a tale effetto dovrà diventare prassi diffusa (prima di tutto nella cultura degli addetti al personale delle imprese) quella della stipulazione di clausole e accordi, in sede individuale e anche collettiva, che garantiscano in via negoziale la permanenza di condizioni di maggior tutela. Le soluzioni tecniche adottabili sono le più varie e non sembrano andare incontro a ostacoli di tipo giuridico (dovendo semmai discutersi dei contenuti e dei loro eventuali profili sanzionatori, approfondimento che non è il caso di compiere in questa sede).

RPS

DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI PER I NUOVI ASSUNTI: IMPIANTO ED EFFETTI DI SISTEMA DEL D.LGS. N. 23/2015

Molto più grave è il rischio di un'accentuazione di pratiche distorsive della concorrenza, già dilaganti in molti settori e segnatamente in quelli dove la competizione si gioca in modo estremo sul costo del fattore lavoro (in particolare nei servizi *labour intensive*), rendendo ancora più difficile la vita per quelle imprese (non la maggioranza, purtroppo, nel tessuto produttivo italiano) che in questi anni hanno giocato la propria competitività su fattori diversi, appunto, dalla mera riduzione dei costi e delle condizioni del lavoro.

Le imprese più strutturate potrebbero infatti subire la competizione di imprese di nuova costituzione che puntino sul vantaggio (in questo momento duplice, per la combinazione di sgravi contributivi e regime normativo più favorevole) di avvalersi dei nuovi assunti (Marazza, 2015b, p. 7). Tale vantaggio costituisce poi una seria minaccia all'effettività delle cd. «clausole sociali» che governano la transizione dei lavoratori dall'una all'altra impresa nei settori produttivi caratterizzati da frequenti cambi di appalto: e ciò proprio per il rischio di rimanere esposti a imprese concorrenti che impieghino lavoratori nuovi assunti e perciò possano offrire al committente offerte ancora più basse del consueto.

Il decreto 23/2015 si occupa del tema solo per prevedere che il lavoratore assunto dall'impresa subentrante in un appalto, in forza di una clausola sociale, conserva (ai fini del calcolo dell'indennizzo per l'eventuale successivo licenziamento) l'anzianità maturata sullo stesso appalto (non l'intera anzianità di servizio). Garanzia di per sé condivisibile, ma insufficiente a rafforzare le dette clausole sociali nei confronti delle quali sono in atto da tempo strategie di una parte delle imprese per sottrarvisi. Effetti ancora una volta problematici sul piano generale (e non per caso oggetto di una recente proposta di legge di iniziativa popolare della Cgil: Scarpelli, 2015): non solo perché rendono ancora più problematiche le condizioni dei lavoratori in settori spesso già caratterizzati dalla massiccia diffusione di lavoro altamente precario e con bassi salari; ma anche perché, di nuovo, favoriscono la diffusione di imprese di minore dimensione e qualità, ostacolando la crescita e il consolidamento di imprese che puntino invece su modelli organizzativi efficienti e di qualità, più che sul mero abbattimento dei costi.

Ancora con riguardo ai possibili effetti indotti sulle strategie d'impresa, si può preconizzare un certo impatto della nuova disciplina sul fenomeno delle cosiddette esternalizzazioni, nel senso di una loro attenuazione: le esternalizzazioni o l'out-sourcing di servizi o segmenti di

attività dell'impresa, che dagli anni '90 sono divenute una tendenza stabile di riorganizzazione della produzione, attuata mediante le cessioni dei cd. rami d'azienda, saranno infatti d'ora innanzi meno convenienti che in passato: i lavoratori interessati, che passano in capo al soggetto cessionario dell'attività in forza della disciplina lavoristica del trasferimento di azienda (art. 2112 cod. civ.), e dunque con continuità giuridica del rapporto di lavoro, mantengono lo status di «vecchi assunti» esclusi dal nuovo regime e sono dunque meno appetibili per l'impresa interessata a subentrare nell'attività.

È dunque evidente il rischio che d'ora innanzi le operazioni di esternalizzazione vengano effettuate decentrando dove possibile la sola attività, priva di una organizzazione economica, ad un nuovo soggetto imprenditoriale: fenomeno che potrà creare problemi di eccedenze di personale presso l'impresa decentrante.

Anche sugli aspetti ora segnalati sarà possibile un ruolo delle relazioni sindacali dirette a governarli impedendo o limitando i segnalati rischi. Sul punto si tornerà in conclusione.

4. Il regime del licenziamento per i nuovi assunti: il ruolo dell'interprete

Per gli scopi e la sede di questo articolo non è opportuna l'analisi di dettaglio della disciplina dettata dal decreto legislativo 23/2015 e delle numerose questioni interpretative che la stessa pone.

Basterà dire che la nuova disciplina conferma la possibilità dell'impugnazione giudiziale del licenziamento, respingendo (anche perché contrastante con principi del diritto europeo e internazionale) la proposta che mirava a stabilire, per il licenziamento per motivi organizzativi, un costo economico comunque discendente dal recesso, da sottrarre così alla valutazione giudiziale se non nei casi in cui ne siano adottati motivi discriminatori o altri profili di grave illiceità. Tuttavia, il sindacato giudiziario sulla giustificazione del licenziamento è profondamente limitato dal nuovo regime sanzionatorio il quale prevede che il giudice, quando ritenga insussistenti i motivi soggettivi o organizzativi adottati dal datore di lavoro, debba comunque dichiarare estinto il rapporto di lavoro, condannando il datore di lavoro al pagamento di un'indennità. Inoltre, il valore di tale indennizzo è predeterminato in misura proporzionale all'anzianità di servizio del dipendente, sottraendo al giudice il compito di graduare la sanzione economica del-

l'atto illegittimo in relazione alla sua gravità e all'effettivo pregiudizio portato al lavoratore.

A tale regola, prevista per l'ipotesi in cui all'esito del giudizio di impugnazione non risulti dimostrata (dal datore di lavoro) la sussistenza del motivo (oggettivo o soggettivo) invocato quale giustificazione del recesso, si affiancano le ipotesi nelle quali è ancora prevista la tutela ripristinatoria del rapporto di lavoro (ovvero la reintegrazione, pur sulla base di disposizioni autonome, per quanto in buona parte simili, rispetto a quelle dell'art. 18 Stat. lav.).

Si tratta in primo luogo del licenziamento disciplinare (giusta causa e giustificato motivo soggettivo), ma nella sola ipotesi in cui sia accertata «l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore» (art. 3, secondo comma). Tra i commentatori ha già preso avvio la discussione in ordine al significato da attribuire a tale disposizione e ai suoi effetti sulla ricca casistica dei licenziamenti per fatto imputabile al lavoratore. Se non vi è dubbio che la legge abbia voluto restringere lo spazio di applicazione della reintegrazione, così come la discrezionalità della valutazione giudiziaria (soprattutto impedendo al giudice di assegnare rilevanza, ai fini della sanzione, al giudizio di proporzionalità tra la gravità della condotta del lavoratore e il licenziamento), si stanno già proponendo letture parzialmente «correttive» dell'apparente intento del legislatore, finalizzate a ricondurre la disposizione a coerenza col sistema giuridico nel suo complesso e giungere all'auspicabile risultato di rendere applicabile la reintegrazione non soltanto quando il lavoratore non abbia materialmente commesso la condotta che gli è stata contestata, ma anche quando la stessa non sia soggettivamente imputabile e, soprattutto, quando risulti priva di una minima rilevanza disciplinare (Marazza, 2015b, p. 16).

In secondo luogo, la reintegrazione è prevista per i casi di licenziamento discriminatorio o nullo per altri motivi (art. 2, primo comma): e anche con riferimento a tale disposizione sono sorti dubbi in relazione alla questione se le ipotesi di licenziamento nullo destinato alla reintegrazione siano solo quelle in cui tale forma di invalidità è esplicitamente prevista dalla disciplina che vieta il recesso (come nel caso dei licenziamenti per causa di matrimonio, gravidanza, puerperio) o anche quelle nelle quali la nullità sia altrimenti fondata su regole generali dell'ordinamento (come nel caso del licenziamento illecitamente motivato da un trasferimento d'azienda).

Al regime previsto per il licenziamento nullo è ricondotta anche l'ipotesi del difetto di giustificazione per disabilità fisica o psichica del la-

voratore, rimanendo discusso se in tale ipotesi possa rientrare anche il licenziamento (illegittimo) per ritenuto superamento del comporta per malattia (ovvero se tale fattispecie sia comunque riconducibile alla re-integrazione per nullità del recesso, o alla sola sanzione indennitaria) (Voza, 2015).

Resta il fatto che la regola apparentemente destinata a governare la maggioranza dei casi è quella del mero indennizzo di cui all'art. 3, primo comma, il quale (salva la sua riduzione nelle imprese di minore dimensione e per i vizi solo procedurali del recesso) è rapportato a due mensilità di retribuzione per ogni anno di anzianità, con un minimo di 4 e un massimo di 24 mensilità.

Tale meccanismo di crescita progressiva dell'indennità sarebbe l'elemento nel quale si concretizzano le «tutele crescenti» alle quali è intitolato l'intero provvedimento. Si è tuttavia a ragione osservato che l'odierna versione italiana si discosta significativamente dallo schema tipologico e funzionale di contratto a tutele crescenti discusso a livello europeo, anche per il fatto che le tutele non sono affatto crescenti, «giacché con lo scorrere del tempo non v'è alcuna tutela che aumenta (nel senso accrescitivo di garanzie, vuoi quantitative), ma solo un aumento dell'indennizzo in ragione della maggiore anzianità del prestatore» (Perulli, 2015, p. 27); né soprattutto vi è alcun accesso futuro alle tutele «standard» (differito a dopo un periodo iniziale, secondo modelli da tempo dibattuti): anzi le tutele standard divengono quelle del decreto, abbandonando a un destino progressivamente residuale le regole della stabilità conosciute sino ad ora.

Inoltre, stride con il concetto posto a bandiera del provvedimento (e probabilmente con le disposizioni della legge delega n. 183/2014) la fissazione di un tetto massimo all'indennizzo, che fa sì che oltre il dodicesimo anno di servizio il recesso illegittimo sia sempre sanzionato con 24 mensilità di retribuzione, senza più alcun rapporto con la crescente anzianità.

Nei fatti, il licenziamento diventa un atto nella disponibilità del datore di lavoro che può decidere di allontanare il dipendente, mettendo in conto di caricarsi soltanto un costo economico aggiuntivo, di entità abbastanza modesta soprattutto per i lavoratori di anzianità relativamente poco elevata (che saranno la quasi totalità per i primi anni di applicazione della nuova disciplina, salvo ovviamente il regime previgente per i dipendenti già in servizio ed esclusi dall'area di applicazione del decreto). Anzi il costo effettivo sarà ancora minore, poiché la discutibile previsione dell'esenzione fiscale dell'indennizzo (dimidia-

RPS

Franco Scarpelli

RPS

DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI PER I NUOVI ASSUNTI: IMPIANTO ED EFFETTI DI SISTEMA DEL D.LGS. N. 23/2015

to), previsto per l'accordo conciliativo disciplinato dall'art. 6 del decreto (esenzione che non si applica invece all'indennizzo percepito in sede giudiziaria), rende poco conveniente per il lavoratore affrontare il rischio e i tempi del contenzioso: cosicché nella gran parte dei casi il datore di lavoro se la caverà con un costo equivalente a una mensilità di retribuzione per ogni anno di anzianità del lavoratore (con un minimo di 2 e un massimo di 18).

Una pagina particolarmente discutibile della nuova disciplina è quella che riguarda i licenziamenti collettivi, dove diviene difficilmente tollerabile la differenza di disciplina tra vecchi e nuovi assunti. Qui il legislatore prevede esclusivamente la sanzione indennitaria, tanto per la violazione delle procedure sindacali di informazione e consultazione quanto per la violazione dei criteri di scelta (difetto quest'ultimo che pone in evidenza la scorrettezza dell'individuazione del lavoratore licenziando, con l'inosservanza di criteri di rilevanza sociale e di corretta graduazione nella distribuzione dei sacrifici tra i lavoratori).

Si tratta di un tema delicato: la prassi dimostra che l'impresa, anche a prescindere da eventuali condotte collegate a motivi tipicamente discriminatori, tende naturalmente ad allontanare i soggetti più deboli e quelli (ritenuti) meno produttivi. L'effetto della nuova disciplina è altrettanto delicato, poiché la diversità di statuto giuridico emergerà questa volta in modo evidente e drammatico, potendo attendersi il verificarsi di casi in cui più lavoratori contesteranno la stessa procedura di licenziamento collettivo, per violazione dei medesimi criteri di scelta, ma alcuni (vecchi assunti) potranno essere reintegrati mentre altri (i lavoratori «a tutele crescenti») ne potranno ricavare un modesto indennizzo.

Nonostante quanto affermato all'inizio di questo paragrafo il sistema (pur prevedendo teoricamente la possibilità dell'impugnazione in sede giudiziaria del recesso) giunge dunque di fatto a un assetto pressoché coincidente con quello immaginato dalla teoria del cd. *firing cost*, mirante a sostituire il sindacato giudiziario sul licenziamento con un costo prefissato (Ichino, 1996, p. 105 ss.).

Come si è rilevato in apertura, dunque, siamo di fronte a una modifica profonda della disciplina del rapporto di lavoro, poiché «eliminare la giustificazione del licenziamento e sostituirla con il pagamento di una somma vuol dire (...) obliterare una delle dimensioni immanenti ad ogni atto di licenziamento: la dimensione del potere» (Carinci, 2013, p. 176).

Poiché tale modifica non appare sintonica alle linee di sistema dell'or-

dinamento, all'interprete spetta, pur nel rispetto del dettato legislativo (e salve le questioni che possano essere sollevate di legittimità costituzionale o di compatibilità con il diritto europeo, che in questa sede non affrontiamo), muoversi negli spazi interpretativi per recuperare in parte quell'equilibrio che manca all'odierna operazione regolativa.

In particolare, per quel che riguarda la segnalata questione della cornice di esercizio di poteri e diritti nella relazione di lavoro, il terreno più importante sarà quello del licenziamento discriminatorio e nullo per motivi illeciti: terreno di tutela del tutto residuale in passato – non sussistendone la necessità, grazie all'esistenza di un'effettiva disciplina di tutela e sanzione del licenziamento (semplicemente) ingiustificato – ma sul quale potrà e dovrà svilupparsi nel prossimo futuro un'esperienza (augurabilmente) coraggiosa di piena sanzione di licenziamenti strumentali e comunque diretti a disfarsi di lavoratori poco graditi. Il che implica l'affinamento e l'evoluzione delle relative tecniche, a partire dal superamento dell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale una volta che sia stata accertata la giusta causa o il giustificato motivo non sarebbe più possibile eccepire il carattere discriminatorio del licenziamento (Nogler, 2008).

Pur non ritenendo condivisibile l'opinione secondo la quale il licenziamento irrogato al di fuori delle cause ammesse dalla legge è di per sé discriminatorio (Carinci, 2013, p. 205), l'insussistenza e inattendibilità del motivo addotto dal datore di lavoro a giustificazione del licenziamento può ritenersi il primo degli elementi presuntivi del suo carattere illecito (perché discriminatorio, o ritorsivo, o in altra guisa); ma anche di fronte alla sussistenza di una giustificazione – e a maggior ragione per il licenziamento per motivi oggettivi, spesso discendenti da atti organizzativi originati da scelte dello stesso datore di lavoro – potrà dimostrarsi, direttamente o per presunzioni, il carattere discriminatorio tale da invalidare di per sé il recesso, con diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro. Ancora, la prospettiva antidiscriminatoria dovrà guidare a una verifica particolarmente attenta la selezione operata dal datore di lavoro in caso di licenziamento collettivo, riconoscendo la sanzione reintegratoria in ogni ipotesi (anche oltre quelle pur numerose oggi tipizzate dal legislatore) in cui la scelta del lavoratore sia stata guidata da motivi riguardanti caratteristiche della persona oggetto di protezione ricollegabile a valori di rilevanza costituzionale.

Infine, di fronte all'indebolimento dell'apparato sanzionatorio lavoristico, l'interprete è chiamato d'ora innanzi a sondare l'utilizzabilità delle tecniche sanzionatorie civilistiche, sempre al fine di temperare gli

RPS

Franco Scarpelli

RPS

DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI PER I NUOVI ASSUNTI: IMPIANTO ED EFFETTI DI SISTEMA DEL D.LGS. N. 23/2015

effetti più irrazionali della nuova disciplina del recesso. Si pensi al tema della rilevanza dei codici disciplinari di fonte collettiva e all'ipotesi di un datore di lavoro che licenzi un lavoratore per una condotta, pur effettivamente tenuta, che il codice disciplinare vigente riconduce con chiarezza a una sanzione conservativa. Se la legge, discostandosi consapevolmente da quanto previsto dall'art. 18 Stat. lav. (come modificato dalla Legge Fornero), impedisce oggi che al difetto di proporzionalità consegua la sanzione ripristinatoria del rapporto di lavoro, resiederà la possibilità di far valere su un diverso piano la violazione dell'impegno negoziale assunto con la stipulazione (o recezione) del contratto collettivo. La stessa prospettiva, a maggior ragione, sembra potersi adottare per la violazione dei criteri di scelta oggetto di specifico accordo raggiunto nell'ambito di una procedura di riduzione del personale.

5. *Ipotesi per una gestione matura del nuovo quadro di regole*

Le considerazioni svolte nei precedenti paragrafi evidenziano i rischi collegati a un utilizzo strumentale del nuovo quadro di disciplina, così come i possibili strumenti giuridici di reazione. Come si è già evidenziato, tuttavia, può sperarsi che almeno una parte delle imprese reagisca con maturità alla svolta legislativa, mostrando di meritarsi le indubbie concessioni di più facile flessibilità ricevute dal legislatore.

In merito, oltre all'auspicabile utilizzo corretto e responsabile dei tipici poteri (oggi meno condizionati) del datore di lavoro, si intravedono ampi spazi per un intervento delle relazioni sindacali mirante a garantire, oltre e in modo più avanzato di quanto preveda la legge, l'attitudine all'investimento sulla professionalità e stabilità dei lavoratori (di tutti i lavoratori, non soltanto quelli coinvolti nei processi più strategici dell'impresa), la creazione di un clima di fiducia e di investimento sulla produttività, l'attenzione ai profili di tutela sociale nei processi di riorganizzazione.

Già nelle prime settimane di vigenza del decreto 23/2015 sono venuti segnali di una disponibilità delle imprese o delle loro associazioni a garantire in primo luogo la conservazione dello statuto giuridico più protettivo per i lavoratori già in servizio coinvolti in processi di riorganizzazione o esternalizzazione. Si trattava in questo caso di garantire (con l'utilizzo dello strumento della cessione del contratto o della cessione di attività ex art. 2112 cod. civ.) le tutele già previste dalla prece-

dente disciplina, ma il segnale è importante perché dimostra la non centralità, per tali soggetti, della prospettiva di convenienza aperta dal legislatore.

Si tratterà in futuro di garantire strumenti di miglior tutela ai lavoratori ai quali si applica la nuova disciplina (strada peraltro aperta già dall'art. 12 della legge 604/1966), anche al fine di temperare la differenza di condizione e interessi che viene a determinarsi rispetto ai lavoratori già da tempo in servizio nelle stesse imprese. Ciò potrà farsi con diversi strumenti e formule negoziali: dall'estensione *tout court* della disciplina legale della reintegrazione anche ai nuovi assunti, alla previsione di veri percorsi di tutele crescenti (cioè rendendo attingibile l'accesso dopo un certo periodo a tutele equivalenti a quelle dei dipendenti già in servizio), alla previsione di indennizzi di misura più significativa rispetto a quella prevista dalla legge (ed eventualmente differenziata in relazione alla condizione sociale dei lavoratori).

Per i licenziamenti per motivi soggettivi può aprirsi una stagione di revisione dei codici disciplinari (di solito tra i contenuti meno dinamici della contrattazione collettiva): da un lato assecondando l'esigenza delle imprese di tipizzare meglio condotte illecite che toccano interessi sensibili del datore di lavoro (si pensi ai frequenti comportamenti in violazione degli obblighi di fedeltà, o a quelli di approfittamento delle condizioni di svolgimento della prestazione al di fuori delle normali possibilità di controllo), e comunque specificando meglio ipotesi disciplinari talvolta generiche; dall'altro pretendendo l'impegno per via negoziale alla reintegrazione qualora l'infrazione che è stata posta a base del recesso rientrasse tra quelle per le quali il codice prevede una sanzione conservativa.

Per i licenziamenti per motivi economici potrà lavorarsi (parallelamente all'attuazione dello strumento del contratto di ricollocazione previsto dall'art. 17 del decreto n. 22/2015) su percorsi di accompagnamento alle transizioni sul mercato dei lavoratori destinatari di licenziamenti, sulla creazione di «mercati interni» (per la circolazione dei lavoratori e per la formazione e il consolidamento delle esperienze professionali) di settore (come è già nell'esperienza di alcuni settori produttivi, come quello dell'edilizia), di gruppi o reti di imprese, distretti, territori ecc.

Insomma, di fronte ad un legislatore che visibilmente arretra il livello delle tutele, promettendo nel contempo tutele sul mercato che appaiono ancora come chimere, tocca alle parti sociali (come già avvenuto in altri periodi della nostra storia) dimostrarsi all'altezza delle dif-

RPS

Franco Scarpelli

fuse enunciazioni di una cultura matura delle relazioni industriali e delle relazioni col personale, mostrando che efficienza e competitività possono andare di pari passo con i valori della correttezza, del rispetto dei diritti e della solidarietà.

RPS

Riferimenti bibliografici

- Carinci M.T., 2013, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi*, in Aidlass, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Atti del XVII Congresso nazionale di diritto del lavoro, Pisa, 7-9 giugno 2012, Giuffrè Editore, Milano.
- Ichino P., 1996, *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, Milano.
- Marazza M., 2015a, *Dalla fiction (House of cards) alla realtà: un immaginario raffronto tra l'America Work di Frank Underwood e il Jobs Act di Matteo Renzi*, «Diritti Lavori Mercati», n. 1.
- Marazza M., 2015b, *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel Jobs Act (un commento provvisorio, dallo schema al decreto)*, «Wp Csdle "Massimo D'Antona".it», n. 236.
- Nogler L., 2008, *La disciplina dei licenziamenti individuali nell'epoca del bilanciamento tra i "principi" costituzionali*, in Aidlass, *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Venezia 25-26 maggio 2007, Milano, Giuffrè.
- Perulli A., 2015, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di «paradigma» per il diritto del lavoro?*, in Fiorillo L. e Perulli A. (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Giappichelli Editore, Torino.
- Scarpelli F., 2015, *Se le tutele del lavoro servono per favorire la buona impresa*, «www.nel merito.com», 9 dicembre.
- Voza R., 2015, *Licenziamento e malattia: le parole e i silenzi del legislatore*, «Wp Csdle "Massimo D'Antona".it», n. 248.

Gli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni: convenienze per le imprese ed effetti sul bilancio pubblico

Fabrizio Patriarca e Michele Raitano

RPS

Lo scopo di questo articolo è descrivere i contenuti della norma che ha previsto la fiscalizzazione per un triennio dei contributi a carico del lavoro sui contratti a tempo indeterminato stipulati nel corso del 2015 e valutare, da un lato,

i possibili effetti di tale norma sulle convenienze delle imprese a sostituire contratti a termine con contratti a tutele crescenti e, dall'altro, i possibili oneri per il bilancio pubblico derivanti dalla concessione degli sgravi contributivi.

1. Gli sgravi contributivi per il 2015

L'emanazione dei decreti del Jobs Act ha permesso l'utilizzo degli incentivi contributivi stabiliti dalla Legge di Stabilità del 2015 a favore delle imprese che assumono con contratti a tempo indeterminato anche a vantaggio di chi assume tramite i nuovi contratti a tempo a tutele crescenti. Tali incentivi consistono in un'esenzione dal versamento del totale degli oneri contributivi a carico del datore di lavoro (al netto di quelli verso l'Inail) e si applicano, per i primi 36 mesi di assunzione, a tutti i nuovi contratti di lavoro a tempo indeterminato (dal 7 marzo 2015, quindi, a tutele crescenti)¹ stipulati nel corso del 2015 (ad esempio, per un nuovo contratto stipulato il 1° giugno 2015 l'impresa sarà esonerata dal pagamento degli oneri contributivi fino al 31 maggio 2018). Gli oneri contributivi a carico del datore di lavoro vengono fiscalizzati; il mancato pagamento non comporta quindi una riduzione delle coperture previdenziali e di welfare per il lavoratore, ma per il triennio in esame l'onere del pagamento dei contributi diventa a carico della fiscalità generale.

Il valore degli sgravi è pari a circa il 31% della retribuzione lorda (l'ali-

¹ Nel seguito dell'articolo i termini «contratto a tutele crescenti» e «contratto a tempo indeterminato» verranno utilizzati come sinonimi. Va però chiarito che per tutti i contratti incentivati stipulati dal 7 marzo 2015 non varrà la protezione dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori in caso di licenziamento senza giusta causa e, se licenziati, i lavoratori potranno al più essere compensati dall'indennizzo giudiziale o extragiudiziale (in caso di conciliazione fra lavoratore e datore), di importo variabile a seconda della durata della relazione lavorativa e della dimensione d'impresa.

quota complessiva a carico del datore varia lievemente a seconda dei contratti nazionali a causa, soprattutto, del variare delle aliquote di finanziamento della Cassa integrazione guadagni². Lo sgravio complessivo per ogni nuovo contratto non può comunque eccedere gli 8.060 euro annui. La fiscalizzazione degli oneri contributivi è pertanto completa fino a retribuzioni pari a circa 26.000 euro; per retribuzioni di importo maggiore l'impresa dovrà versare la contribuzione sulla somma eccedente i 26.000 euro.

La norma esclude dalla possibilità di usufruire degli sgravi contributivi i lavoratori dell'agricoltura, gli apprendisti e i lavoratori domestici. Come unico vincolo alla possibilità di assumere lavoratori dipendenti nel settore privato e usufruire degli sgravi, la norma prevede che la fiscalizzazione degli oneri sociali a carico del datore non sia applicabile in caso di nuova assunzione di chi nei 6 mesi precedenti aveva già goduto di un contratto a tempo indeterminato³.

Non sono invece previsti altri vincoli alla concessione degli sgravi. In particolare, da una parte, l'impresa può usufruire degli sgravi anche quando sostituisce un precedente contratto a termine con uno a tempo indeterminato (a tutele crescenti) e anche nel caso in cui non aumenti il numero di dipendenti (la norma costituisce quindi un incentivo alla modifica dei contratti in essere e non alle assunzioni nette). Dall'altra, la concessione dello sgravio non è soggetta ad alcuna forma di condizionalità relativa al comportamento dell'azienda che lo riceve; laddove al termine (o durante) il periodo di concessione dello sgravio il lavoratore assunto tramite sgravio nel corso del 2015 dovesse essere licenziato, l'impresa non è infatti soggetta ad alcuna forma di restituzione degli oneri contributivi risparmiati. Si noti inoltre che lo sgravio viene concesso nella stessa misura a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione (quindi anche a quelle con non più di 15 dipendenti, che sono soggette a indennizzi di minore entità, in caso di licenziamenti senza giusta causa).

² Come ulteriori sgravi a vantaggio delle imprese si ricordi che la Legge di Stabilità per il 2015 ha stabilito la deduzione integrale dalla base imponibile dell'Irap del costo del lavoro sostenuto in riferimento ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (anche in riferimento ai contratti stipulati prima del 2015).

³ L'esonero contributivo non spetta nel caso di riassunzione nel corso del 2015 di lavoratori che erano già stati assunti tramite sgravio nel corso dell'anno o laddove il datore riassuma lavoratori che hanno già in essere contratti a tempo indeterminato presso società collegate o controllate dalla sua impresa.

In termini generali, la misura di incentivo consiste, dunque, in un sostegno finanziario alle imprese di durata triennale, di entità proporzionale ai contratti di lavoro a tempo indeterminato stipulati nel corso del 2015. Si noti, altresì, che gli sgravi avvantaggiano unicamente le imprese dal momento che, a meno di ipotizzare improbabili forme di traslazione sulla retribuzione lorda di esoneri contributivi di natura temporanei, i contributi a carico dei dipendenti a tempo indeterminato non sono stati ridotti.

Nelle idee del Governo, gli sgravi contributivi (e le associate riduzioni della base imponibile Irap) dovrebbero contribuire a realizzare due obiettivi: da un lato, ridurre il costo del lavoro per le imprese e, dunque, sostenere i profitti e, attraverso questi, stimolare nuovi investimenti e occupazione; dall'altro, indirizzare la domanda di lavoro verso la sostituzione di contratti atipici (da dipendente a termine o parasubordinato) in contratti a tempo indeterminato (anche se nella versione molto light delle tutele crescenti), così migliorando il grado di stabilità delle relazioni contrattuali, con effetti positivi anche sulla domanda per consumi da parte dei lavoratori. I due obiettivi sono strettamente connessi: l'impatto macroeconomico su crescita e nuova occupazione ha, infatti, effetti sulla composizione della domanda di lavoro per tipologia di contratto e quest'ultima, a sua volta, determina l'entità del sussidio e, quindi, l'effetto macroeconomico.

Calcolare gli impatti macroeconomici indotti dalla riduzione del costo del lavoro richiederebbe un complesso modello di analisi atto a stimare gli effetti moltiplicativi della misura ed esula dagli obiettivi di questo contributo, nel quale ci concentriamo, invece, sulla struttura della domanda di lavoro, in particolare sulla stima delle convenienze ad assumere lavoratori attraverso le diverse tipologie contrattuali e, dunque, sui saldi del bilancio pubblico che verrebbero determinati dalle modifiche dei comportamenti delle imprese indotte dagli sgravi contributivi.

Di seguito saranno presentate una serie di simulazioni sulla convenienza delle imprese ad assumere attraverso le diverse tipologie contrattuali (paragrafo 2). Sulla base di tali considerazioni, sarà dunque possibile fornire un quadro più preciso degli effetti sulla composizione della domanda di lavoro che potrà generare la misura di sgravio, in modo da produrre, al netto degli impatti macroeconomici ai quali, come detto, non poniamo attenzione, una stima più accurata dell'entità degli oneri sul bilancio pubblico del programma di sgravi (paragrafo 3).

RPS

Fabrizio Patriarca e Michele Raitano

2. Sgravi e costi di licenziamento: le convenienze per le imprese

Per valutare come l'introduzione degli impatti incentivi potrà influire sulla composizione per tipologia contrattuale della domanda di lavoro, occorre prendere in considerazione, da una parte, il quadro normativo del mercato del lavoro, e soprattutto le recenti modifiche alla disciplina in materia di licenziamento introdotte dal Jobs Act, dall'altra la struttura effettiva dei flussi di creazione di nuova occupazione precedente l'intervento. In questo paragrafo ci interessiamo del primo dei due aspetti, ovvero della relazione tra importo dello sgravio ed eventuali costi in caso di licenziamento, definiti dalla nuova disciplina sui contratti a tutele crescenti.

A tal fine la tabella 1 confronta sgravi e costi di licenziamento in assenza di giusta causa nei tre anni successivi alla stipula del contratto a tutele crescenti, nel caso di imprese con più di 15 dipendenti, mentre la tabella 2 riporta gli stessi confronti in riferimento a imprese che hanno al più 15 dipendenti (e sono dunque soggette al pagamento di indennizzi inferiori, in presenza di licenziamenti senza giusta causa). Si ipotizzano 3 tipologie di lavoratori:

- a retribuzione media (pari a 26.000 euro lordi annui, importo che, come detto, consente all'impresa di usufruire integralmente della riduzione massima degli oneri contributivi, pari a 8.060 euro annui, equivalente, quindi, al 31% della retribuzione);
- a retribuzione bassa (18.000 euro lordi annui; lo sgravio annuo è dunque pari al 31% di tale importo);
- a retribuzione alta (35.000 euro lordi annui; lo sgravio annuo è pari a 8.060 euro, dunque al 23% della retribuzione).

Prima di valutare le convenienze delle imprese, va ricordato che il decreto che ha introdotto il contratto a tutele crescenti ha stabilito che per le imprese con più di 15 dipendenti, qualora risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa, il giudice condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità, non assoggettata a contribuzione previdenziale, di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione lorda annua, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità (l'indennizzo totale è quindi fisso a quattro mensilità nei primi due anni di lavoro e sale poi a sei al termine del terzo anno). In alternativa il datore può seguire la strada di una conciliazione extragiudiziale, offrendo al lavoratore licenziato un importo esentasse dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che non è assoggettata a contribuzione previdenziale,

di ammontare pari a una mensilità dell'ultima retribuzione lorda annua per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità (l'indennizzo totale è quindi fisso a due mensilità nei primi due anni di lavoro e sale poi a tre al termine del terzo anno). Per le piccole imprese (quelle con al più 15 dipendenti) l'ammontare delle indennità giudiziali ed extragiudiziali è sensibilmente inferiore, dal momento che il numero di mensilità sulla cui base queste si calcolano è dimezzato rispetto al caso delle imprese che superano la soglia dei 15 dipendenti e, inoltre, non può superare il limite di sei mensilità.

Si noti altresì che nelle tabelle 1 e 2 si presenta il risparmio lordo per le imprese, senza incorporare l'effetto di maggior tassazione tramite Ires (Imposta sul reddito delle società) che scaturirebbe dalla mancata deduzione degli oneri contributivi dalla base imponibile. Come chiarito successivamente, tale minore deduzione va presa in considerazione laddove si valuti la convenienza a modificare la forma di un contratto già in essere e, data l'aliquota Ires del 27,5%, si può assumere che, in assenza di altri effetti, circa 1/4 dell'importo dello sgravio andrebbe a generare un aumento di imposizione fiscale per l'impresa (lo sgravio netto costituirebbe, quindi, 3/4 di quello lordo).

Il primo dato che salta all'occhio dal confronto fra sgravi e (eventuali) costi di licenziamento è che, nel caso di imprese con più di 15 dipendenti e di un lavoratore con retribuzione media (tabella 1), al termine del primo anno di lavoro gli oneri contributivi risparmiati sono pressoché uguali al costo di licenziamento che l'azienda affronterebbe in caso di accertamento giudiziale di licenziamento senza giusta causa dei lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti. Infatti, con accertamento per via giudiziaria, il caso più costoso per l'azienda (ma non necessariamente il più conveniente per la controparte, dal momento che espone comunque ai costi del ricorso e all'incertezza dell'esito del giudizio), l'indennizzo previsto è pari a quattro mensilità di retribuzione e, considerando tredici mensilità, questo corrisponde proprio al 31%.

Quinta e sesta colonna della tabella 1 riportano, rispettivamente, la differenza (cumulata al termine dei vari anni) tra i minori oneri contributivi versati e il costo per l'indennizzo giudiziale ed extragiudiziale. Per tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro livello retributivo, il risparmio contributivo eccede sempre il valore dell'indennizzo offerto al lavoratore licenziato tramite conciliazione extragiudiziale. Inoltre, per i lavoratori con retribuzioni medie e basse lo sgravio è sempre superiore all'indennizzo giudiziale già al termine del primo anno di lavo-

RPS

Fabrizio Patriarca e Michele Raitano

Tabella 1 - Risparmio contributivo in caso di assunzioni con contratti a tutele crescenti e costi di licenziamento senza giusta causa. Valori cumulati nei 3 anni. Imprese con più di 15 dipendenti

Lavoratore con retribuzione media						
	<i>Retribuzione lorda annua</i>	<i>Sgravio</i>	<i>Indennizzo giudiziale</i>	<i>Indennizzo extra-giudiziale</i>	<i>Saldo vs giudiziale</i>	<i>Saldo vs extra-giudiziale</i>
Fine 1° anno	26,000	8,060	8,000	4,000	60	4,060
Fine 2° anno	52,000	16,120	8,000	4,000	8,120	12,120
Fine 3° anno	78,000	24,180	12,000	6,000	12,180	18,180
Lavoratore con retribuzione alta						
	<i>Retribuzione lorda annua</i>	<i>Sgravio</i>	<i>Indennizzo giudiziale</i>	<i>Indennizzo extra-giudiziale</i>	<i>Saldo vs giudiziale</i>	<i>Saldo vs extra-giudiziale</i>
Fine 1° anno	35,000	8,060	10,769	5,385	-2,709	2,675
Fine 2° anno	70,000	16,120	10,769	5,385	5,351	10,735
Fine 3° anno	105,000	24,180	16,154	8,077	8,026	16,103
Lavoratore con retribuzione bassa						
	<i>Retribuzione lorda annua</i>	<i>Sgravio</i>	<i>Indennizzo giudiziale</i>	<i>Indennizzo extra-giudiziale</i>	<i>Saldo vs giudiziale</i>	<i>Saldo vs extra-giudiziale</i>
Fine 1° anno	18,000	5,580	5,538	2,769	42	2,811
Fine 2° anno	36,000	11,160	5,538	2,769	5,622	8,391
Fine 3° anno	54,000	16,740	8,308	4,154	8,432	12,586

Fonte: elaborazione dati a cura degli autori.

Tabella 2 - Risparmio contributivo in caso di assunzioni con contratti a tutele crescenti e costi di licenziamento senza giusta causa. Valori cumulati nei 3 anni. Imprese con non più di 15 dipendenti

Lavoratore con retribuzione media						
	<i>Retribuzione lorda annua</i>	<i>Sgravio</i>	<i>Indennizzo giudiziale</i>	<i>Indennizzo extra-giudiziale</i>	<i>Saldo vs giudiziale</i>	<i>Saldo vs extra-giudiziale</i>
Fine 1° anno	26,000	8,060	4,000	2,000	4,060	6,060
Fine 2° anno	52,000	16,120	4,000	2,000	12,120	14,120
Fine 3° anno	78,000	24,180	6,000	3,000	18,180	21,180
Lavoratore con retribuzione alta						
	<i>Retribuzione lorda annua</i>	<i>Sgravio</i>	<i>Indennizzo giudiziale</i>	<i>Indennizzo extra-giudiziale</i>	<i>Saldo vs giudiziale</i>	<i>Saldo vs extra-giudiziale</i>
Fine 1° anno	35,000	8,060	5,385	2,692	2,675	5,368
Fine 2° anno	70,000	16,120	5,385	2,692	10,735	13,428
Fine 3° anno	105,000	24,180	8,077	4,038	16,103	20,142
Lavoratore con retribuzione bassa						
	<i>Retribuzione lorda annua</i>	<i>Sgravio</i>	<i>Indennizzo giudiziale</i>	<i>Indennizzo extra-giudiziale</i>	<i>Saldo vs giudiziale</i>	<i>Saldo vs extra-giudiziale</i>
Fine 1° anno	18,000	5,580	2,769	1,385	2,811	4,195
Fine 2° anno	36,000	11,160	2,769	1,385	8,391	9,775
Fine 3° anno	54,000	16,740	4,154	2,077	12,586	14,663

Fonte: elaborazione dati a cura degli autori.

ro, mentre nel caso di lavoratori ad alta retribuzione, nel caso di risoluzione giudiziale a favore del lavoratore, l'impresa otterrebbe un vantaggio di costo (fra minori oneri e spesa per indennizzo) laddove il licenziamento avvenisse nel corso del secondo anno del rapporto di lavoro. Per le imprese di piccola dimensione (tabella 2), il saldo netto a favore dei datori di lavoro si amplierebbe sensibilmente (dato il minor livello degli indennizzi da corrispondere) e il valore dello sgravio eccederebbe l'eventuale costo di licenziamento anche nel caso di un lavoratore ad alta retribuzione licenziato nel primo anno del rapporto di lavoro.

Un modo molto efficace per comparare l'andamento di sgravi ed eventuali indennità di licenziamento nel corso del periodo di lavoro consiste nell'esprimere entrambi in termini di retribuzioni mensili lorde. Le successive figure 1-3 mostrano, quindi, in ordinata a quante mensilità (cumulate) di salario corrispondono sgravi e indennizzi al crescere della durata in mesi del rapporto di lavoro per cui si usufruisce degli sgravi (in ascissa).

Per i lavoratori con retribuzioni lorde non superiori alla soglia dei 26.000 euro annui, l'incentivo economico ricevuto dalle imprese è pari al 31% delle retribuzioni cumulate e, nel triennio, raggiunge il 93% del valore della retribuzione annua ed è dunque, pari, a circa dodici mensilità di retribuzione (figura 1; si ricordi che un anno è formato da tredici mensilità contrattuali). Per imprese con più di 15 dipendenti, gli eventuali indennizzi giudiziale ed extragiudiziale da corrispondere in caso di licenziamento salgono, rispettivamente, al tasso di due e una mensilità all'anno, ma con un valore minimo, di 4 e 2 mensilità sin dalla stipula del contratto, a seconda del tipo di indennizzo. Di conseguenza per i lavoratori per i quali lo sgravio contributivo è di importo pieno (ovvero quelli con retribuzione non superiore a 26.000 euro annui) il sussidio percepito dalle imprese diventa maggiore dell'indennizzo maturato dal primo mese del secondo anno nel caso di intervento giudiziale e dopo i primi sei mesi di rapporto di lavoro nel caso di conciliazione extragiudiziale. Per i lavoratori con redditi più elevati lo sgravio accumulato è minore e, quindi, è leggermente ritardato il periodo oltre il quale lo sgravio accumulato eccede l'indennizzo potenziale.

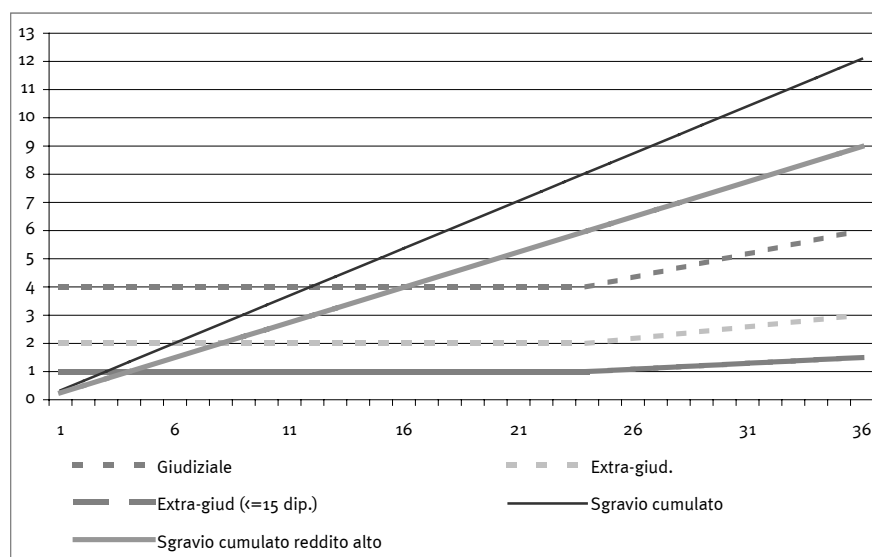
Nel caso di imprese con al più 15 dipendenti, nei primi 3 anni di attività l'indennizzo corrisponde a quello extragiudiziale delle imprese più grandi, mentre nel caso di conciliazione extragiudiziale l'indennizzo da pagare è pari alla metà di quello corrisposto dalle imprese con più di

RPS

Fabrizio Patriarca e Michele Raitano

15 dipendenti e, dunque, è pari a 1 mensilità nel primo biennio per poi salire di metà mensilità tra il secondo e il terzo anno. Di conseguenza, nelle piccole imprese lo sgravio eccede l'indennizzo extragiudiziale già a partire dal terzo mese di durata del nuovo contratto a tempo indeterminato.

Figura 1 - Sgravio e indennizzo cumulati espressi come mensilità di retribuzioni in funzione del numero di mesi di durata del contratto da dipendente a tempo indeterminato



Fonte: elaborazione dati a cura degli autori.

Estendendo l'arco temporale, e ribaltando la prospettiva fin qui seguita, si può calcolare a quale anzianità di servizio lo sgravio percepito nei primi tre anni di attività sarebbe compensato dall'indennizzo da versare in caso di licenziamento senza giusta causa. Per un lavoratore con retribuzione lorda non superiore a 26.000 euro, il punto di pareggio corrisponde a circa 5 anni e mezzo di anzianità di servizio nel caso di indennizzo giudiziale, mentre è addirittura pari a 11 anni nel caso di indennizzo extragiudiziale. Per un lavoratore con reddito eccedente i 26.000 euro il punto di pareggio fra indennizzo giudiziale e sgravio complessivo goduto nel triennio sarebbe comunque superiore ai 4 anni di anzianità.

Come sottolineato in precedenza, l'incentivo monetario non è condizionato alla creazione di nuova occupazione. I risultati finora mostrati

possono quindi essere utilizzati per valutare le convenienze per l'impresa a trasformare un contratto in essere – da dipendente a tempo determinato a parasubordinato – in un contratto a tutele crescenti⁴.

Nel caso in cui si modifichi una forma contrattuale in essere parte degli sgravi si concreta in un incremento dell'imposta sul reddito delle società (Ires), dato che i contributi fiscalizzati non sono chiaramente deducibili dal costo del lavoro⁵. Nei calcoli dell'impatto sulle finanze pubbliche degli sgravi, la Ragioneria generale dello Stato (Rgs) ha ipotizzato un'aliquota media di circa il 25%; al netto dell'impatto fiscale per un'impresa che sostituisse una forma contrattuale lo sgravio avrebbe un valore pari, dunque, al 75% dello sgravio lordo complessivo.

Per confrontare le convenienze relative fra un contratto a tutele crescenti che dà diritto all'incentivo contributivo e un contratto a termine, bisogna anche ricordare che, in seguito alla riforma del 2012, questi ultimi sono gravati di una maggiorazione dell'1,4% dell'aliquota di finanziamento delle indennità di disoccupazione. Per il resto, essendo soggetti alle stesse norme contrattuali, contratti a termine e a tutele crescenti sono perfettamente comparabili. In particolare, dal punto di vista del lavoratore, va sottolineato che, a parità di inquadramento contrattuale e anzianità di servizio, un dipendente a termine riceve la stessa retribuzione e ha le stesse tutele di welfare (pensioni, malattia, maternità, indennità di disoccupazione, Tfr) di un dipendente a tempo indeterminato. L'unico chiaro vantaggio per un lavoratore nel passaggio dal contratto a termine (anche nella versione «liberalizzata» dal «decreto Poletti» di marzo 2014) consisterebbe nella possibilità di ricevere un indennizzo in caso di licenziamento al termine del rapporto di lavoro.

Nella figura 2 presentiamo quindi (espresso in termini di mensilità di retribuzione lorda, in ordinata) l'andamento nei primi 18 mesi della relazione contrattuale (in ascissa) del saldo fra sgravio complessivo (al netto della maggiore tassazione come Ires) e indennizzo in caso di conciliazione extragiudiziale (quella che sarà, in tutta probabilità, seguita

⁴ Lo stesso ragionamento vale per un'impresa che avrebbe comunque assunto, anche in assenza di incentivo, ma mediante contratti parasubordinati o a tempo determinato.

⁵ Laddove invece l'impresa grazie allo sgravio decidesse di incrementare la sua occupazione, nel calcolo delle convenienze dell'impresa va invece preso in considerazione il valore dello sgravio lordo, dal momento che in questo caso non si osserverebbe un incremento dell'Ires rispetto alla situazione precedente (o rispetto alle attese dell'impresa, laddove questa avrebbe comunque incrementato l'occupazione, anche in assenza dello sgravio).

dalle parti in caso di controversia)⁶, per imprese di dimensione superiore o inferiore alla soglia dei 15 dipendenti (e considerando anche il caso di un lavoratore ad alta retribuzione, ovvero 35.000 euro lordi).

Quando nella figura il valore del saldo diventa positivo, si ottiene la lunghezza rapporto di lavoro che rende conveniente per le imprese assumere con contratto a tutele crescenti anziché a termine.

Per contratti di lavoro con retribuzioni che danno diritto allo sgravio completo (fino quindi a 26.000 euro annui) il saldo tra sgravio netto e indennizzo diventa positivo, rispettivamente per le imprese al di sotto o al di sopra della soglia dei 15 dipendenti, dal quarto o dall'ottavo mese in poi. Nel caso di un'impresa sopra la soglia dimensionale e lavoratore con retribuzione lorda annua di 35.000 euro la convenienza si manifesta invece a partire dal decimo mese.

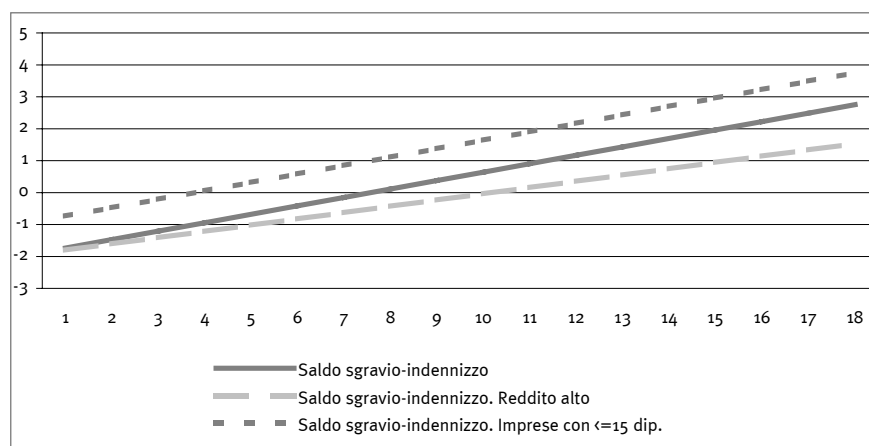
Un chiaro effetto della misura introdotta nella Legge di Stabilità sarà quindi quello di far sì che nel corso del 2015 (l'unico anno in cui si può godere degli sgravi) imprese «razionali» sostituiscano con contratti a tutele crescenti tutti i contratti a termine in essere di durata superiore agli 8-10 mesi e, nel caso di piccole imprese, tutti i contratti di durata di almeno 4 mesi. E, in linea con quanto mostrato in precedenza, in tutti i casi considerati il saldo fra sgravio e eventuale indennizzo (anche giudiziale) è positivo fino al termine dei 36 mesi di rapporto di lavoro (il periodo per cui si può godere dello sgravio sui contratti a tutele crescenti stipulati nel 2015).

L'altra alternativa rilevante consiste nello scegliere fra contratto a tutele crescenti o collaborazione parasubordinata. In questo caso, nella comparazione bisogna tener conto anche della minor aliquota previdenziale che grava sui contratti di collaborazione (28,72% nel 2015, di cui 2/3 a carico del datore) e dell'assenza su questi contratti dell'accumulazione come Tfr. Una volta presi in considerazione questi elementi, a parità di retribuzione netta per il lavoratore, le convenienze per l'impresa derivanti dal sostituire un contratto parasubordinato con uno a tutele crescenti sono mostrate nella figura 3. Pur tenendo conto dei minori costi per l'impresa dei contratti di collaborazione, per le piccole imprese converrebbe assumere con la nuova forma a tutele crescenti individui che intende mantenere occupati per almeno 5 mesi

⁶ Comparare il dato con il valore dell'indennizzo extragiudiziale rappresenta per il lavoratore una sorta di via di mezzo fra la possibilità di ottenere un indennizzo maggiore (ma, si ricordi, soggetto a tassazione Irpef) in caso di ricorso alla magistratura e il rischio di perdere la causa (e viceversa per le imprese).

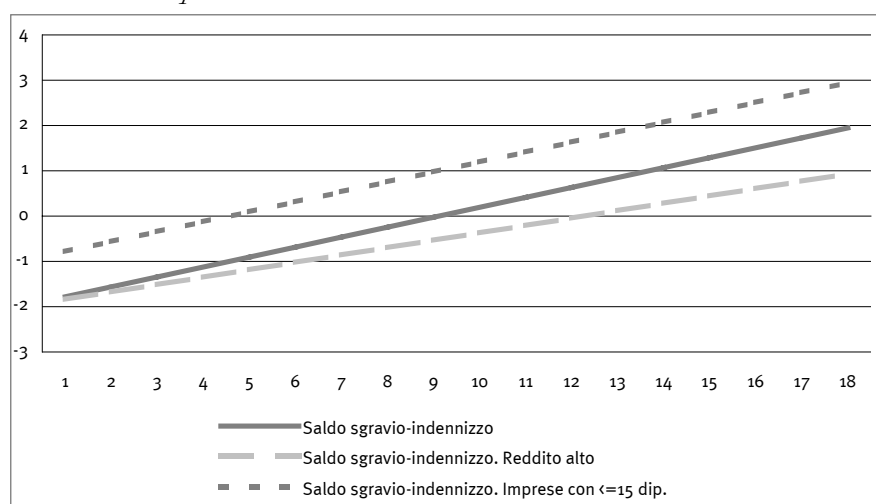
e la durata minima della relazione lavorativa che rende conveniente la nuova forma contrattuale diviene di 9 mesi per imprese oltre la soglia dei 15 dipendenti (e 12 mesi nel caso di dipendente ad alto salario).

Figura 2 - Saldo fra sgravio e indennizzo cumulati espressi come mensilità di retribuzioni in funzione del numero di mesi di durata del contratto. Confronto fra contratto a tutele crescenti e a termine



Fonte: elaborazione dati a cura degli autori.

Figura 3 - Saldo fra sgravio e indennizzo cumulati espressi come mensilità di retribuzioni in funzione del numero di mesi di durata del contratto. Confronto fra tutele crescenti e parasubordinato



Fonte: elaborazione dati a cura degli autori.

RPS

Fabrizio Patriarca e Michele Raitano

In sintesi, confrontando incentivi ed eventuali indennizzi extragiudiziali in caso di licenziamento, è possibile identificare quali degli attuali contratti atipici verranno, con tutta probabilità, convertiti in contratti a tutele crescenti: si tratta, come visto, nelle grandi imprese di una quota maggioritaria dei contratti di durata almeno semestrale e della quasi totalità dei contratti atipici di durata almeno annuale, già attivati o che sarebbero stati attivati in assenza dello sgravio. E, nel caso delle piccole imprese, l'azione congiunta di sgravi ed eventuali indennizzi rende conveniente la trasformazione della forma contrattuale anche per contratti di durata inferiore ai 6 mesi. Nel caso dei collaboratori, è dunque lecito attendersi che a essere convertiti saranno i contratti di mono-committenza ripetuti continuativamente anno per anno con lo stesso lavoratore.

3. Gli effetti sulla finanza pubblica

Per valutare l'impatto sul bilancio pubblico degli sgravi, in termini di minori entrate contributive da compensare mediante fiscalità generale, bisogna stimare il numero di contratti a tutele incentivati (da dipendente a tempo indeterminato in base alle norme pre Jobs Act fino al 6 marzo 2015 e a tutele crescenti dal 7 marzo in poi) che verrà stipulato nel corso del 2015.

Per effettuare tale stima bisogna tener conto di alcuni fattori fra i quali: il numero di contratti a tempo indeterminato che vengono normalmente stipulati ogni anno, anche in assenza degli sgravi; il numero di contratti a tempo determinato e parasubordinati di durata complessiva (anche in seguito a rinnovi) sufficiente a rendere conveniente la trasformazione in contratto a tutele crescenti (in base a quanto mostrato nel paragrafo precedente); il numero eventuali di nuove assunzioni indotto dalla presenza degli sgravi (ovvero di assunzioni che non si sarebbero realizzate in assenza degli incentivi contributivi).

Rispetto ai primi due punti bisogna inoltre sottolineare che la norma sugli incentivi contributivi è temporanea, si applica cioè (per un triennio) ai soli contratti stipulati nel 2015. È quindi presumibile, come già i primi dati a disposizione stanno mostrando, che il numero di contratti del 2015 risenta di un effetto «rigonfiamento» rappresentato dai contratti a tempo indeterminato che sarebbero stati stipulati negli ultimi mesi del 2014, ma che si sono posticipati per godere degli incen-

tivi (all'inizio del 2015 da parte delle piccole imprese, a marzo 2015 da parte delle grandi, per godere delle modifiche relative al licenziamento introdotte dal Jobs Act) e, analogamente, dai contratti che le imprese prevedevano di stipulare a inizio del 2016 e che verrebbero invece anticipati a fine 2015 per usufruire degli incentivi.

La stima del flusso dei nuovi contratti a tempo indeterminato che verranno stipulati nel corso del 2015 deve pertanto prendere in considerazione questi aspetti. Sulla base di un campione longitudinale di lavoratori dipendenti registrati nei dati amministrativi dell'Inps abbiamo pertanto replicato la normativa introdotta dalla Legge di Stabilità, misurando il numero di nuovi contratti a tempo indeterminato (escludendo domestici, agricoli e apprendisti) che viene mediamente stipulata anno per anno a lavoratori che non hanno avuto un rapporto a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti l'assunzione (come visto, tali lavoratori non possono infatti godere dello sgravio). Avendo a disposizione anche la retribuzione annua di tali contratti possiamo calcolare con precisione l'incentivo medio che sarebbe pagato per ognuno di questi contratti (il 31% della retribuzione per salari non eccedenti i 26.000 euro annui, 8.060 euro per retribuzioni di importo superiore).

Sulla base dei dati effettivi riportati negli archivi Inps, e coerentemente con quanto riportato dalla Rgs nella relazione di accompagnamento della Legge di Stabilità, ogni anno sono stipulati circa 700.000 contratti a tempo indeterminato che potrebbero usufruire degli sgravi. Per tenere conto dell'effetto «rigonfiamento» poc'anzi ricordato è plausibile incrementare tale cifra ad almeno 800.000 unità. In aggiunta al termine di ogni anno si registrano circa 400.000 contratti a tempo determinato ancora in essere e di durata precedente almeno semestrale e circa 200.000 contratti da collaboratore mono-committente di analoga durata. E, come evidenziato in precedenza, è presumibile che questi contratti vengano convertiti in contratti a tutele crescenti per usufruire degli incentivi contributivi.

Sulla base della distribuzione delle retribuzioni osservate per tali contratti si ricava la seguente tabella riassuntiva delle simulazioni degli oneri per il bilancio pubblico (tabella 3). Senza considerare un eventuale effetto di crescita occupazionale netta, l'impatto per il bilancio pubblico, incorporando le maggiori entrate via Ires per ogni anno di concessione dello sgravio, sulla base delle nostre ipotesi, sarebbe pari a circa 6,1 miliardi di euro di minori entrate, di cui 5,35 se non prendessimo in considerazione la conversione dei contratti di collabora-

RPS

Fabrizio Patriarca e Michele Raitano

zione⁷. Assumendo che la misura riesca a produrre un boom occupazionale di 200.000 unità⁸, senza tener conto delle retroazioni via Irpef e contributi⁹, i maggiori oneri per la finanza pubblica ammonterebbero a poco meno di 7 miliardi di euro¹⁰.

La valutazione di questi importi va però effettuata distinguendo i tipi di contratti per i quali si usufruirebbe degli sgravi. Laddove gli sgravi si concretassero unicamente in contratti a tempo indeterminato che si sarebbero comunque attivati, senza dunque modificare le scelte delle imprese, gli oneri per il bilancio pubblico rappresenterebbero una *deadweight loss*, ovvero una perdita netta non compensata da alcun beneficio associata ad una redistribuzione della spesa pubblica a favore dei profitti di impresa.

⁷ Qui si forniscono delle stime degli oneri di competenza sul bilancio pubblico. Gli oneri di cassa dipendono invece dall'esatta scansione temporale dei contratti in essere: un contratto stipulato a metà 2015 comporterebbe, ad esempio, un impatto di cassa fino al 2018 che sarebbe massimo nel 2016 e nel 2017 e minore nei due anni estremi.

⁸ Si noti però che nella relazione tecnica di accompagnamento alla Legge di Stabilità, la Ragioneria generale dello Stato (Rgs) ha stimato, implicitamente, un impatto nullo in termini di nuove assunzioni. Infatti, nelle sue stime, nel computo del numero di contratti su cui saranno concessi gli sgravi la Rgs non effettua ipotesi su un flusso di neo-assunti «puri» – ovvero di nuovi posti a tempo indeterminato destinati a individui precedentemente disoccupati – ma stima i costi sul bilancio pubblico derivanti dall'applicazione degli sgravi sulla base del numero di contratti annui a tempo indeterminato che vengono solitamente stipulati (e che, quindi, è lecito attendersi che sarebbero stati stipulati anche in assenza dello sgravio), a cui aggiunge una quota aggiuntiva derivante dalla sostituzione di parte di contratti atipici (in primis da dipendente a termine) con i nuovi contratti a tutele crescenti.

⁹ Nel caso di occupazione aggiuntiva, dal punto di vista delle finanze pubbliche, bisognerebbe infatti considerare il gettito aggiuntivo di Irpef e di contributi a carico del lavoratore che potrebbe compensare in buona parte lo sgravio.

¹⁰ Nel meccanismo di assegnazione dello sgravio è prevista l'esclusione della possibilità di assumere con incentivo chi è stato licenziato da un precedente lavoro a tempo indeterminato da meno di sei mesi. Questo meccanismo implicherebbe di fatto che i disoccupati che provengono da un contratto a tempo indeterminato avranno un minimo di durata della disoccupazione pari a sei mesi per poi poter essere riassumibili con gli sgravi nel corso del 2015. Considerando i dati del 2012, questo effetto riguarderebbe circa il 20% di tale categoria di disoccupati che vedrebbero aumentare il periodo di disoccupazione di una media di tre mesi, con chiari effetti sull'aumento della spesa pubblica per indennità di disoccupazione.

Laddove si realizzassero invece trasformazioni di contratti di altro tipo, l'onere di bilancio andrebbe comparato con il beneficio per i lavoratori che discenderebbe dall'eventuale maggiore stabilità della nuova relazione contrattuale e, limitatamente al caso di trasformazione di contratti parasubordinato, ai maggiori diritti previsti dai diversi contratti nazionali. Tuttavia, come visto in precedenza, nel caso dei contratti a tutele crescenti (e dei tempo indeterminati pre Jobs Act nelle imprese con al più 15 dipendenti) alle imprese converrebbe comunque assumere con sgravi e poi licenziare al termine del triennio di concessione degli sgravi. È dunque presumibile che per buona parte di questi lavoratori la stabilità potrebbe essere solo di breve periodo (e, come detto, chi passasse da un contratto a termine a uno a tutele crescenti vedrebbe crescere le proprie tutele solo in virtù della possibilità di ricevere un indennizzo in caso di licenziamento senza giusta causa). Gli oneri per il bilancio pubblico andrebbero a realizzare un sicuro miglioramento per i singoli lavoratori e, via effetti macroeconomici, per la collettività laddove la concessione degli sgravi dovesse contribuire a realizzare nuova occupazione (e non occupazione già prevista o sostituzione dei contratti in essere). In tale ottica sarebbe allora interessante stimare quanto sarebbe il rapporto tra il costo sul bilancio pubblico della misura e l'aumento occupazionale.

Assumendo che la retroazione fiscale compensasse interamente la nuova occupazione, senza quindi generare costi aggiuntivi, dovremmo considerare che nel bilancio pubblico si sono fiscalizzati 6 miliardi di euro per creare 200.000 posti di lavoro aggiuntivi. Se tale scenario si realizzasse il costo della manovra per unità di nuova occupazione sarebbe di 30.000 euro annui. Se quindi l'efficacia della misura venisse considerata limitatamente in termini di stimolo occupazionale, non si potrebbe non rilevare che il costo per nuovo occupato sarebbe sensibilmente superiore a quello della retribuzione lorda di un lavoratore della Pubblica amministrazione a inizio carriera.

RPS

Fabrizio Patriarca e Michele Raitano

Tabella 3 - Simulazione della platea di beneficiari e dei costi per il bilancio pubblico degli sgravi contributivi

	Potenziali beneficiari	Di cui con retrib. annua superiore a 26.000 euro	Retrib. annua media di chi guadagna meno di 26.000 euro	Sgravio medio di chi guadagna meno di 26.000 euro	Costo annuo degli sgravi di chi guadagna meno di 26.000 euro	Costo complessivo lordo degli sgravi	Costo al netto delle minori deduzioni Ires
Tempo indet.	800,000	114,400	18,500	5,735	3,931,916,000	4,853,980,000	3,640,485,000
Tempo det.	400,000	27,200	18,000	5,580	2,080,224,000	2,299,456,000	1,724,592,000
Collab. paras.	200,000		16,000	4,960	992,000,000	992,000,000	744,000,000
Totale	1,400,000				7,004,140,000	8,145,436,000	6,109,077,000
Nuovi posti di lavoro	200,000		18,000	5,580	1,116,000,000	1,116,000,000	837,000,000
Totale complessivo	1,600,000				8,120,140,000	9,261,436,000	6,946,077,000

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

Riforme senza politica industriale: l'Italia negli ultimi venti anni

Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini

L'Italia soffre da ormai due decenni di mancanza di crescita. Il deterioramento della sua economia si è accentuato drammaticamente dal 2008 con lo scoppio della crisi finanziaria internazionale, divenuta nei paesi europei una crisi di domanda aggregata. La dinamica negativa degli investimenti, della produttività, del progresso tecnologico alimenta la trappola della produttività, che né

ulteriori riforme del mercato del lavoro né tagli del cuneo fiscale sul costo del lavoro possono interrompere. La via di uscita piuttosto potrà trovarsi solo nel ribaltamento dell'attuale modello di sviluppo, che riporti al centro del processo produttivo la conoscenza, gli investimenti e il lavoro, di qualità e duraturo. Ma ciò non può avvenire che nel coordinato consesso europeo di una rinnovata politica industriale.

RPS

1. Introduzione

L'economia Italiana soffre di una prolungata e complessa crisi economica, la più profonda del secondo dopoguerra. Dall'inizio del 2008 ad oggi il nostro paese ha perso il 9% del suo Prodotto interno lordo (Pil) reale, la disoccupazione è raddoppiata toccando, al termine del 2014, la soglia del 12,7%, pari a 3 milioni e 230 mila disoccupati. Il costo del lavoro per unità di prodotto è tra i più alti tra quelli dei paesi europei; ma i salari sono di circa il 30% inferiori a quelli delle maggiori economie europee continentali, come la Germania e la Francia, e la produttività del lavoro è in continua contrazione. Gli indici di progresso tecnologico e di innovazione, tra cui la produttività totale dei fattori e la spesa in Ricerca e Sviluppo (R&S), e quelli di competitività internazionale, manifestano un prolungato deterioramento.

Si parla oramai apertamente di declino dell'economia italiana (Saltari e Travaglini, 2006, 2009b). Molte sono state le «ricette» proposte per contrastare questa deriva, visioni di politica economica spesso tra loro apertamente opposte. Le misure di «austerità espansiva» e le (contro)riforme del mercato del lavoro, sostenute con miope insistenza dalle istituzioni europee, non hanno fino ad oggi dato i frutti attesi (o forse sperati). Anzi, sembrano avere aggravato ulteriormente l'attuale

quadro recessivo, e approfondito la fase ciclica negativa per la conseguente contrazione della domanda aggregata, dei consumi e degli investimenti. Perciò, richieste di interventi di spesa per favorire gli investimenti, in beni strumentali tangibili e intangibili, sono arrivate da molte delle economie periferiche europee, in particolare da quelle del Sud d'Europa, tra cui l'Italia; e interventi di politica monetaria per svalutare l'euro, e per migliorare le ragioni di scambio nel commercio internazionale – con riflessi positivi sui flussi di esportazione extraeuropei, di risparmio e di disoccupazione – sono stati sovente invocati, e ora attuati dalla Bce, come misure per rilanciare, almeno nel breve periodo, l'economia italiana e quella dei paesi europei in crisi di competitività e crescita.

Tuttavia, questi interventi non sembrano essere sufficienti per superare i nodi strutturali dell'economia italiana. Per l'Italia, il processo recessivo non inizia difatti nel 2008, ma da quell'anno solamente si approfondisce, essendo invece un fenomeno recessivo di lungo periodo avviatosi, nelle sue prime forme, già alla fine degli anni Settanta del secolo appena concluso, e conclamatosi definitivamente nei decenni successivi. Molti fattori hanno contribuito ad alimentare questo percorso recessivo e a dilapidare quel capitale di tecnologie, conoscenze, investimenti, lavoro e relazioni industriali accumulato nei precedenti decenni, che aveva sostenuto, seppure in presenza di inevitabili frizioni e contraddizioni, lo sviluppo economico italiano (Nardozzi, 2004; Comito e al., 2014). Si possono ricordare, da un lato, la perdita della grande industria e dei settori tecnologicamente avanzati (come l'industria chimica, la farmaceutica, l'automobilistica, la cantieristica), l'affermarsi della piccole dimensioni di impresa e la specializzazione crescente nei comparti a basso contenuto tecnologico e a ridotto valore aggiunto; dall'altro, la più recente «frantumazione» del mercato del lavoro – con l'ampliamento delle forme di flessibilità esterna all'impresa e la deregolamentazione del contratto di lavoro, prodromo di una precarizzazione anche della società intera – e la scomparsa sostanziale della politica industriale, se non limitatamente intesa nel suo ruolo di ampliamento del grado di concorrenza dei mercati reali e finanziari.

Oggi è perciò il tempo della riflessione e dell'inventario dei mutamenti avvenuti in questo ultimo ventennio per cercare di individuare e rimuovere i vincoli che frenano lo slancio in avanti dell'economia italiana, e che influiscono sull'inerzia dei suoi processi di aggiustamento in risposta agli shock del mercato del lavoro, dell'euro, della politica

industriale; trasformazioni che hanno mutato drasticamente il modello di sviluppo italiano (ed europeo) senza però giungere ad una sua nuova chiara ridefinizione. Dai dati che presentiamo emergerà che per l'Italia la precarizzazione del lavoro e la politica di moderazione salariale degli ultimi venti anni, unitamente al parallelo arretramento degli interventi di politica industriale, e all'incertezza sulle politiche fiscali dovuta in larga parte alle attuali discutibili discipline di bilancio, hanno indebolito il sistema produttivo italiano invece di agire come propulsore della crescita, con ricadute negative sulla dinamica della produttività, sulla competitività, sugli investimenti, sulla distribuzione del reddito e della ricchezza e sul livello dei salari (Pianta, 2012), e quindi sul contributo della domanda aggregata alla crescita. L'uscita da questa combinazione negativa risiede dunque in una riformulazione del modello di sviluppo che ponga di nuovo al centro il lavoro di qualità e duraturo, la conoscenza, e una rinnovata politica industriale che vada oltre lo steccato delle regole della concorrenza e capace di tracciare le nuove linee di sviluppo dell'economia italiana.

Il contributo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo si analizza la relazione che lega la competitività e la produttività. Nel terzo paragrafo si studia in dettaglio il declino degli investimenti, della produttività e del progresso tecnologico in Italia. Le questioni relative al peso, alla composizione e alle possibili varianti del cuneo fiscale sul costo del lavoro è analizzato nel quarto paragrafo. L'ultimo paragrafo conclude con alcune considerazioni di politica industriale.

2. *Competitività e produttività*

Erroneamente, si fa spesso riferimento alla produttività e alla competitività come sinonimi o indici equivalenti per misurare la capacità delle imprese, o del sistema economico aggregato, di competere nel mercato internazionale. Ciò è improprio anche se i due indici sono tra loro strettamente collegati. Il costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) è un indice di competitività dato dal rapporto tra la retribuzione nominale per occupato e la produttività reale del lavoro. Quest'ultimo, invece, è un indice dato dal rapporto tra il valore aggiunto e il numero di occupati (o di ore lavoro) impiegate per produrre quel valore.

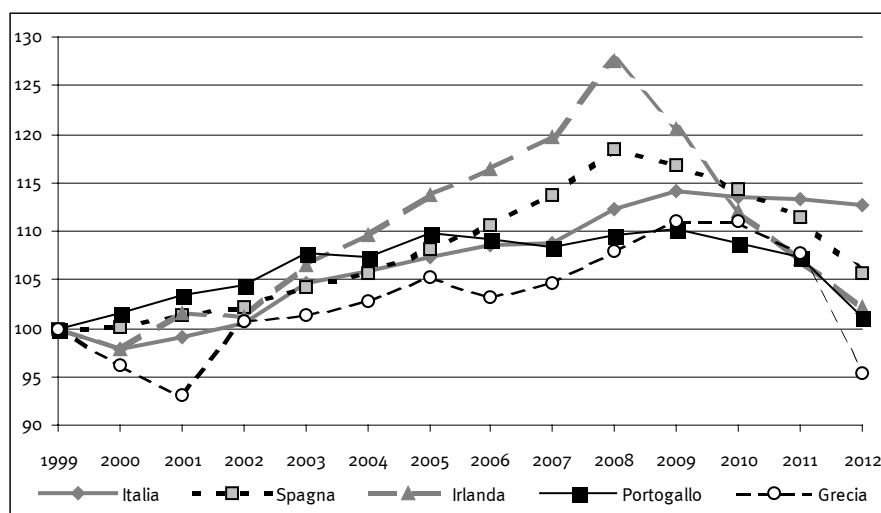
In linea di principio, più basso è il valore del Clup migliore dovrebbe essere la competitività del sistema economico (o del settore di riferi-

mento) e quindi superiore la competitività dei prodotti esportati a parità di prezzi attesi e del tasso di cambio nel commercio internazionale. Ma il Clup è un rapporto. E perciò si riduce tagliando il costo del lavoro (ossia il valore del numeratore) o aumentando la produttività (ossia il denominatore). La prima strada è spesso percepita come quella di più immediata realizzazione. E poiché il costo del lavoro è in parte determinato dalle imposte e dai contributi sociali, un miglioramento dell'indice potrebbe essere ottenuto riducendo quelle componenti attraverso opportune politiche fiscali. Oppure, nel caso peggiore, comprimendo verso il basso il livello del salario netto, attraverso il taglio delle retribuzioni nominali per occupato, la cui efficacia sarebbe comunque limitata al breve periodo e solo a condizione che le imprese riducano corrispondentemente i prezzi invece di aumentare i margini di profitto, azione peraltro non del tutto scontata.

La seconda strada, ovvero il rafforzamento della produttività, è di più difficile realizzazione, perché richiede, investimenti e tecnologie, e almeno in parte, risorse pubbliche dedicate a sostenere queste trasformazioni. Precisamente, l'aumento del denominatore del Clup sarebbe possibile solo in presenza di investimenti in beni strumentali, innovazione e ricerca, in assenza dei quali aumenti della produttività sono di difficile realizzazione. Non è quindi un caso che, nel dibattito attuale italiano, un facile consenso abbiano avuto le reiterate proposte di riduzione del costo del lavoro (trattandosi in definitiva di riduzioni di tributi), mentre minore supporto abbiano ricevuto quelle richieste di misure di intervento rivolte a reperire risorse pubbliche (maggiore spesa) da impiegare a fini del miglioramento della produttività.

Vediamo alcuni dati. La figura 1 illustra il cambiamento del Clup relativo (misurato come scarto dalla media dell'Eurozona) nei paesi periferici europei dal 1999 (De Grauwe, 2011, 2012), tra cui l'Italia. Si evidenziano due fatti stilizzati rilevanti. Fino al 2008 si registra un aumento del Clup, e dunque un deterioramento della loro posizione competitiva. In seguito, dal 2008-2009 si registra una inversione di tendenza. Questa virata è particolarmente evidente in Irlanda, Spagna e Grecia, mentre è più modesta in Italia e Portogallo. Tale inversione è il risultato della «svalutazione interna», cioè dei tagli salariali, e della conseguente deflazione avviata in questi paesi dopo lo scoppio della crisi del 2008. In Irlanda la svalutazione interna, rispetto al picco del 2008, ammonta a 23,5 punti percentuali. In Grecia e Spagna è minore ma significativa, e rispettivamente pari a 11,4% e 8,9%. In Portogallo e Italia è meno rilevante, ma va nella stessa direzione (3,2% e 0,6%).

Figura 1 - Il Clup relativo nei paesi «periferici»



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Eurostat.

Non necessariamente, però, la riduzione del Clup può essere considerata una trasformazione positiva. Come accennato sopra, l'effetto della svalutazione interna sulla crescita economica può essere contraddittorio, e spesso di breve periodo. Da una parte, la moderazione salariale riduce il Clup con un effetto positivo sulle esportazioni che divengono relativamente meno costose delle corrispondenti merci estere, a parità di cambio nominale. D'altra parte, però, la svalutazione interna ha un impatto negativo sulla domanda aggregata attraverso la riduzione dei redditi, dei consumi e dell'occupazione, il che compensa almeno parzialmente l'effetto positivo, oltre a generare impatti negativi di più lungo periodo riconducibili ad un minor livello strutturale di entrate fiscali e ad una possibile fase deflattiva che accresce il valore reale dei debiti da rimborsare. In altri termini, la riduzione dei salari e dei prezzi, inizialmente vista come strumento di rilancio della competitività, può invece comprimere la domanda interna e vanificare nel medio periodo il sacrificio iniziale sostenuto dal lavoro. In assenza di investimenti e ricerca che aumentino stabilmente la produttività, il circolo vizioso della stag-deflazione può alimentare la spirale negativa lavoro-produttività, e nel quadro dell'unione monetaria europea imporre ai paesi periferici l'uscita dall'euro, con conseguenze non facilmente prevedibili (si pensi all'attuale condizione della Grecia).

RPS

Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini

Ovviamente, l'effetto positivo, ove ci fosse, della svalutazione interna sarebbe maggiore se fosse accompagnato da una *rivalutazione* interna (ossia da un aumento dei salari) dei paesi più competitivi dell'Europa centrale, e principalmente della Germania. Tuttavia, l'evoluzione del Clup in questi paesi, tra il 1999 e il 2012, ha mostrato una tendenza opposta. La figura 2 riassume gli andamenti. Il Clup è cresciuto meno che in quelli periferici fino al 2008, e ha registrato un'inversione di tendenza negli anni più recenti, tranne in Austria e Belgio dove l'aumento era stato comunque inferiore. Una posizione del tutto particolare ha la Germania: il Clup è diminuito del 15% fino al 2007, per rivalutarsi solo del 2,75% dalla crisi fino al 2012.

L'eccezionale riduzione del Clup tedesco è il risultato di due effetti. Da un lato, la politica di moderazione salariale e la flessibilità del lavoro introdotte all'inizio degli anni Novanta, con le conseguenti ricadute sulla competitività di prezzo; dall'altro, e principalmente, gli investimenti nei settori avanzati ad alto contenuto tecnologico, e la ristrutturazione industriale con ricadute positive sulla produttività. Ai dati di oggi, emerge inoltre che di queste due trasformazioni è stata la seconda, relativa agli investimenti e al progresso tecnologico, che più ha contribuito al rilancio della competitività germanica nel quadro europeo.

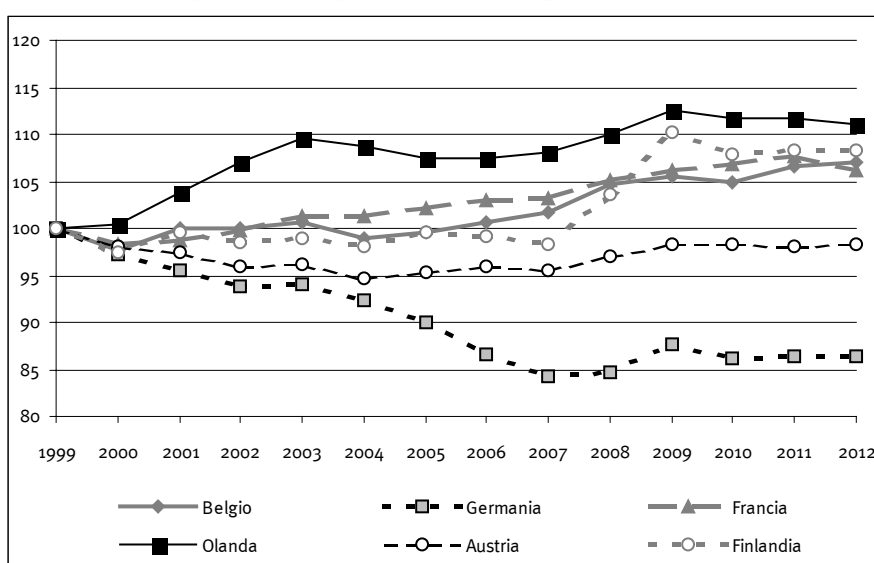
È di tutta evidenza che dinamiche così divergenti del costo del lavoro e della produttività nell'Eurozona non sono sostenibili nel lungo periodo, e sono il segno più evidente dell'incompatibilità tra l'obiettivo della rapida crescita dei paesi periferici e la riduzione degli squilibri tra il centro e la periferia. Anzi, l'asimmetrico andamento del Clup implica che il peso degli aggiustamenti è posto quasi esclusivamente sulle spalle dei paesi periferici, nonostante una maggiore simmetria contribuirebbe a ridurre i costi economici e sociali che ricadono sui paesi in ritardo, come l'Italia, aggravandone la crisi.

Il ripiegamento dell'economia italiana dell'ultimo ventennio e l'attuale recessione è, dunque, l'effetto cumulato di cambiamenti e vincoli economici e istituzionali manifestatisi in tempi diversi e con modalità diverse. Alcuni vengono da lontano. Già a partire dalla metà degli anni Ottanta e nel decennio successivo che anticipa l'entrata dell'euro, la politica economica italiana ha battuto strade errate che hanno impoverito il sistema produttivo e industriale nazionale, rendendo la crescita sempre più instabile e debole. Altri fattori, invece, sono più recenti e si ricollegano alle trasformazioni che presiedono al funzionamento del mercato del lavoro e al rapporto di lavoro, e ai processi di aggiustamento degli squilibri reali e finanziari dell'Eurozona. È da qui,

dunque, che occorre prendere le mosse per comprendere come le riforme degli ultimi due decenni abbiano messo in moto forze divergenti che, invece, di avvicinare, allontanano sempre più i paesi in difficoltà, come l'Italia, dal centro dell'Europa, e suscitano perplessità sulla tenuta non solo della sua economia, ma anche della sua coesione sociale.

RPS

Figura 2 - Il Clup relativo nei paesi «Centro Europa»



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Eurostat.

3. Produttività e investimenti

Riusciranno le grandi e molteplici riforme del mercato del lavoro, avviate alla metà degli anni Novanta, e fino ai più recenti cambiamenti normativi del rapporto contrattuale e delle tutele del lavoro (articolo 18 tra tutti) a rilanciare l'asfittica dinamica dell'occupazione, degli investimenti e della produttività del lavoro? Dai dati discussi in precedenza, sembra emergere una risposta complessivamente negativa: non esiste nessun meccanismo a priori, di causa ed effetto, che trasferisca il vantaggio competitivo derivante dalla riduzione del costo del lavoro alla spesa in nuovi investimenti, accrescendo l'intensità di capitale e il contenuto innovativo dei prodotti e dei processi produttivi. Anzi, la più recente storia italiana, ma anche quella di molti paesi europei, tra cui anche la Francia e la Spagna, mostra che la riduzione relativa del

costo del lavoro rispetto a quello d'uso del capitale (ossia degli impianti, degli equipaggiamenti materiali e immateriali, dei beni tangibili e intangibili) può avere l'effetto opposto, e perverso, di spingere le imprese a procrastinare i nuovi investimenti e a ridurre il contenuto tecnologico delle loro attività produttive (siano esse produzioni di beni o di erogazione di servizi), danneggiando in maniera permanente la produttività del lavoro, con ricadute negative sia sui salari sia sulla competitività. Analizziamo questi fatti con ordine.

Il costo del lavoro e le sue componenti sarà analizzato in dettaglio nel prossimo paragrafo. Per ora è sufficiente osservare che la differenza tra il salario reale italiano e quello tedesco o francese non è determinata dal cuneo fiscale che è mediamente intorno al 47-48%, ma dal salario netto che in Italia è in media del 30% più basso (in parità di potere d'acquisto); ciò riflette la minore capacità del nostro sistema produttivo di creare valore aggiunto e distribuirlo sotto forma di redditi. Insomma, come abbiamo già osservato, il costo del lavoro rappresenta solo una parte del problema della competitività, l'altra è costituita dalla produttività che dipende essenzialmente dal capitale fisso, dal suo contenuto tecnologico e dal vincolo produttivo che determina il modo in cui il lavoro si interfaccia con i mezzi di produzione. Se accettiamo questa impostazione diviene allora più facile evidenziare le criticità del nostro sistema paese e la pressoché nulla capacità delle numerose riforme del lavoro degli ultimi anni di rimettere in «moto la macchina» dello sviluppo (Saltari e Travaglini, 2008, 2009a; Travaglini, 2010; Calcagnini e Travaglini, 2013).

È indiscutibile come dal 1993 ad oggi si sia registrata in Italia una continua caduta del tasso di crescita dell'intensità di capitale, degli investimenti e del progresso tecnologico; e come questo deterioramento abbia trascinato verso il basso la produttività del lavoro (e la competitività). La tabella 1 riassume la dimensione di questo processo negativo.

Tabella 1 - Contabilità della crescita per l'Italia

<i>Tasso di crescita medio annuo</i>	<i>1980-1993</i>	<i>1994-2014</i>	<i>differenza</i>
Produttività lavoro	1,65	0,33	-1,32
Capitale	2,61	1,40	-1,21
Intensità di capitale	2,10	0,95	-1,15
Produttività dei fattori (Ptf)	0,88	-0,05	-0,93

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Eurostat.

Dal confronto tra i due periodi indicati nella tabella si evidenzia un tracollo formidabile del sistema paese. La crescita della produttività si

riduce mediamente nel ventennio 1994-2014 di 1,32 punti percentuali rispetto al periodo precedente. Sull'arco dei venti anni significa una perdita cumulata di produttività di 26,4 punti. Un dato enorme, che si riflette sul Pil, sui redditi e sui salari. Questo impoverimento si accompagna al crollo degli investimenti, che arretrano in media annua di 1,21 percentuali, e dell'intensità di capitale (-1,15 in media annua). Insomma, il registro del sistema paese è di una enorme frenata, e certamente non improvvisa, che coinvolge la spesa delle imprese in beni strumentali, il rapporto capitale-lavoro, la produttività del lavoro e il progresso tecnologico che, stimato attraverso la produttività dei fattori (Ptf), registra addirittura variazioni negative (-0,05 nell'ultimo ventennio).

È interessante notare che l'insufficiente accumulazione di capitale coinvolge tutti i settori produttivi, non solo quelli tradizionali (Accetturo e al., 2013). Secondo i dati Eurostat, in Italia, il peso dell'industria manifatturiera, tradizionalmente sede di processi innovativi e di ricerca e sviluppo, è diminuito nel tempo: era pari al 26% del valore aggiunto e dell'occupazione nel 1990, ma nel 1999 il peso dell'industria scende al 23% sia del valore aggiunto sia degli occupati. Inoltre, il calo si accentua con la crisi del 2008: la produzione industriale scende di oltre un quinto tra il 2007 e il 2012 (oggi circa il 16,7% del totale del valore aggiunto, rispetto al 22,3% della Germania, l'11,5% della Francia e il 16,6% dell'Eurozona). Emerge inoltre che nel 2009 una quota significativa del valore aggiunto manifatturiero italiano veniva prodotta dai settori industriali tradizionali, a basso valore aggiunto e bassa intensità tecnologica. Questi settori rappresentano oggi circa il 31% del valore aggiunto italiano, mentre in Germania non vanno oltre il 18% e in Francia il 29%. Tra le maggiori economie continentali europee risulta peggiore dell'Italia solo la Spagna, con il 36%. Complessivamente, nel 2009 la quota del valore aggiunto manifatturiero italiano nei comparti a basso e medio-basso contenuto tecnologico ammontava al 62%, rispetto al 44% della Germania, il 59% della Francia e il 64% della Spagna.

La restante quota è prodotta nei settori manifatturieri a tecnologia alta e medio-alta. Qui, le debolezze italiane emergono ancora più nettamente. La quota di questi settori è difatti pari al 38%, contro il 56% in Germania, il 41% in Francia e il 35% in Spagna. È da notare, inoltre, che negli ultimi due decenni la specializzazione dell'Italia è rimasta sostanzialmente stabile: il settore ad alta tecnologia rappresentava il 6,7% del valore aggiunto totale del manifatturiero nel 2011, rispetto al

RPS

Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini

6,5% nel 1992, un incremento trascurabile in un ventennio in cui i miglioramenti tecnologici sono stati di portata assai rilevante. Ovviamente, queste trasformazioni vengono catturate anche dai dati relativi alla dinamica aggregata dei settori Ict, che hanno visto aumentare fino al 2000 il loro peso relativo sull'investimento complessivo nazionale (11%) per poi decrescere e assestarsi intorno all'8% negli anni più recenti. Una dinamica decisamente anomala rispetto agli altri paesi europei, considerando che è in questi settori che si registra la maggiore innovazione di processi e di prodotti, il maggiore grado di conoscenza e la più elevata produttività del lavoro (Gallino, 2003).

Se queste trasformazioni in negativo non sono figlie della deregolamentazione del mercato del lavoro (taluni così sostengono), che si è accompagnata alle altre epocali modificazioni del nostro modello di sviluppo (si pensi all'euro o alle mal realizzate privatizzazioni), certo è che tali riforme non ne hanno nemmeno contrastato la caduta. Anzi, ne hanno accelerato il processo di depauperamento, restituendoci un sistema paese minato nella sua capacità di crescita, impoverito nel suo apparato industriale, svuotato nel contenuto tecnologico delle sue attività produttive e nelle sue conoscenze, squilibrato nella distribuzione dei redditi e frustrato dalla crescente disoccupazione. Un paese come l'Italia, che registra contemporaneamente una crescita della disoccupazione (dal 6,1% nel 2007 al 12,7% nel 2014) e una caduta della produttività del lavoro (-1,32% annuo) manifesta una estrema criticità che non può essere risolta, ma solo aggravata, da ulteriori deregolamentazioni del mercato del lavoro. Un costo del lavoro troppo elevato può essere un disincentivo agli investimenti. Ma un costo del lavoro troppo basso e una ridotta tutela del lavoro sviliscono il lavoro, la sua dignità e la sua produttività, spingendo le imprese a preferire produzioni a basso valore aggiunto e basso contenuto tecnologico, che finiscono nel tempo per avvolgere in un circolo vizioso non solo il lavoro, ma anche le imprese medesime e le capacità imprenditoriali del paese.

4. *Salari e cuneo fiscale*

La criticità degli aspetti strutturali e macroeconomici illustrata nel precedente paragrafo solleva il quesito di quanta parte delle possibili soluzioni sia affidata all'azione del settore pubblico. Sul tema – e nel corso degli ultimi anni – si sono sviluppate posizioni contrastanti e la

sintesi può essere fatta contrapponendo due tendenze generali. Da un lato, la posizione di chi sostiene che una politica di austerità del bilancio pubblico sia da sola in grado di portare il paese fuori dalla crisi, sottovalutando il ruolo della domanda interna nel sostegno dell'attività economica; dall'altra, il caso polare di chi propone di ignorare i vincoli di bilancio pubblico, a prescindere dalla tipologia e dalla destinazione dell'intervento pubblico. Trasversalmente, e con varie sfumature, si è fatta strada la richiesta di una riduzione della pressione fiscale che, nel caso del mercato del lavoro, si è delineata frequentemente come richiesta di riduzione del cuneo fiscale e, per questa via, del costo del lavoro, soprattutto in ragione del differenziale rispetto ad altri paesi che caratterizzerebbe la nostra struttura di prelievo. Come accennato in precedenza, la riduzione del costo del lavoro è stata recentemente percepita come una facile via di uscita ai problemi della nostra economia, trascurando il fatto che riduzioni strutturali del Clup debbano più probabilmente avvenire attraverso investimenti in tecnologia e ricerca. Nel concentrarsi sul costo del lavoro spesso ci si è concentrati sul taglio del cuneo fiscale. Ma è quest'ultima una questione rilevante ai fini della crescita e della produttività? A nostro avviso la risposta è negativa. Difatti, come argomenteremo, la riduzione del cuneo fiscale è in grado di produrre solo effetti di breve periodo, che aiutano a far «galleggiare» le imprese, ma distolgono l'attenzione dal tema cruciale del recupero delle capacità di investimento, di innovazione e ricerca del nostro sistema produttivo.

Tuttavia, è certamente di qualche utilità discutere la posizione relativa dell'Italia rispetto agli altri paesi economicamente avanzati circa il livello e la composizione del cuneo fiscale. In generale, il cuneo fiscale rappresenta la quota del costo complessivo del lavoro che viene prelevato dallo Stato in forma di imposte e contributi sociali. Esso può dunque essere calcolato come differenza tra il costo che un'impresa deve sostenere per poter assumere un lavoratore e la retribuzione netta da tutti i prelievi che il lavoratore effettivamente percepisce. La differenza tra imposte e contributi sociali, tuttavia, non è neutrale, tanto da non potersi necessariamente attendere che una generica riduzione del cuneo fiscale possa produrre effetti analoghi a prescindere dal tipo di intervento pubblico, nonostante una parte della letteratura economica abbia affermato che la composizione del cuneo possa essere irrilevante (si veda Nickell, 2004). In particolare, i contributi sociali – per questa ragione definiti anche *tributi di scopo* – sono generalmente legati al beneficio di una prestazione e in alcuni casi in modo

RPS

Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini

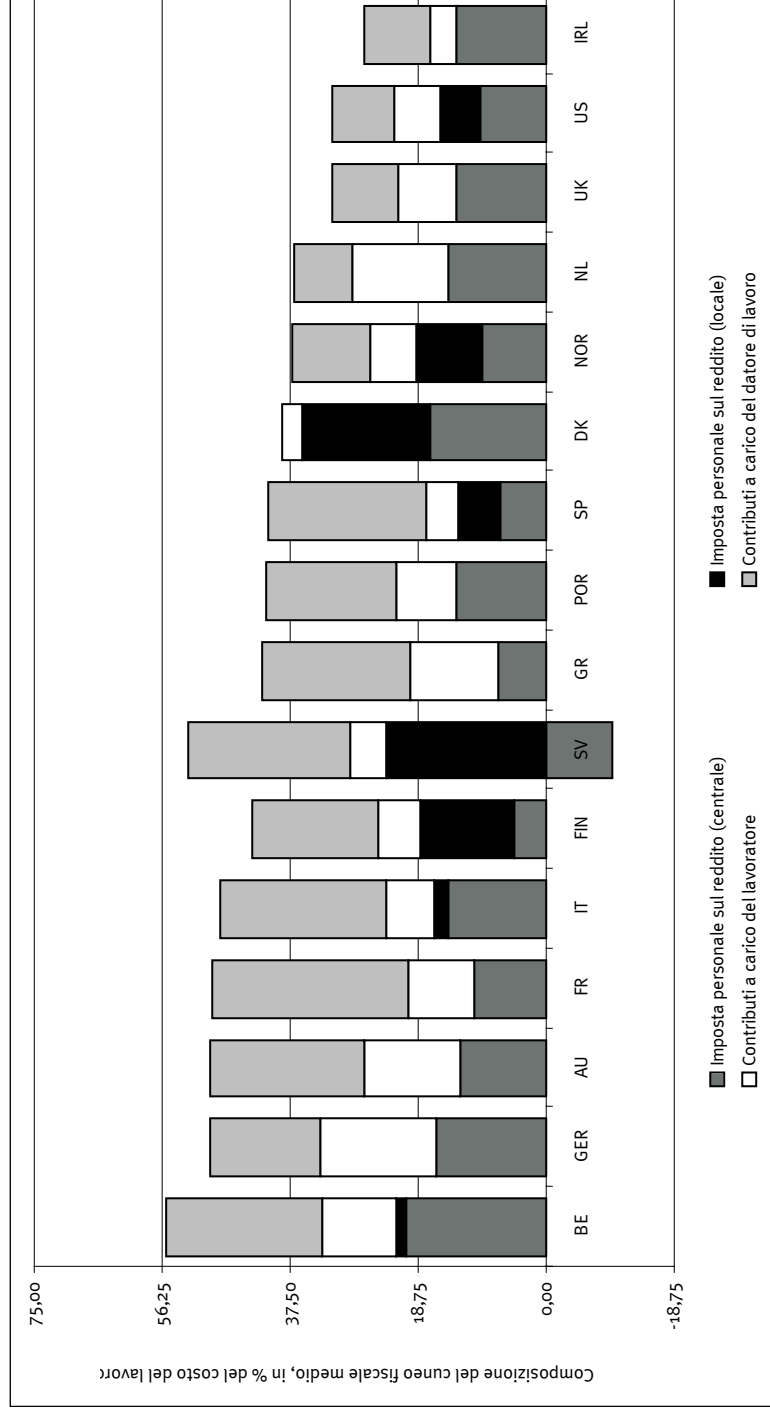
così stretto da poterli intendere come salario differito. Le imposte, al contrario, sono prelievi generalmente svincolati dalla specifica spesa, rivolti a finanziare le attività dello Stato di comune beneficio¹. Nel caso italiano, ad esempio, questa differenza è divenuta più rilevante negli ultimi anni in ragione di un maggiore legame tra contributi e prestazioni, soprattutto nel caso della previdenza, dove i meccanismi di calcolo della pensione sono passati da quelli tipici di un *pay-as-you-go* a quelli di un sistema che rende la prestazione pensionistica dipendente dalla storia contributiva dei lavoratori.

Per questa ragione i confronti internazionali – per l'Italia come per la maggior parte dei paesi europei – sulla struttura del prelievo dovrebbero distinguere adeguatamente la pressione tributaria in senso stretto, cioè quella che dipende dal prelievo di imposte e tasse, dalla pressione contributiva, quella che invece dipende dal prelievo di contributi sociali a fronte dei quali gli stessi individui ricevono benefici differiti². L'ampiezza del cuneo fiscale può dunque essere osservata solamente scegliendo un «punto di vista» specifico. In particolare, la misura del cuneo fiscale è influenzata dal livello del salario (in ragione del fatto che in molti paesi la struttura della contribuzione è soggetta a tetti massimi), dal grado di progressività dell'imposta personale (che costituisce elemento rilevante nella composizione del cuneo), dalla struttura dei contributi (generalmente a carico del datore di lavoro e del lavoratore), dalla tipologia familiare (per le numerose differenziazioni del prelievo in presenza di familiari a carico), dal settore di attività del lavoratore e – non ultimo – dal numero di livelli di governo che applicano imposte o contributi rilevanti per la formazione del cuneo.

¹ Per una più ampia trattazione, si vedano ad esempio Marino e Staderini (2010) e la rassegna della letteratura empirica in Melguizo e Gonzalez-Paramo (2013).

² Un caso tipico di incoerenza nel confronto, spesso utilizzato nel dibattito corrente, è quello tra Italia e Stati Uniti. Nel 2013, secondo i dati Ocse, l'Italia registra una pressione fiscale del 42,6% contro il 25,4% degli Stati Uniti. Una differenza assai rilevante, però giustificabile con il fatto che in Italia una parte significativa della pressione fiscale è determinata dai contributi necessari a finanziare il welfare state, prelievi che negli Stati Uniti sono comunque di portata ridotta in ragione di un'estensione limitata delle prestazioni pubbliche. Escludendo i contributi sociali, infatti, la pressione tributaria in Italia si riduce notevolmente (29,7%), molto di più di quanto essa si riduca negli Stati Uniti (19,3%), così da far apparire sia i livelli sia la distanza molto più contenuti.

Figura 3 - Cuneo fiscale e costo del lavoro



Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ocse.

In particolare, in quanto segue, assumiamo che il momento di confronto sia costituito dalla posizione di un lavoratore singolo, che percepisca un salario medio in uno dei settori da B a N dell'*International standard industrial classification of all economic activities* (Isic, Revision 4), escludendo quindi i lavoratori dell'agricoltura, dell'amministrazione pubblica e di altri settori non direttamente produttivi. Inoltre, nel calcolo del cuneo fiscale medio, non si tiene conto di differenze regionali dovute anche alla diversa struttura del prelievo, come nel caso di *fiscalizzazione degli oneri sociali*, introdotta in Italia nel 1968 e variamente applicata nei confronti – prevalentemente – delle regioni meridionali³. Infine, il lavoratore preso a riferimento per i confronti internazionali è a tempo pieno, assumendo che nel rapporto di lavoro non ci siano interruzioni dovute a malattia o disoccupazione⁴. Nella remunerazione sono invece considerati l'importo medio di straordinari, il periodo medio di ferie e i supplementi regolari di salario (come ad esempio, la tredicesima mensilità).

Fatte salve queste condizioni, la figura 3 illustra il peso del cuneo fiscale in percentuale del costo del lavoro, ordinando in senso decrescente i paesi considerati. Emerge che l'Italia è un paese con un cuneo fiscale mediamente elevato, sia che lo si consideri in relazione alla totalità dei paesi Ocse sia che lo si consideri in riferimento alla media europea. Vale la pena rilevare, però, che il livello del cuneo fiscale italiano (47,78%) è inferiore a quello che si registra in altri importanti paesi europei, tra cui Germania (49,33%) e Francia (48,92%). Questo dato non è il risultato della selezione di un particolare anno (il 2013); piuttosto, esso sintetizza un profilo che ha accompagnato l'evoluzione del cuneo fiscale già dall'introduzione dell'euro, anche se varie riforme del mercato del lavoro in Francia e Germania hanno consentito una convergenza verso il più basso livello italiano a partire dal 2009. Rispetto a questi paesi, dunque, non sembra si possa porre una questione di «altezza» del cuneo fiscale di per sé, quanto invece – come sottolineato nei precedenti paragrafi – un problema di produttività del lavoro e dunque di salario lordo. D'altra parte, il valore significativamente più basso della media Ocse (35,85%) riflette le più ampie riduzioni di cuneo fiscale dei paesi dell'Europa orientale non appartenenti all'area dell'euro, operate soprattutto nel periodo 2004-2007 (Bulgaria,

³ Per una sintesi dei provvedimenti principali in materia, si veda Festa (2012).

⁴ Nei paesi in cui non si è in grado di separare la componente *full-time* da quella *part-time*, si fa riferimento al concetto di *full-time equivalent*.

Estonia, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia), il livello mediamente più basso del salario medio, e la minore copertura del welfare state. La diversità di condizioni in cui operano i diversi paesi europei rende dunque assai complesso immaginare che una stessa politica di riduzione del cuneo fiscale possa sortire identici effetti a prescindere dalle condizioni macroeconomiche di partenza e dalle caratteristiche istituzionali specifiche dei diversi mercati del lavoro.

La più bassa produttività del lavoro italiana si riflette comunque in un più basso livello del salario anche tra i principali paesi europei. Misurato in dollari a parità di potere di acquisto, il salario italiano – tra Francia, Germania e Spagna – era il più basso nel 2000 ed è rimasto il più basso nel 2013. Mentre in Germania, la crescita del salario nel periodo 2000-2013 ha subito una crescita cumulata di circa il 73%, in Italia questa crescita si è fermata al 45,2%, comunque inferiore anche alle performance francese (56,1%) e spagnola (55,8%). La contrazione della crescita dei salari – rispetto al caso tedesco – è ulteriormente evidenziata dal rapporto tra i due. Nel 2000, il salario medio italiano era pari al 92% di quello tedesco, mentre nel 2013 il rapporto si è ridotto al 77,8%.

In termini di composizione del cuneo fiscale, la stessa figura 3 mette inoltre in luce come le due componenti principali, nei paesi considerati, siano le imposte personali sul reddito (in particolare quelle applicate dai governi centrali) e i contributi a carico dei datori di lavoro. Una parte generalmente minore del cuneo è composta dai contributi a carico del lavoratore e una parte ancora meno rilevante è associata alle imposte personali sul reddito applicate dai governi locali, se si fa eccezione per alcuni paesi scandinavi dove l'uso di queste imposte è molto accentuato (Danimarca, Svezia e Norvegia)⁵. Complessivamente, però, i contributi sociali pesano di più delle imposte nel determinare il cuneo fiscale, il che rappresenta generalmente una prerogativa di quei sistemi economici che al prelievo contributivo affiancano sistemi di welfare di tipo corporativo o quasi-universale almeno in alcune delle sue componenti.

⁵ Nel caso svedese è opportuno rilevare che, in corrispondenza del salario medio della tipologia di lavoratore considerata, l'applicazione dell'imposta personale sul reddito del governo centrale genera un credito d'imposta che si configura come trasferimento. È questa la ragione per cui nel grafico tale componente contribuisce con un valore negativo.

Al riguardo, va notato che alla distinzione prettamente giuridica tra contributi a carico del datore di lavoro e a carico del lavoratore non necessariamente corrisponde anche una distinzione in termini economici. La letteratura economica si è interrogata a lungo sui possibili effetti dei prelievi sul funzionamento del mercato del lavoro, ma anche sui possibili effetti che la ripartizione formale tra contributi a carico del datore e contributi a carico del lavoratore potesse avere una rilevanza economica. Mentre una parte consistente della letteratura è concorde con il fatto che i prelievi sui redditi da lavoro possano avere effetti negativi sul funzionamento del mercato del lavoro (Davis e Henreksson, 2004; Nickell, 2004, Bassanini e Duval, 2006)⁶, e che questi effetti dipendano in ultima istanza dalle elasticità dell'offerta di lavoro al prelievo (Prescott, 2004), minore evidenza – anche in relazione alle difficoltà di misurazione – esiste in relazione all'incidenza finale del prelievo contributivo. La difficoltà è spesso aggravata dalla necessità teorica di distinguere – e dalla complessità pratica di farlo – tra il margine intensivo di reazione (modifica delle condizioni del mercato del lavoro riferibili a coloro che partecipano al mercato del lavoro e subiscono una variazione dei prelievi) e margine estensivo di reazione (modifica della partecipazione al mercato del lavoro da parte di chi ne è escluso prima della variazione dei prelievi). Mentre nel breve periodo, la ripartizione formale del prelievo contributivo può avere una rilevanza, nel lungo periodo alcune evidenze empiriche mostrano che gli effetti del prelievo finiscono per trasferirsi quasi interamente sui lavoratori, prevalentemente attraverso un meccanismo di traslazione all'indietro sui salari.

In una recente meta-analisi dei principali studi sull'argomento, Melguizo e Gonzalez-Paramo (2013) dimostrano che i lavoratori sostengono circa il 70% dell'intero prelievo sul lavoro, indipendentemente dalla sua ripartizione formale. Essi dimostrano anche che, in alcuni paesi, il grado di traslazione è pressoché totale nel lungo periodo. D'altra parte, gli studi teorici sulla traslazione confermano che la ripartizione formale è sostanzialmente irrilevante nel caso di un mercato che funzioni in concorrenza perfetta e che, in generale, il lato più rigido del mercato sia quello che sopporti un maggior onere del prelievo.

Dunque? Ne consegue che in Italia politiche mirate a ridurre il cuneo fiscale debbano essere considerate con estrema cautela. Al favore ge-

⁶ Per una diversa posizione si veda Lehmann e al. (2014).

neralizzato che comunque può riscuotere una politica di riduzione del prelievo nel breve periodo, va contrapposto il fatto che se l'obiettivo di lungo periodo è migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, e stimolare gli investimenti, la ricetta potrebbe non essere sostanzialmente corretta. Come abbiamo sottolineato sopra, la via principale per ridurre l'onere del prelievo sul lavoro dovrebbe essere quello di accelerare la crescita della produttività, e per questa via l'aumento dei livelli salariali. Ma la crescita della produttività – come già ricordato – è possibile solo in relazione ad una ripresa degli investimenti e del progresso tecnologico, che sovente a essi si accompagna.

I recenti provvedimenti sul costo del lavoro, quale ad esempio l'eliminazione della componente di costo del lavoro dall'Irap per rendere il lavoro meno costoso per le imprese, trascurando che l'Irap rappresenta una componente fondamentale del finanziamento del servizio sanitario nazionale, sembrano, invece, andare nella direzione opposta. Le minori risorse a disposizione, quindi, dovranno essere coperte da altre fonti di entrata qualora si voglia mantenere invariato il livello dei servizi, o scegliere la via – come in altri casi di riduzione del prelievo contributivo – di ridurre le prestazioni associate a tali prelievi⁷. Anche dalle riforme del pubblico impiego, seppur necessarie per razionalizzare l'offerta di beni e servizi pubblici ai cittadini, non è lecito attendersi alcuna spinta propulsiva alla crescita della produttività del lavoro e dei livelli salariali, ma soltanto un temporaneo allentamento dei vincoli di bilancio.

La riduzione del cuneo fiscale, quindi, può certamente rappresentare uno strumento di breve periodo, per consentire alle imprese di riorganizzare l'impiego dei fattori produttivi, ma non dovrebbe essere pensato come l'intervento chiave per consentire il recupero della competitività. Rispetto ai livelli salariali di molte economie in crescita, an-

⁷ Si ricorda che in Italia, nel 2000, sono stati ridotti i premi Inail per la copertura degli infortuni sul lavoro, gli oneri sociali per la maternità e quelli sulla retribuzione determinata dalla contrattazione di secondo livello. Nel 2001 sono stati poi ridotti i contributi rivolti al finanziamento degli assegni familiari. Già dal 2007, inoltre, fu prevista una riduzione dell'Irap consistente nella deducibilità dalla base imponibile dei contributi previdenziali e assistenziali pagati dal datore di lavoro; dal 2002, un'analoga deduzione era stata introdotta per le imprese di piccole dimensioni. Variazioni importanti del cuneo fiscale si sono poi verificate anche in relazione alle modifiche dell'imposta personale sul reddito che si sono succedute dal 2000. Per un maggiore dettaglio, si veda Marino e Staderini (2010).

che un ipotetico azzeramento del cuneo fiscale potrebbe essere irrilevante nel rendere il nostro paese competitivo. Se si accetta l'idea che la competitività di lungo periodo sia in realtà prevalentemente tecnologica, la via principale non può che essere quella consentita dagli investimenti, rispetto ai quali l'azione del settore pubblico, attraverso un'adeguata e moderna politica industriale di indirizzo, potrebbe essere molto più proficua degli interventi di riduzione del cuneo fiscale.

5. Conclusioni e considerazioni di policy

L'attuale modello di sviluppo italiano, che si affaccia con la fine degli anni Ottanta e si afferma nei decenni successivi, si basa sul recupero della competitività e sulla stabilizzazione monetaria, e pone come architrave della sua struttura produttiva la ristrutturazione del mercato del lavoro, e dunque la riformulazione della contrattazione salariale e delle relazioni industriali (Pini, 2013). Il cambiamento delle relazioni economiche e dei nodi normativi che lo disciplinano, rispetto ai decenni precedenti, è notevole; travolge il sistema di relazioni economiche e sociali costituitesi nei decenni precedenti, ma la trasformazione è abbozzata e incompleta. E squilibrata. Non si tratta di un progetto organico e coerente. Il suo cambiamento – staremmo per dire disarticolazione – determina lo straordinario rallentamento degli investimenti in beni strumentali, tangibili e intangibili, e la contrazione del ritmo di crescita della produttività proprio in concomitanza della deregolamentazione del mercato del lavoro e dell'ampliamento della concorrenza dei mercati, spesso evocate come precondizioni della crescita. Questo deterioramento del tessuto produttivo e del mercato del lavoro, paventato oramai come vero e proprio declino del sistema produttivo nazionale, si accorda (purtroppo) con la dinamica aggregata che abbiamo rintracciato nei dati nazionali, ed esposto nei precedenti paragrafi. Contrazione degli investimenti; riduzione del contenuto tecnologico dei beni strumentali; diminuzione del rapporto capitale-lavoro; crollo della produttività del lavoro; tagli salariali; redistribuzione del reddito dal lavoro ad altre fonti di reddito. Sono queste le principali trasformazioni del sistema produttivo italiano maturate sul finire del periodo considerato, che influenzano più decenni. Deterioramento che non può essere contrastato, ma al più rallentato, da manovre che si limitino a ridiscutere e redistribuire il peso del cuneo fiscale sul costo del lavoro.

Dalle vicende narrate si possono trarre alcune indicazioni utili.

La prima constatazione di fatto è che la strada della deregolamentazione del mercato del lavoro non può assicurare lo sviluppo. Anzi, presa come misura isolata rischia di innescare l'avvitamento tra la produttività, l'accumulazione e l'avanzamento tecnologico. Lo sviluppo economico, e l'occupazione di qualità, hanno bisogno di investimenti e ricerca. E questi si affermano quando i mercati di beni e servizi sono orientati al dinamismo, all'innovazione e alla concorrenza, più di quanto si affermino quando il costo del lavoro è basso.

La seconda constatazione di fatto è che una moderna e coerente politica industriale, selettiva e di indirizzo, che non si limiti al rafforzamento delle condizioni di concorrenza, è oggi uno strumento più che mai attuale e necessario in un paese come il nostro che, negli ultimi due decenni, ha perso la posizione che occupava nelle classifiche del commercio e degli scambi internazionali. Questa insufficienza emerge da molti indicatori. La spesa in ricerca e sviluppo è ai minimi tra i paesi industrializzati. Quella per l'istruzione è la più bassa tra i paesi economicamente avanzati. Gli investimenti in drammatica contrazione. Il margine di profitto sul costo del lavoro resta, invece, troppo elevato in molti settori produttivi, nonostante la concorrenza dei paesi emergenti. E questo vanifica, conseguentemente, i tagli salariali che finiscono solamente per deprimere la domanda interna. Perciò, il rilancio di produttività e competitività necessitano di appropriate politiche pubbliche e di piani industriali finalizzati a ridiscutere il rapporto tra lavoro e capitale, e a immettere nuove risorse, finanziarie e tecnologiche, nei comparti industriali, favorendo l'occupazione di qualità.

Queste tendenze sono già presenti – anche se in modo diversificato – sia nel mondo delle imprese sia in quello del lavoro. Una proposta ambiziosa è stata, per esempio, avanzata dalla Cgil con il nuovo Piano del Lavoro (Pennacchi, 2013; Qrs, 2013). Il punto di attacco riguarda l'occupazione, con l'obiettivo di raggiungere una «piena» occupazione di alta qualità e produttiva. È importante, e non usuale, che nel nostro paese sia un'organizzazione sindacale a cercare di innovare, spostando l'asse delle politiche del lavoro nella direzione della produttività e dell'avanzamento tecnologico. Sono questi i temi cardine su cui si arrovela da anni la politica economica italiana. La sfida è, perciò, quella di rimettere al centro delle nostre società e delle economie il lavoro, potenziandone le qualità e l'intensità della conoscenza, e gli investimenti, in beni materiali e immateriali, per innescare produttività e sviluppo.

RPS

Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini

RPS

RIFORME SENZA POLITICA INDUSTRIALE: L'ITALIA NEGLI ULTIMI VENTI ANNI

Diverse sono le strade che possono condurre a questo risultato, e che devono essere battute in parallelo. È essenziale interrompere il ciclo negativo della «trappola della bassa produttività», intervenendo sui meccanismi distorti di allocazione del capitale e del lavoro prevalsi negli ultimi due decenni, attraverso l'incentivazione del passaggio delle imprese dai settori meno produttivi verso quelli più produttivi. Questa trasformazione richiede però un insieme coerente di dispositivi incentivanti – normativi ed economici – che vanno da una tassazione che favorisca l'investimento e l'innovazione; ad un robusto sistema di ammortizzatori sociali per facilitare la ricollocazione dell'occupazione e la sua riqualificazione verso i comparti più produttivi; ad un mercato finanziario che sappia selezionare i progetti di investimento in attività reali più promettenti, anche se rischiosi, fornendo le risorse adeguate. Vanno ridotti i costi sopportati dalle imprese, ma senza penalizzare ulteriormente i redditi da lavoro, e incidendo, invece, sui costi energetici, e su quelli amministrativi, burocratici e fiscali. Non ultimo, le politiche industriali devono puntare a favorire la crescita dimensionale delle imprese, il superamento della tradizionale governance di tipo familiare, la riconversione produttiva verso le tecnologie medio-alte, e, quindi, piani industriali che potenzino le attività di ricerca e sviluppo.

E, tuttavia, un problema cruciale resta. Nelle attuali condizioni economiche, è evidente che la formulazione di una nuova politica industriale richieda sia un cambiamento nell'opinione prevalente in Europa che ogni intervento pubblico sia distorsivo e lesivo della concorrenza, sia il reperimento di enormi risorse finanziarie e tecnologiche che attualmente travalicano le possibilità dei singoli paesi, e che perciò devono essere concepite a livello comunitario europeo, ribaltando i capitoli dell'agenda dall'austerità alla crescita. Piani europei come la Proposta Juncker per gli investimenti e l'Industrial Compact appaiono francamente insufficienti, anche se sono il primo timido segnale di un auspicato cambiamento di rotta in sede europea.

Come è stato più volte sottolineato, la politica industriale è un anello strategico dell'intera organizzazione e struttura economica europea. E perciò, solo un europeismo convinto ed emancipatorio, diverso da quello attuale, può risolvere le criticità attuali e concorrere al superamento della crisi italiana e al recupero di consensi sul progetto europeo.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., Bassanetti A., Bugamelli M., Faiella I., Finaldi Russo P., Franco D., Giacomelli S. e Omiccioli M., 2013, *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, «Questioni di Economia e Finanza», «Occasional papers», n. 193, luglio.
- Bassanini A. e Duval R., 2006, *The determinants of unemployment across Oecd countries: re-assessing the role of policies and institutions*, «Oecd Economic Studies», n. 42, pp. 7-86.
- Calcagnini G. e Travaglini G., 2013, *A Time Series Analysis of Labor Productivity. Common Trends and Common Cycles in European countries and the U.S.*, «Economic modelling», n. 36, pp. 622-628.
- Comito V., Paci N. e Travaglini G., 2014, *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Ediesse, Roma.
- Davis S.J. e Henreksson M., 2004, *Tax effects on work activity, industry mix and shadow economy size: evidence from rich country comparisons*, «Nber working paper», n. 10509.
- De Grauwe P., 2011, *The governance of a fragile Eurozone*, «Ceps Working document», n. 346, maggio.
- De Grauwe P., 2012, *In search of symmetry in the Eurozone*, «Ceps Working document», n. 268, maggio.
- Festa A., 2012, *Sgravi fiscali nel Mezzogiorno e fiscalizzazione degli oneri sociali. Analisi dell'impatto del cuneo fiscale sull'occupazione regionale in Italia*, «Quaderni di economia del lavoro - Labour economics papers», n. 1, Franco Angeli, Milano, pp. 147-207.
- Gallino L., 2003, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, Torino.
- Lehmann E., Lucifora C., Moriconi S. e Van der Linden B., 2014, *Beyond the Labour Income Tax Wedge: the Unemployment-Reducing Effects of Tax Progressivity*, «IZA Dp», n. 8276.
- Marino M.S. e Staderini A., 2010, *Il cuneo fiscale sul lavoro: rassegna della letteratura e analisi del caso italiano*, «Politica economica», XXVI, n. 2, pp. 203-239.
- Melguizo A. e Gonzalez-Paramo J.M., 2013, *Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach*, Series, n. 4, pp. 247-271.
- Nardozzi G., 2004, *Miracolo e declino*, Laterza, Saggi, Bari.
- Nickell S., 2004, *Employment and Taxes*, «Cep Discussion paper», n. 634.
- Pennacchi L. (a cura di), 2013, *Tra crisi e grande trasformazione. Libro Bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Ediesse, Roma.
- Pianta M., 2012, *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, Laterza, Bari.
- Pini P., 2013, *Lavoro, Contrattazione, Europa*, Ediesse, Roma.
- Prescott E.C., 2004, *Why do Americans work so much more than Europeans?*, «Federal reserve bank of Minneapolis quarterly review», n. 28, pp. 2-13.
- Qrs - Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori, 2013, *Per un nuovo Piano del Lavoro*, n. 1, Ediesse, Roma.
- Saltari E. e G. Travaglini, 2006, *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decenni*, Utet, Torino.

RPS

Paolo Liberati e Giuseppe Travaglini

- Saltari E. e Travaglini G., 2008, *Il rallentamento della produttività del lavoro e la crescita dell'occupazione. Il ruolo del progresso tecnologico e della flessibilità del lavoro*, «Rivista italiana degli economisti», vol. XIII, n. 1, pp. 3-38.
- Saltari E. e Travaglini G., 2009a, *The Productivity slowdown puzzle. Technological and Non-technological shocks in labor market*, «International economic journal», vol. 23, n. 4, pp. 483-509.
- Saltari E. e Travaglini G., 2009b, *Economia italiana del nuovo millennio*, Carocci, Roma.
- Travaglini G., 2010, *Mezzogiorno e Italia. Produttività accumulazione e divario territoriale*, in Altieri G. e Galossi E., *Mezzogiorno: una questione nazionale*, Ediesse, Roma, pp. 39-145.



APPROFONDIMENTO

Qualità dell'occupazione e ruolo dell'istruzione nelle imprese: imprenditori e lavoratori a confronto

Giovanna Di Castro e Andrea Ricci

RPS

L'articolo analizza il ruolo giocato dall'istruzione di lavoratori e imprenditori nel condizionare (promuovere) diverse dimensioni della qualità del lavoro. Le analisi empiriche sono sviluppate sulla base dei dati della Rilevazione sulle imprese e sui lavoratori (Ril) condotta dall'Isfol per il 2010 e permettono di evidenziare i seguenti risultati. Primo, il livello di istruzione degli imprenditori è un fattore fondamentale per favorire gli investimenti in formazione professionale, l'adozione della contrattazione integrativa

sui salari e l'occupazione con contratti a tempo indeterminato. Secondo, il livello di istruzione dei lavoratori è positivamente correlato alla propensione delle imprese a effettuare investimenti formativi, ma non costituisce un freno all'uso dei contratti a termine né agevola l'adozione della contrattazione integrativa sui salari. Tali risultati mettono in luce come il capitale umano dei datori di lavoro costituisca un elemento critico per aumentare la qualità del lavoro e, quindi, per la crescita economica e sociale del paese.

1. Introduzione

La letteratura economica ha tradizionalmente enfatizzato il ruolo dell'istruzione come una delle leve fondamentali per promuovere la crescita economica e l'inclusione sociale nel mercato del lavoro. L'investimento in istruzione si accompagna allo sviluppo di conoscenze e capacità cognitive che permettono alle persone di adattarsi con maggiore facilità all'uso delle nuove tecnologie e ai cambiamenti organizzativi nei luoghi di lavoro, favorendo quindi il percorso professionale dei lavoratori e la performance competitiva delle imprese (Commissione europea, 2014).

Le evidenze empiriche nazionali e internazionali rivelano, in effetti, che la diffusione delle nuove tecnologie di tipo *task-biased* tendono ad alimentare una relazione positiva tra il livello di istruzione degli individui, l'acquisizione di competenze cognitive e la probabilità di trovare posti di lavoro di «buona qualità» (Acemoglu e Autor, 2014; Gualtieri, 2014).

La disponibilità di occupazioni di buona qualità, analogamente, dipende dalle caratteristiche manageriali e organizzative delle imprese che domandano i servizi del lavoro. In particolare, alcuni studi recenti nel campo dell'economia del comportamento e del management supportano l'idea che il capitale umano degli imprenditori abbia un ruolo determinante nel favorire la valorizzazione delle competenze professionali dei lavoratori, un clima cooperativo nella gestione delle risorse umane e, più in generale, nel promuovere la qualità del lavoro nelle aziende (Lazear e Oyer, 2010; Van Praag, van der Sluis e Vijverberg, 2008). Ciò è vero soprattutto in un sistema produttivo come quello italiano dove la grande prevalenza di imprese di piccole dimensioni e a proprietà familiare crea uno stretto legame tra il profilo demografico degli imprenditori e le politiche di gestione del personale. In altre parole, ci aspettiamo che il legame positivo tra investimento in istruzione e qualità del lavoro sia confermato e in qualche modo amplificato quando si esamina il comportamento degli imprenditori.

L'obiettivo principale del presente articolo è, appunto, verificare la robustezza empirica di queste considerazioni, utilizzando i dati della *Rilevazione sulle imprese e i lavoratori* (Ril) condotta dall'Isfol nel corso del 2010. In particolare le analisi empiriche condotte sui dati Ril permettono di illustrare se e in che misura il livello di istruzione dei lavoratori e degli imprenditori influenza tre diverse dimensioni della qualità del lavoro: l'intensità degli investimenti in formazione professionale, l'uso dei contratti a tempo determinato e la propensione a riconoscere premi salariali ai dipendenti.

In questo contesto, l'applicazione di semplici metodi di regressione lineare mettono in luce due risultati che possono avere importanti implicazioni di politica economica. Il primo risultato riguarda il ruolo positivo esercitato dal capitale umano degli imprenditori nel promuovere la formazione professionale, la stabilità occupazionale e gli accordi integrativi sui salari nelle aziende. Il secondo rivela, invece, che il livello di istruzione dei lavoratori è negativamente correlato all'uso dei contratti a tempo indeterminato e all'adozione di premi salariali legati alla performance, anche se agevola l'intensità degli investimenti formativi. L'analisi congiunta di queste evidenze porta con sé alcune riflessioni di politica economica che riguardano la necessità di individuare le misure più efficaci per innalzare il livello medio del capitale umano sia dei lavoratori che degli imprenditori. L'obiettivo di creare posti di lavoro di buona qualità e, di conseguenza, quello di massimizzare la crescita del sistema delle imprese suggerisce un coordinamento

sempre più stretto tra riforme del mercato del lavoro, interventi pubblici diretti ad agevolare l'innovazione imprenditoriale e gli investimenti in istruzione e formazione.

L'articolo si struttura come segue. Nel paragrafo 2 si discute brevemente la letteratura di riferimento per interpretare i risultati delle analisi empiriche. Nel paragrafo 3 si presentano i dati e le statistiche descrittive. Nel paragrafo 4 si delinea la strategia econometrica e si commentano i principali risultati delle regressioni. Il paragrafo 5 conclude.

2. Una discussione preliminare e le ipotesi di ricerca

La letteratura di riferimento per interpretare i risultati delle nostre analisi empiriche emerge da contributi di diversi ambiti disciplinari. Tra questi vi sono studi sull'imprenditorialità e la gestione efficiente delle risorse umane (Hrm), alcune analisi condotte nel campo dell'economia del comportamento nonché le più recenti evidenze riguardanti i rendimenti cognitivi e non cognitivi dell'investimento in istruzione (Isfol, 2014). L'elemento comune di queste analisi è il riconoscimento del ruolo centrale giocato dall'istruzione degli individui (sia essi imprenditori o lavoratori) nel favorire un modello di impresa che punta strategicamente sulla valorizzazione delle risorse umane attraverso l'investimento in formazione e la stabilità dell'occupazione nonché a un'organizzazione cooperativa e incentivante dei mercati interni del lavoro.

Per quanto riguarda la letteratura sull'imprenditorialità e la gestione delle risorse umane, si possono individuare diversi meccanismi mediante i quali l'istruzione del datore di lavoro influenza le diverse dimensioni della qualità dell'occupazione. In particolare, lo sviluppo di conoscenze e competenze di natura generale che, tipicamente, si acquisiscono attraverso un percorso scolastico di livello secondario superiore e universitario forniscono all'individuo/imprenditore la flessibilità cognitiva necessaria per operare con successo in ambienti economici sempre più incerti e competitivi (Lazear, 2004). Tale abilità cognitiva tende a riflettersi nella consapevolezza che l'investimento nella formazione dei dipendenti rappresenta un elemento essenziale per adattare i profili professionali dei lavoratori all'uso delle nuove tecnologie e, quindi, per massimizzare la performance aziendale. La diffusione di nuovi prodotti e l'uso efficiente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, inoltre, spinge verso forme decentrate di organizzazione del personale (i team autogestiti, multitasking e la de-

RPS

Giovanna Di Castro e Andrea Ricci

lega di poteri decisionali) le quali richiedono, a loro volta, una crescente motivazione e un coinvolgimento dei lavoratori nel processo produttivo (Ichniowski e Shaw, 2003). In questo contesto, la stabilità delle condizioni occupazionali e lo sviluppo di relazioni industriali cooperative rafforza ulteriormente il meccanismo di complementarità che lega insieme investimenti in formazione professionale, adozione di nuove tecnologie e crescita produttiva. È legittimo attendersi, quindi, che i datori di lavoro con elevato livello di istruzione abbiano una maggiore propensione a investire in formazione professionale dei propri dipendenti e a riconoscere loro premi salariali legati alla performance produttiva, mentre limitano il ricorso all'uso dei contratti temporanei¹.

Le analisi presentate nei paragrafi seguenti possono essere razionalizzate anche facendo riferimento ad alcune ricerche nel campo dell'economia comportamentale. I lavori di Cunha e Heckman (2010) e di Shane, Lowenstein e O'Donoghue (2002), ad esempio, dimostrano che la frequentazione scolastica stimola l'acquisizione di una serie di abilità cognitive e non cognitive che, a loro volta, influenzano il valore soggettivo e/o le preferenze sul tempo, le norme sociali e il senso di equità e reciprocità tra individui che operano in un medesimo ambiente economico. Analogamente Oreopolous e Salvanes (2011) e di Perez-Arce (2011) mettono in luce l'esistenza di un effetto positivo esercitato dal livello di istruzione sulle attitudini alla «pazienza» e allo sviluppo di una psicologia «lungimirante» nelle scelte economiche da parte degli individui.

Nel nostro contesto di analisi questi studi permettono di inferire la possibilità che il livello di istruzione dei datori di lavoro eserciti un'influenza positiva sulle decisioni di investimento in formazione, sul riconoscimento di premi salariali e sulla propensione ad assumere a tempo indeterminato i propri dipendenti. Il motivo è il seguente. Le politiche del personale che puntano ad un innalzamento della qualità

¹ Nello studio di Bloom, Genakos, Sadun e Van Reenen (2011) ad esempio si evidenzia che il grado di istruzione dei dirigenti (e dei lavoratori) è positivamente correlato a pratiche di gestione manageriali altamente efficienti che richiedono un'iniziativa significativa da parte dei lavoratori che si accompagna a un'organizzazione partecipativa e non verticistica dei mercati interni del lavoro. Tali indicazioni forniscono un ulteriore supporto all'ipotesi che politiche del personale efficienti favoriscano la formazione professionale, la stabilità del rapporto di impiego e la diffusione dei premi salariali.

dell'occupazione in genere si accompagnano ad un innalzamento dei costi del lavoro nel breve periodo. L'incremento dei costi nel breve periodo, tuttavia, tende a essere più che compensato nel medio-lungo periodo da un aumento della produttività del lavoro e della capacità innovativa generato dall'accumulazione di nuove competenze professionali e dall'introduzione di meccanismi di incentivazione del personale. Le ricerche nel campo della psicologia economica che sono state citate sembrano dunque suggerire la circostanza che gli imprenditori più istruiti siano meno esposti a decisioni «miopi» per ciò che concerne l'organizzazione efficiente delle risorse umane nelle proprie aziende, ovvero a sopravvalutare l'aumento dei costi del breve periodo e sottovalutare l'incremento della produttività nel medio lungo periodo che si accompagna a politiche aziendali che investono nella qualità del lavoro.

Nel campo delle scienze economiche comportamentali, inoltre, vi è un diffuso consenso sul fatto che l'investimento in istruzione favorisca il senso di fiducia e lo sviluppo di comportamenti cooperativi tra individui che si trovano a operare in mercati del lavoro complessi. (Bowles e Gintis, 2013; Fehr, Goette e Zehnder, 2009; Bandiera, Barankay e Rasul, 2006). In particolare Fehr, Goette e Zehnder (2009) mettono in evidenza come la reciprocità e la cooperazione rappresentino un meccanismo relazionale in grado di correggere gli esiti inefficienti legati alla incompletezza dei contratti di lavoro, soprattutto quelli che emergono dalle caratteristiche non verificabili della qualità dell'investimento in formazione e della intensità dello sforzo produttivo. In questo contesto un datore di lavoro con elevata istruzione ha maggiore propensione a far leva sulla cooperazione nei rapporti di lavoro e/o su una strategia di scambio di doni («*gift exchange*») per incentivare l'impegno produttivo e l'acquisizione di competenze professionali di buona qualità da parte dei lavoratori (Akerlof, 1984).

Infine, le considerazioni che sono state fatte per gli imprenditori possono essere riproposte, con dovute declinazioni, anche quando si esamina la relazione tra capitale umano dei lavoratori e qualità del lavoro. A questo proposito è utile far riferimento ai risultati dell'indagine sulle competenze degli adulti condotta nel 2014 dall'Isfol sui dati Piac (Programme for the international assessment of adult competencies). Le evidenze che emergono dai dati Piac confermano infatti l'esistenza di uno stretto legame tra il livello di istruzione e lo sviluppo di quelle capacità cognitive (*literacy* e *numeracy*) che, a loro volta, appaiono necessarie per accedere e valorizzare le opportunità di formazione professio-

RPS

Giovanna Di Castro e Andrea Ricci

nale, la crescita salariale e la stabilità delle relazioni di lavoro². Analogamente, le analisi sviluppate sui dati Piac convalidano come l'investimento in istruzione (e formazione) sia un veicolo essenziale per accrescere quelle attitudini psicologiche verso il senso di reciprocità e di fiducia negli altri che sono pre-requisiti importanti per superare gli esiti inefficienti della incompletezza contrattuale dei rapporti di lavoro.

3. I dati e le statistiche descrittive

L'analisi empirica utilizza i dati della *Rilevazione sulle imprese e i lavoratori* (Ril), condotta da Isfol nel 2010 su un campione rappresentativo di oltre 25.000 società di capitale e società a responsabilità limitata operanti nel settore privato non agricolo.

I dati Ril raccolgono una ricca serie di informazioni relative al profilo individuale dei datori di lavoro, alla composizione della forza lavoro occupata, alle politiche del personale, oltre a rilevare le principali caratteristiche produttive e competitive delle imprese.

Per quanto riguarda la selezione del campione, l'analisi viene limitata a quelle imprese con almeno cinque dipendenti per garantire un livello minimo di organizzazione del mercato del lavoro interno. Una volta eliminate le osservazioni con dati mancanti sulle variabili-chiave, il campione finale è costituito da oltre mille aziende.

3.1 Statistiche descrittive

Le statistiche descrittive ponderate con i pesi campionari sono mostrate nella tabella 1.

Le prime evidenze da mettere in luce sono quelle relative alla dimensione della qualità del lavoro: l'intensità degli investimenti in formazione professionale, la diffusione dei contratti a tempo determinato e la propensione ad adottare premi salariali integrativi a livello aziendale.

Si osserva così che la quota di lavoratori che hanno partecipato a un corso di formazione organizzato dall'azienda non arriva al 20% del

² Nello specifico, gli individui in possesso di un titolo di studio universitario hanno una performance nei punteggi dei test Piac (*literacy* e *numeracy*) che risulta essere di circa 18 punti superiore rispetto a quella ottenuta da chi ha conseguito un diploma scuola secondaria superiore e di ben 46 punti maggiore rispetto a coloro che posseggono al massimo una istruzione primaria.

totale dei dipendenti. Un dato che può essere messo in relazione al fatto che nel campione in esame vi è una parte significativa di imprese di piccole dimensioni con una propensione a investire nel capitale umano dei propri lavoratori significativamente più bassa rispetto a quella che si osserva nelle grandi aziende³.

La quota dei contratti a tempo determinato è pari al 14% del totale dei dipendenti: anche questo dato in realtà rappresenta una media pesata tra l'elevata percentuale di contratti a termine tra i neoassunti e il numero limitato di contratti a termine per coloro che sono già occupati⁴. In questo contesto si segnala la limitata presenza di imprese che adottano schemi di contrattazione integrativa (non emendativa) per il riconoscimento di premi salariali legati alla performance produttiva (5%).

Si consideri ora la media e la deviazione standard per una serie di variabili che possono costituire i fattori esplicativi delle dimensioni della qualità del lavoro. Queste variabili sono distinte in tre gruppi: quelle relative al profilo demografico degli imprenditori, quelle riguardanti la composizione e il capitale umano della forza lavoro e infine quelle che sintetizzano le caratteristiche produttive delle imprese.

Per quanto riguarda il profilo individuale dell'imprenditore, la tabella 1 mostra che il 23% delle imprese è gestita da laureati, il 54% di esse presenta un datore di lavoro in possesso di un diploma di scuola media superiore mentre per il restante 23% troviamo imprenditori con al massimo una licenza di scuola secondaria inferiore. Il livello medio di istruzione di una parte sostanziale dell'imprenditoria italiana appare quindi piuttosto modesto se confrontato con quanto emerge negli altri paesi europei (Ricci, 2011). In modo del tutto simmetrico, il cam-

³ A questo proposito è opportuno sottolineare che la debole propensione a effettuare investimenti formativi da parte delle aziende è sostanzialmente in linea con quanto emerge dai dati relativi ai lavoratori. Nello specifico, i dati dell'indagine Piac (Isfol, 2014) mostrano che la partecipazione ad attività di apprendimento formale e non formale raggiunge appena il 24% tra gli individui in Italia. Si tratta di una percentuale tra le più basse di quelle relative ai paesi Ocse, per i quali si registra una media del 52%. Va poi precisato che solo la metà degli individui formati nel nostro paese riceve un finanziamento dal proprio datore di lavoro per sostenere il costo dell'investimento formativo.

⁴ La percentuale modesta di lavoratori dipendenti a tempo determinato può essere inoltre spiegata dal fatto che le statistiche descrittive dalla tabella 1 non includono altre forme di lavoro atipico (co.co.co, co.co.pro, ecc.) che formalmente ricadono nella definizione di lavoro autonomo. Si tratta inoltre di dati che si riferiscono allo stock totale degli occupati e non ai flussi di nuove assunzioni.

pione Isfol-Ril presenta poi una piccola incidenza di imprenditori «giovani», ovvero con un'età inferiore a 40 anni (12%), rispetto alla proporzione di quelli con età compresa tra i 40 e i 60 anni (61%) e coloro con oltre 60 anni (27%). Appare già evidente quindi come le caratteristiche demografiche della classe imprenditoriale nel nostro paese possano condizionare in modo significativo il comportamento concorrenziale delle imprese e la qualità media dei posti di lavoro da esse offerti. Nei paragrafi precedenti si è già discusso, infatti, del rischio che la mancanza di un'adeguata dotazione di capitale umano da parte di chi gestisce un'azienda possa favorire l'emergere di comportamenti imprenditoriali avversi al rischio, poco cooperativi e potenzialmente «miopi» circa l'organizzazione del mercato interno del lavoro. Per ciò che concerne le caratteristiche della forza lavoro, la proporzione di dipendenti con istruzione media inferiore (46%) e quella con istruzione secondaria superiore (44%) sono predominanti rispetto alla quota dei lavoratori con un titolo di studio universitario (10%): si tratta di un'evidenza che conferma l'inadeguatezza strutturale del livello medio di istruzione degli occupati e, al tempo stesso, riflette l'esistenza di un feno-

Tabella 1 - Statistiche descrittive

	Media	Devstd	Min	Max
<i>Qualità del lavoro</i>				
% formati	0,19	0,33	0	1
% contratti a tempo determinato	0,14	0,23	0	1
% premi salariali	0,05	0,21	0	1
<i>Caratteristiche imprenditori</i>				
istruzione terziaria	0,23	0,42	0	1
istruzione media superiore	0,54	0,50	0	1
istruzione media inferiore	0,23	0,42	0	1
età > 59	0,27	0,44	0	1
39 < età < 60	0,61	0,49	0	1
età < 40	0,12	0,32	0	1
<i>Caratteristiche lavoratori</i>				
% diploma di laurea	0,08	0,17	0	1
% diploma media superiore	0,44	0,31	0	1
% diploma media inferiore	0,47	0,34	0	1
% dirigenti	0,04	0,10	0	1
% impiegati	0,36	0,32	0	1
% operai	0,60	0,34	0	1
% donne	0,38	0,29	0	1
N di osservazioni	10.786			

Fonte: dati Ril-Isfol.

meno *mismatch* tra la dotazione di capitale umano della forza lavoro e la qualità dei posti di lavoro offerti dalle imprese italiane (Gualtieri, 2014).

Le statistiche descrittive relative alle caratteristiche delle imprese sono riportate nella tabella 2 e confermano alcuni elementi già noti del sistema produttivo italiano.

Le aziende italiane sono in media di piccole dimensioni (circa il 77% di esse occupa meno di 15 dipendenti), non hanno una elevata propensione a investire in attività di R&S (11%) mentre competono nei mercati internazionali per una quota di circa il 23% del totale. La presenza di aziende con proprietà estera (multinazionali) si limita invece al 2% del campione. Per ciò che concerne la specializzazione settoriale, si osserva una relativa concentrazione nel comparto manifatturiero (43%) e nelle costruzioni (34%) mentre la presenza nei settori dei servizi ad alta intensità di utilizzo di capitale umano qualificato non supera il 10%. In linea con le attese, le imprese del campione Ril si trovano a essere localizzate prevalentemente nelle regioni del Nord-Ovest (31%) e del Nord-Est (26%).

Tabella 2 - Statistiche descrittive

	Media	Devstd	Min	Max
<i>Caratteristiche imprese</i>				
R&S	0,11	0,31	0	1
innovazione	0,69	0,83	0	2
multinazionale	0,02	0,14	0	1
export	0,23	0,42	0	1
età impresa	20,23	16,54	0	814
4< n. dipendenti<15	0,77	0,42	0	1
14< n. dipendenti<50	0,19	0,39	0	1
49< n. dipendenti<250	0,04	0,19	0	1
n. dipendenti>249	0,01	0,08	0	1
Nord-Ovest	0,31	0,46	0	1
Nord-Est	0,26	0,44	0	1
Centro	0,22	0,41	0	1
Sud e Isole	0,21	0,41	0	1
industria leggera	0,29	0,46	0	1
altra manifattura	0,14	0,34	0	1
costruzioni	0,34	0,47	0	1
servizi alle imprese	0,10	0,30	0	1
altri servizi	0,14	0,34	0	1
N di osservazioni	10.786			

Fonte: dati Ril-Isfol.

4. La strategia econometrica

Il fine principale dell'analisi econometrica è identificare le correlazioni statistiche che legano la qualità del lavoro e il livello di istruzione, tenendo in considerazione una serie di informazioni sulle caratteristiche produttive e competitive delle imprese nonché l'eterogeneità della forza lavoro occupata.

In questa prospettiva è possibile far riferimento alla seguente equazione di regressione:

$$(1) \quad Qual_lav_i = \alpha \cdot I_i + \beta \cdot L_i + \delta \cdot F_i + \varepsilon_i$$

dove la variabile dipendente $Qual_lav_i$ indica l'intensità dell'investimento formativo nell'impresa i , oppure la proporzione di lavoratori con contratti a termine o, in alternativa, la probabilità di adottare un accordo per la contrattazione integrativa sui salari. Per quanto riguarda le variabili esplicative delle diverse dimensioni della qualità del lavoro, il vettore I_i rappresenta il profilo demografico e il capitale umano degli imprenditori, L_i è un vettore che descrive il livello di istruzione e la composizione della forza lavoro occupata mentre F_i contiene una serie di caratteristiche produttive e competitive delle imprese. Infine, ε_i è un termine di errore idiosincratico con media nulla e varianza finta.

L'equazione (1) è quindi stimata con il metodo dei Minimi quadrati ordinari (Mqo) sia quando Y rappresenta la proporzione di lavoratori formati, sia quando si esaminano la diffusione dei contratti a termine che nel caso in cui ci si concentra sulla probabilità di adozione dei premi salariali (Angrist e Pischke, 2009)⁵. I risultati delle stime dei Mqo relative all'equazione (1) sono mostrate nella tabella 3.

4.1. L'intensità dell'investimento in formazione

Si consideri innanzitutto la stima dei fattori incentivanti o inibenti gli investimenti in formazione professionale, riportanti nelle prime due colonne della tabella 3.

⁵ A questo proposito è opportuno sottolineare che l'applicazione di modelli di regressione non lineari di tipo Tobit (per la formazione e i contratti a termine) e Probit (per i premi salariali) non cambia né il segno né la significatività statistica delle stime ottenute con l'uso di metodi ordinari di regressione lineare.

Il primo fatto da osservare è l'impatto positivo del livello di istruzione dei datori di lavoro sulla intensità dell'investimento formativo: le stime dei Mqo rivelano infatti che la proporzione di lavoratori formati nelle aziende gestite da un imprenditore laureato (diplomato) aumenta di circa 3,4 (1,7) punti percentuali rispetto a quanto avviene nelle imprese a cui capo vi è un datore con al massimo un diploma di scuola media inferiore (variabile omessa). Si tratta di un risultato in linea con l'ipotesi secondo cui le conoscenze e le competenze degli imprenditori più istruiti tendono ad associarsi a una maggiore consapevolezza dei benefici della formazione professionale per la stessa capacità competitiva delle imprese.

Nella misura in cui l'età riflette l'esperienza e del capitale umano «informale» del datore di lavoro, la precedente conclusione è peraltro confermata dalla relazione positiva che lega la presenza di imprenditori anziani (con oltre 60 anni) e l'incremento della quota di formati (+2,7%).

Per ciò che riguarda la composizione della forza lavoro, le prime due colonne della tabella 2 dimostrano che anche l'istruzione dei lavoratori è correlata positivamente all'intensità della formazione professionale: l'aumento di un punto della quota di laureati si accompagna a un incremento della proporzione di formati pari a circa 8,2 punti percentuali. È un risultato coerente con le indicazioni della letteratura e con le evidenze empiriche emerse dall'indagine Piac (Oecd, 2013), in cui si osserva una correlazione positiva tra il possesso di titoli di studio e competenze cognitive elevate e partecipazione degli individui ad attività di formazione *job related*⁶.

Al contrario, un uso intensivo di contratti a tempo determinato genera incertezza sulla stabilità dell'impiego e per questa via riduce gli incentivi ad accumulare competenze *firm specific* da parte dei lavoratori e la propensione delle aziende a investire nella formazione dei propri dipendenti: la validità di tale argomento è sintetizzato dalla stima negati-

⁶ In particolare i dati Piac per l'Italia rivelano che solo il 12% di chi possiede un titolo di studio inferiore dichiara di aver partecipato a programmi di formazione (31% è la media tra i Paesi Ocse), contro il 58% di chi ha un titolo di studio alto (73 media Ocse). Non solo, l'Indagine Piac conferma che proprio gli individui che possiedono titoli e competenze elevati, sono in grado di trarre un maggior vantaggio competitivo dalla partecipazione ad attività di formazione, oltre a mostrare una maggiore spinta motivazionale nel coinvolgimento in attività di crescita formativa (Isfol, 2014).

va e significativa associata alla quota di lavoratori temporanei sul totale dell'occupazione (-9,5%).

È interessante osservare la relazione positiva tra la presenza di premi salariali e l'intensità della formazione professionale (+8,6%): gli accordi integrativi sui salari possono costituire uno strumento a disposizione di lavoratori e imprese per proteggere le quasi rendite che si generano dai rendimenti produttivi dell'investimento formativo.

Vi sono poi altri fattori che agevolano la propensione formativa delle imprese. È evidente, ad esempio, che gli investimenti in innovazione e le spese in R&S richiedono un'adeguata valorizzazione delle risorse umane per meglio sfruttare le opportunità competitive che si aprono con l'introduzione di nuovi processi produttivi e di nuovi prodotti. Analogamente la dimensione aziendale e la specializzazione nei settori di servizi che sono altamente intensivi di capitale umano qualificato svolgono un ruolo positivo sull'intensità delle politiche formative.

4.2. *L'uso dei contratti a tempo determinato*

Le stime dell'equazione (1) relative alla diffusione del lavoro a termine sono riportate nella terza e quarta colonna della tabella 3.

È possibile verificare così che il livello di istruzione dei datori di lavoro tende a ridurre la propensione ad assumere su base temporanea: nello specifico, la presenza di un imprenditore laureato si associa a una diminuzione di circa 1,4 punti percentuali della proporzione di dipendenti con un contratto a tempo determinato rispetto a quanto avviene nelle imprese con a capo un individuo con licenza media inferiore (variabile omessa). Anche il profilo anagrafico sembra scoraggiare il ricorso al lavoro temporaneo, in misura pari al 2,5% e al 4,4% se si considerano, rispettivamente, gli imprenditori con età compresa tra i 40 e i 60 anni e quelli con oltre 60 anni di età.

Se si prende in considerazione la composizione degli occupati, il dato più importante da sottolineare è il segno negativo e statisticamente significativo associato al grado di istruzione della forza lavoro. La tabella 3 riporta infatti che l'aumento di un punto della quota di laureati sul totale dei dipendenti genera un incremento di circa 13 punti percentuali della quota di contratti a tempo determinato. Ciò fornisce un primo sostegno alla tesi dell'esistenza di un *mismatch* tra il livello di conoscenze e competenze cognitive degli individui e le prospettive di crescita professionale offerte dal sistema delle imprese, dal momento

che l'instabilità contrattuale aumenta la probabilità di interruzione delle carriere e la penalizzazione dei redditi.

In modo del tutto speculare a quanto emerso nel paragrafo precedente, la terza e quarta colonna della tabella 3 rilevano una relazione negativa tra formazione professionale e un uso intensivo di contratti temporanei (-2,4%): i rendimenti dell'investimento formativo in termini di maggiore produttività si possono realizzare infatti in un orizzonte temporale che eccede la durata del contratto a tempo (Belot, Boone e van Ours, 2007). Analogamente, si osserva un legame negativo tra proporzione di contratti a termine e la presenza di premi salariali (-2%) a livello aziendale: ciò sembra suggerire che il ricorso ad accordi integrativi e a una gestione cooperativa delle relazioni industriali può costituire un freno al dualismo dei mercati interni del lavoro.

Se si esamina il ruolo delle caratteristiche produttive di impresa, è interessante notare come le spinte competitive che provengono dall'esposizione ai mercati internazionali (export e proprietà multinazionale) spingono verso una riduzione della propensione a occupare i lavoratori su base temporanea (rispettivamente -1,8% e -2,3%).

4.3. I premi salariali

L'analisi della contrattazione integrativa sui salari viene sviluppata sulla base delle evidenze esposte nelle ultime due colonne della tabella 3.

Anche in questo caso, le stime M_{q0} dell'equazione (1) sono chiaramente in linea con le ipotesi di partenza circa il ruolo positivo esercitato dal livello di istruzione degli imprenditori per le politiche efficienti di gestione del personale che fanno uso di premi salariali. In particolare, la tabella 3 dimostra che la presenza di un imprenditore laureato (diplomato) aumenta di circa il 7,2% (2%) la probabilità di siglare un accordo di integrazione salariale rispetto a ciò che accade nelle aziende dove il datore ha al massimo un diploma di scuola media inferiore (categoria omessa). Anche l'accumulazione di conoscenze e competenze informali che si accompagnano al progredire dell'età degli imprenditori sembra favorire la diffusione dei premi salariali. Ciò si evince dal segno positivo e dalla significatività statistica dei coefficienti associati alla presenza di imprenditori anziani e di coloro con età compresa tra i 40 e i 59 anni (la categoria omessa è costituita dai datori con meno di 40 anni).

Per quanto concerne la struttura dell'occupazione, la presenza di lavoratori istruiti non sembra costituire un elemento favorevole alla diffusione degli incrementi salariali. Al contrario, le stime della tabella 3 te-

stimoniano che un aumento di un punto della quota di lavoratori laureati (diplomati) si accompagna a una diminuzione di circa il 3,5% (3,6%) della probabilità di firmare un accordo integrativo sui salari.

Tabella 3 - *Stime regressioni Ols*

	Formazione			Contratti a termine			Premi salariali		
	coeff		stderr	coeff		stderr	coeff		stderr
<i>Caratteristiche imprenditori</i>									
diploma di laurea	0,034	***	0,011	-0,017	***	0,006	0,072	***	0,009
diploma media superiore	0,017	*	0,009	-0,002		0,005	0,020	***	0,006
età > 59	0,027	**	0,013	-0,044	***	0,007	0,016	*	0,009
39 < età < 60	0,016		0,012	-0,025	***	0,007	0,013	*	0,008
<i>Caratteristiche lavoratori</i>									
% diploma di laurea	0,082	***	0,026	0,132	***	0,015	-0,035	*	0,018
% diploma media superiore	0,018		0,014	0,030	***	0,008	-0,036	***	0,009
% dirigenti	0,152	***	0,039	-0,158	***	0,022	0,159	***	0,032
% impiegati	0,021		0,016	-0,134	***	0,010	0,013		0,011
% donne	0,016		0,014	0,071	***	0,008	-0,071	***	0,010
% contratti a tempo det	-0,095	***	0,018				-0,055	***	0,012
% formati				-0,024	***	0,005	0,060	***	0,009
premi salariali	0,086	***	0,012	-0,020	***	0,004			
<i>Caratteristiche imprese</i>									
R&S	0,031	***	0,010	0,006		0,004	0,030	***	0,010
innovazione	0,067	***	0,004	0,004	*	0,002	-0,003		0,004
multinazionale	0,055	***	0,021	-0,023	***	0,007	0,046	*	0,026
export	-0,078	***	0,008	-0,018	***	0,004	-0,009		0,008
età impresa	0,000		0,000	-0,001	***	0,000	0,000	*	0,000
14 < n. dipendenti < 50	0,026	***	0,008	0,021	***	0,004	0,058	***	0,006
49 < n. dipendenti < 250	0,057	***	0,012	0,022	***	0,005	0,227	***	0,013
n. dipendenti > 249	0,092	***	0,018	0,009		0,007	0,405	***	0,025
Nord Ovest	0,013		0,015	-0,001		0,008	0,042	***	0,011
Nord Est	0,022		0,016	0,018	**	0,008	0,067	***	0,012
Centro	-0,005		0,014	0,012		0,007	0,044	***	0,010
altra manifattura	0,108	***	0,012	0,035	***	0,005	-0,044	***	0,009
costruzioni	-0,023	**	0,010	0,094	***	0,007	-0,055	***	0,007
servizi alle imprese	0,129	***	0,012	0,040	***	0,006	0,006		0,011
altri servizi	0,047	***	0,013	0,053	***	0,007	-0,048	***	0,010
tasso disoccupazione 2010 (prov)	-0,334	**	0,164	0,124		0,091	-0,079		0,125
costante	0,116	***	0,019	0,116	***	0,014	0,008		0,019
F(.)	53.110			31.900			52.850		
Prob > F(.)	0.000			0.000			0.000		
R2	0.108			0.110			0.200		
N di osservazioni				10.786					

Note: variabili omesse: età > 59, % diploma media inferiore, Sud e Isole, n. dipendenti < 15, industria leggera; * significatività statistica all'1%, ** al 5%, *** al 10%.

Fonte: dati Ril-Isfol.

Tale risultato sembra smentire le indicazioni della teoria economica tradizionale sui rendimenti salariali del capitale umano, ma è coerente con quanto già emerso in studi precedenti circa la gestione non efficiente delle risorse umane più qualificate nel mercato del lavoro del nostro paese (Ricci, 2011). I lavoratori più qualificati hanno mediamente una minore anzianità lavorativa, con maggiore frequenza sono assunti con contratto a tempo determinato e sempre più spesso sono donne. Queste caratteristiche professionali e demografiche tendono a indebolire il potere negoziale dei lavoratori qualificati più giovani nel rivendicare accordi sui premi salariali legati alla performance. L'adozione di tali premi, al contrario, viene favorito dalle progressioni di carriera, dalla stabilità del rapporto di lavoro, oltre a riflettere un connotato di genere. La tabella 3 rende evidente tale risultato mostrando come l'occupazione femminile (-7,1%) e l'uso intensivo dei contratti a tempo determinato (-5%) tendono a scoraggiare il ricorso alla contrattazione integrativa. D'altra parte si conferma una relazione positiva tra la proporzione di lavoratori formati e l'incidenza dei premi salariali (+6%), come già argomentato in precedenza.

Infine la localizzazione geografica nelle regioni del Nord e la dimensione aziendale sono alcuni dei fattori propulsivi della diffusione degli accordi integrativi sui salari nel nostro paese, come già messo in luce da studi precedenti (Damiani e Ricci, 2014).

5. Conclusioni

Nelle pagine precedenti si è dimostrato che il livello di istruzione degli imprenditori è un fattore cruciale per incentivare la formazione professionale, la stabilità dell'impiego, la diffusione di accordi integrativi sui salari e, dunque, per aumentare la qualità dell'occupazione nel nostro sistema produttivo.

Si assiste, d'altra parte, a una sorta di «*mismatch*» tra il grado di istruzione dei lavoratori e l'inquadramento contrattuale in posizioni che garantiscono la stabilità dell'impiego e il riconoscimento di premi salariali. Il fatto che l'investimento in formazione in azienda sia positivamente correlato alla quota di lavoratori laureati non sembra sufficiente a ribaltare un quadro empirico da cui emerge un certo indebolimento delle prospettive professionali e reddituali dei lavoratori più qualificati (Ricci, 2014).

Nonostante le analisi econometriche non permettano di identificare

RPS

Giovanna Di Castro e Andrea Ricci

chiare relazioni di causalità tra le variabili oggetto di studio, è possibile dedurre alcune implicazioni di politica economica. In particolare, le evidenze empiriche sottolineano l'opportunità di adottare politiche locali e nazionali tese a incrementare il livello medio del capitale umano degli imprenditori in Italia come presupposto essenziale per la valorizzazione delle risorse umane più qualificate e, di conseguenza, per favorire una dinamica efficiente e inclusiva del nostro mercato del lavoro. A tal fine l'attivazione di una politica industriale tesa a stimolare la nascita di nuove imprese o l'aggregazione in reti di quelle esistenti attraverso misure di semplificazione amministrativa, incentivi fiscali e riforma del diritto societario è certamente desiderabile, soprattutto se realizzata con interventi selettivi e con criteri di erogazione degli incentivi non automatici. La politica industriale da sola, tuttavia, non basta. La sua efficacia, infatti, dipende fondamentalmente da un intervento complementare sul mercato del credito e sulla riformulazione di un quadro normativo nazionale per la creazione di nuova imprenditorialità, soprattutto giovanile e femminile.

Riferimenti bibliografici

- Akerlof G., 1984, *Gift Exchange and Efficiency-Wage Theory: Four Views*, «American Economic Review», vol. 74, n. 2, pp. 79-83.
- Acemoglu D. e Autor D., 2014, *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, in Ashenfelter O. e Card D. (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, Elsevier, Amsterdam.
- Angrist J. e Pischke S., 2009, *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*, Princeton University Press Princeton, New Jersey, Usa.
- Bandiera O., Barankay I. e Rasul I., 2006, *The Evolution of Cooperative Norms: Evidence from a Natural Field Experiment*, «Advances in Economic Analysis & Policy», vol. 6, n. 2, pp. 1-26.
- Belot M., Boone J. e Van Ours J., 2007, *Welfare-Improving Employment Protection*, «Economica», vol. 74, n. 295, pp. 381-396, 08.
- Bloom N., Genakos C., Sadun R. e Van Reenen J., 2011, *Why do management practices differ across firms and countries?*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 24, n. 1, pp. 203-224.
- Bowles S. e Gintis H., 2013, *A Cooperative Species: Human Reciprocity and Its Evolution*, Princeton University Press, Princeton.
- Commissione europea, 2014, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Dg Employment Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.
- Cunha F. e Heckman J., 2010, *Investing in Our Young People*, «Iza Discussion Papers», n. 5050, Institute for the Study of Labor (Iza).

- Damiani M. e Ricci A., 2014, *Decentralized bargaining and performance related pay: new evidence from a panel of Italian firms*, «International Journal of Manpower», vol. 35, n. 7, pp. 1038-1058.
- Fehr E., Goette L. e Zehnder C., 2009, *A Behavioral Account of the Labor Market: The Role of Fairness Concerns*, «Annual Review of Economics», vol. 1, n. 1, pp. 355-384.
- Gualtieri V. (a cura di), 2014, *Le dimensioni della qualità del lavoro. I risultati della III indagine Isfol sulla qualità del lavoro*, «I libri del Fondo Sociale Europeo», n. 183, Isfol editore, Roma.
- Ichniowski C. e Shaw K., 2003, *Beyond incentive pay: insiders' estimates of the value of complementary human resources management practices*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 17, n. 1, pp. 155-180.
- Isfol, 2014, *Piaac-Ocse Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Isfol, Roma.
- Lazear E.P., 2004, *Balanced Skills and Entrepreneurship*, «American Economic Review», vol. 94, n. 2, pp. 208-211.
- Lazear E. e Oyer P., 2010, *Personnel Economics*, Handbook of Organizational Economics, Princeton.
- Perez-Arce F., 2011, *The Effect of Education on Time Preferences*, Rand Labor and Population working paper series, n. 844, Princeton University, Princeton.
- Oecd, 2013, *Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Oecd Publishing, Parigi.
- Oreopoulos P. e Salvanes K.G., 2011, *Priceless: The Non pecuniary Benefits of Schooling*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 25, n. 1, pp. 159-184.
- Ricci A. (a cura di), 2011, *Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia*, I libri del Fondo Sociale Europeo 153, Isfol editore, Roma.
- Ricci A. (a cura di), 2014, *Mercato del lavoro, capitale umano e imprese: una prospettiva di politica del lavoro*, I libri del Fondo Sociale Europeo, Isfol editore, Roma.
- Shane F., Lowenstein G. e O'Donoghue T., 2002, *Time Discounting and Time Preference: A Critical Review*, «Journal of Economic Literature», vol. 40, n. 2, pp. 351-401.
- Van Praag M., van der Sluis J. e Vijverberg W., 2008, *Education and entrepreneurship selection and performance: a review of the empirical literature*, «Journal of economic surveys», vol. 22, n. 5, pp. 795-841.

RPS

Giovanna Di Castro e Andrea Ricci

ATTUALITÀ

Un paese in declino. Il caso Italia
e la «nuova questione meridionale»

Il Sud è fuori dalla società della conoscenza

Pietro Greco

Il Mezzogiorno d'Italia è nel pieno di un declino economico e non solo economico che ha caratteristiche sue proprie e si somma a quello generale del paese. Il divario tra Nord e Sud aumenta e si ripropone una «questione meridionale» peraltro mai risolta, che ha caratteristiche nuove rispetto al passato. Oggi la «questione meridionale» è, soprattutto, una «questione cognitiva»: pochi

i giovani meridionali che si laureano, molti i giovani laureati meridionali che vanno via, poche le aziende che nel Mezzogiorno producono beni e/o servizi ad alto tasso di conoscenza aggiunto. Inoltre, quella meridionale è una «questione dimenticata». La cui soluzione prevede una nuova consapevolezza e la necessità di entrare finalmente nella società e nell'economia della conoscenza.

1. Il declino del Mezzogiorno

Il Mezzogiorno è sempre più lontano dall'Italia e, ancor più, dall'Europa. Ce lo dicono – ce lo gridano – i dati e le statistiche raccolti da vari enti e studiosi. Sono dati e statistiche che denunciano una realtà forse non inattesa, ma certo eclatante e insieme pericolosa. Una realtà su cui la classe dirigente italiana – il mondo della politica, il mondo della produzione, gli intellettuali – dovrebbe riflettere a fondo. E su cui dovrebbe agire, perché ne vale del futuro dell'intero paese. Eppure questi dati e queste statistiche che gridano forte e chiaro la loro denuncia non fanno rumore. Non fanno discutere.

Non ha fatto un gran rumore neppure il rapporto sull'economia del Sud d'Italia reso pubblico alla fine del mese di ottobre 2014 dall'Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez). Nel rapporto (Svimez, 2014) si evidenzia come nell'anno 2013 il Prodotto interno lordo (Pil) al Sud sia diminuito del 3,5% in termini reali: quasi il doppio del Centro-Nord (-1,9%). E che dal 2008 al 2013 il Pil del Mezzogiorno è diminuito complessivamente del 13,3%: ancora una volta, quasi il doppio che nel Centro-Nord (-7,0%).

Anche quando prende in esame un periodo più lungo – dal 2001 al 2013 – Svimez (2014) constata che l'economia del Meridione ha subito una flessione del 7,2%, mentre il Centro-Nord nel medesimo periodo ha prodotto il 2,0% di ricchezza in più.

Per tutto questo il Pil pro capite nel Mezzogiorno è sceso al 56,6% rispetto a quello nel Centro-Nord. È uno dei livelli più bassi nella storia dell'Italia unita. Solo dopo la Seconda guerra mondiale e nell'immediato intorno del 1995 il divario tra il Sud e il resto del paese è stato (leggermente) maggiore.

Si tratta di dati che indicano, dunque, almeno tre aspetti strutturali del «sistema paese» fuori dall'equilibrio e che chiedono interventi urgenti.

- 1) Se l'Italia è in declino, il Mezzogiorno è nel pieno di una «grande depressione». Il declino dell'Italia è evidente. Non solo in termini assoluti, ma anche in relazione al resto d'Europa. Come ricordano Sergio Ferrari e altri studiosi (2015): tra il 1996 e il 2014 il paese ha avuto una crescita inferiore di 18,7 punti rispetto alla media europea. Il problema è che questa forbice tende ad aumentare: se all'inizio del nuovo secolo la minore crescita dell'Italia rispetto all'Europa era dello 0,5% annuo, tra il 2010 e il 2014 è stata in media dell'1,5% annuo. L'Europa non tiene il passo del resto del mondo. Ma l'Italia non tiene neppure il passo dell'Europa. Ma se questo è vero – ed è vero – come definire la condizione del Mezzogiorno d'Italia se non come una «grande depressione»? Rispetto alla media europea, infatti, il Mezzogiorno d'Italia cresce ogni anno del 3% in meno (ma in questo periodo di recessione è più corretto dire che decresce ogni anno del 3% in più). Questi differenziali, peraltro non indipendenti l'uno dall'altro, sono insostenibili. Il Sud si è staccato dall'Europa.
- 2) Ma anche nell'ambito della sola Italia la situazione è drammatica. La forbice tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia, a oltre 150 anni dall'unificazione del paese, invece di stringersi, sta nuovamente allargandosi. Si calcola che nel 1871, a dieci anni dall'unificazione, il Pil pro capite di un meridionale fosse pari all'80% di un italiano che abitava nel Centro-Nord: una differenza significativa, ma non enorme. Cento anni dopo le differenze erano aumentate: nel 1971 il Pil pro capite di un meridionale era appena il 61% di quello di un connazionale del Centro-Nord. Oggi, come abbiamo detto, la differenza è ancora aumentata: il Pil pro capite di un meridionale è appena il 56% di quello di un connazionale del Centro-Nord. La differenza è di per sé insostenibile. Ma lo è ancora di più – per l'intera economia italiana e non solo per le condizioni di vita nel Mezzogiorno – perché la forbice tende ad allargarsi e perché non c'è nessuno che cerca di restringerla.
- 3) In quest'ultimo quarto di secolo, infatti, abbiamo scoperto la «questione settentrionale», ma abbiamo dimenticato la mai risolta «que-

stione meridionale». Non c'è dubbio alcuno che il declino italiano sia dovuto, anche, alla crisi nel Nord del paese. E che quella crisi va capita, affrontata e risolta. Ma l'emergere di una nuova «questione», quella settentrionale, non può far dimenticare, come invece è avvenuto e sta ancora avvenendo, quella che esiste da prima, la meridionale, che è più grave ed è concausa (forse la principale) della più generale «questione italiana». Il ritorno in grande stile della peraltro mai risolta «questione meridionale» sembra assumere le vesti classiche, come l'emigrazione che l'ha caratterizzata negli anni '50 e '60 del secolo scorso. Anni in cui la forbice tra il Pil pro capite del Sud e del Centro-Nord era di poco superiore ai livelli attuali. C'è un'evidente correlazione tra la distanza che separa le due punte della forbice e la propensione a emigrare. E, infatti dal 2001 al 2013, il saldo netto delle migrazioni nel Mezzogiorno è stato fortemente negativo: pari a -708.100. Tra questa marea di persone che hanno fatto le valigie e sono partite ben 494.000 (il 69,8%) sono di età compresa tra i 15 e i 34 anni. Ancora una volta il Sud vede andar via i suoi ragazzi. Ma questa volta non sta perdendo le sue braccia più giovani e vigorose (non solo, almeno), ma sta perdendo (anche e soprattutto) i suoi cervelli più freschi e attrezzati. Tra i migranti, infatti, ben 188.000, il 26,5% del totale, sono giovani laureati. Si tratta di un indicatore oltremodo significativo. Perché è la punta di un iceberg che contiene, per lo più sommerso, un carattere nuovo ma per certi versi anche antico della «questione meridionale». I numeri sui migranti con laurea ci dicono che la «questione meridionale» non è più (solo) questione economica e sociale. Ma è anche e soprattutto questione culturale. Oggi la forbice tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia – e il resto d'Europa e il resto del mondo – è anche e soprattutto di tipo cognitivo. Ed è una forbice ad ampio spettro. Che investe l'università, la ricerca scientifica, la scuola (soprattutto la scuola media) e l'accesso alle Ict, le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ovvero i motori dello sviluppo nell'era della conoscenza.

1.1. Fuga dall'università

I giovani stanno lasciando il Sud. E quelli che restano, stanno lasciando gli studi.

Ancora una volta la matrioska del Sud è all'interno di quella italiana. Che a sua volta è all'interno di quella europea e mondiale. Fuor di

metafora, secondo il rapporto dell'Oecd, *Education at a Glance 2014*, in Italia i laureati di età compresa tra i 25 e i 64 anni sono 5,3 milioni. Un numero nettamente inferiore a quello degli altri grandi paesi europei, come il Regno Unito (13,5 milioni), la Germania (12,6 milioni), la Francia (10,0 milioni) e la Spagna (8,5 milioni). Ma un numero inferiore anche rispetto ad alcuni paesi extraeuropei di dimensioni medie che hanno raggiunto di recente un livello economico paragonabile al nostro, come la Corea del Sud (12,3 milioni di laureati). Ci sono paesi a economia emergente, come la Turchia, che hanno ormai raggiunto il nostro numero di laureati (5,2 milioni), ma con la concreta prospettiva di superarci a breve.

Certo, il raffronto va fatto in termini relativi. Ma allora la differenza – anzi, la divergenza – dell'Italia dal resto dei paesi Oecd appare ancora più netta. Nella fascia di età considerata, l'Italia conta il 16% dei laureati, contro il 41% del Regno Unito, il 32% della Spagna, il 41% della Corea del Sud. Solo la Turchia ne vanta di meno, ma con un distacco minimo (15%). Sta di fatto che l'Italia non solo ha un numero di laureati inferiore alla metà della media Oecd, ma la forbice tende ad aumentare.

Un secondo dato significativo di *Education at a Glance 2014* è che tra i giovani (di età compresa tra i 25 e i 34 anni) la laurea è ormai diventato un titolo di massa. In media nei paesi Oecd il 40% dei giovani in questa fascia di età ha conseguito una laurea. Erano appena il 26% nel 2000. La crescita, dunque, è davvero veloce. E in alcuni paesi i giovani con la laurea sono più di quelli senza laurea. Hanno il massimo titolo di studio il 57% dei giovani in Russia, il 58% in Canada, il 59% in Giappone e addirittura il 66% in Corea del Sud. L'Italia, con il 22%, è ancora una volta in coda. Solo la Turchia in tutta l'area Oecd ne ha di meno (21%). Ma ancora per poco. Tutte le proiezioni dicono che nel 2020 la Turchia avrà il 30% di giovani laureati, mentre lo scenario più ottimistico per l'Italia non va oltre il 27%. Tra pochi anni saremo gli ultimi della classe.

In breve, le differenze con gli altri paesi sono drammatiche: siamo ultimi assoluti in Europa e con la prospettiva di diventare, tra pochi anni, ultimi tra tutti i paesi Oecd. Ma il *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013* pubblicato lo scorso anno dall'Anvur, l'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e la ricerca (2014), rileva che differenze altrettanto drammatiche esistono anche all'interno del nostro paese: tra il Sud e il Centro-Nord.

Nell'anno accademico 2012/2013, infatti, il numero di giovani meri-

dionali che si è iscritto all'università è diminuito del 30% rispetto all'anno 2003/2004. Un'autentica fuga, appunto, dall'università. Che certo ha interessato anche il resto d'Italia, ma in misura decisamente minore. Nello stesso periodo il numero di iscrizioni è infatti diminuito del 25% al Centro e del 10% al Nord.

Questa differenza rischia di allargare la forbice cognitiva tra «le due Italie» che è già piuttosto aperta. Nell'anno 2010, sostiene Svimez (2014), i giovani di età inferiore ai 35 anni in possesso di una laurea nel Mezzogiorno non superavano il 15,6% del totale. Un distacco di quasi sette punti dal Centro-Nord (22,4%) e abissale rispetto alla media dei paesi Ocse (40%), per non parlare dei paesi all'avanguardia: Corea del Sud, Giappone, Canada e Russia.

Le differenze cognitive tra Mezzogiorno e resto d'Italia (e d'Europa e del mondo) è dunque evidente. Così come è evidente che è stata la crisi economica iniziata nel 2007 non a determinare ma certo ad accentuare la divaricazione. Nell'anno 2005/2006, infatti, i giovani meridionali che puntavano sulla conoscenza e frequentavano un corso universitario avevano raggiunto in numero assoluto i loro coetanei settentrionali: 674.000 contro 679.000. Sei anni dopo il numero di giovani settentrionali iscritti a un corso universitario è leggermente aumentato (fino a 685.000), mentre il numero dei giovani meridionali è crollato a 613.000 (-9,2%).

In realtà quella dei giovani meridionali non è una sola fuga. Ma una fuga doppia. Dagli studi. Ma anche dagli atenei del Sud. Tra gli ormai pochi giovani meridionali che si iscrivono all'università, infatti, uno su quattro – il 25,4% del Mezzogiorno continentale e il 25,0% delle Isole – sceglie un ateneo fuori dalla propria Regione. Contro il 9,0% dei giovani del Centro, l'8,8% dei giovani del Nord-Est e l'8,0% dei giovani del Nord-Ovest.

Poiché parte importante dei giovani meridionali che si iscrivono a un'università fuori Regione, ne sceglie una del Centro o del Nord, ecco che anche la perdita cognitiva del Sud è duplice: vanno via sia i pochi laureati che i sempre più rari studenti.

Con un prezzo gravissimo che il Mezzogiorno sta già pagando e pagherà ancor più in futuro in termini di classe dirigente e di creatività nel prossimo futuro.

Non aiutano le politiche per l'università. Intanto quelle del Sud subiscono sia i tagli lineari delle varie finanziarie, sia i tagli del personale che, nell'ambito della pubblica amministrazione, è secondo solo a quello della scuola. E inoltre subiscono le nuove regole sul *turn over*,

RPS

Pietro Greco

che premiano gli atenei con «i conti a posto» (o, almeno, con certi tipi di bilancio) e penalizzano quelli con i conti più problematici. Ora si dà il caso che la gran parte degli atenei che perdono «punti organici», in definitiva posti per docenti, sono del Mezzogiorno. Ci sono università, come quella di Bari, che vedono il *turn over* ridotto al 7% (ogni cento docenti che vanno in pensione, solo 7 possono essere rimpiazzati). In pratica si tratta di un drastico abbattimento dell'offerta didattica che avrà due conseguenze: sempre minore *appeal* delle università meridionali con conseguente migrazione degli studenti, sempre minore offerta al Sud di occupazione ad alto tasso di conoscenza aggiunto. Il rischio, altissimo, è la desertificazione cognitiva del Mezzogiorno.

1.2. La ricerca

È ancora Svimez (2014) a documentare come il Mezzogiorno stia subendo un ulteriore, doppio processo di desertificazione: industriale e umano. Sempre meno fabbriche, sempre meno lavoratori (per la prima volta negli ultimi 20 anni nel 2013 gli occupati al Sud sono scesi sotto la soglia dei 6 milioni), sempre meno lavoratori qualificati. Una delle cause di questi processi di inaridimento dell'economia va cercata nella divaricazione – anch'essa crescente – degli investimenti in ricerca scientifica e sviluppo tecnologico (R&S). Anche in questo caso c'è un gap tra l'Italia e il resto del mondo: il nostro paese con il suo 1,2% rispetto al Pil investe in R&S la metà della media europea e mondiale. Ma, ancora una volta, c'è un vistoso gap anche all'interno del nostro paese. Secondo i dati Svimez (*Ivi*), infatti, gli investimenti in R&S nel Mezzogiorno ammontano allo 0,88% del Pil meridionale, contro la media nazionale dell'1,2% e la media del Centro-Nord dell'1,4%. In definitiva, nel Mezzogiorno gli investimenti in R&S sono del 55% inferiori alla media europea e mondiale e del 37% inferiori rispetto al Centro-Nord. Tutte le regioni del Mezzogiorno investono in R&S meno della media nazionale. Ma non tutte sono uguali. A fronte di alcune, come l'Abruzzo e la Campania, che hanno un'intensità di investimenti (1,1%) tutto sommato prossima a quella media nazionale, ce ne sono altre come la Calabria (0,4%), la Basilicata (0,5%) o il Molise (0,4%) dove gli investimenti sono pressoché nulli. Paragonabili, per essere chiari, all'intensità di investimento dei paesi più poveri del quarto mondo.

Ma senza ricerca e sviluppo crollano drasticamente le possibilità di entrare e svolgere un ruolo nell'economia della conoscenza.

1.3. Scuola

Il tema scuola è troppo ampio per poterlo trattare anche solo a volo d'uccello nel breve paragrafo di questo articolo. Certo, un punto di parità se non di superiorità tra il Sud e il resto del paese esiste: nel 2010, secondo Svimez (2014), l'incidenza dei diplomati nel Mezzogiorno (76,3% dei diciannovenni) è nettamente superiore a quello del Centro-Nord (69,9%).

Tuttavia pure nell'ambito delle scuole primarie e secondarie il Mezzogiorno ha una serie di gap che tendono a estendersi rispetto al Centro e al Nord. Intanto c'è un gap di infrastrutture. Gli edifici e le aule frequentate dai ragazzi meridionali sono spesso inadatti se non fatiscenti. E studiare in edifici e aule inadatte ha effetti sulla qualità dell'apprendimento.

Ma ci sono anche altri indicatori, quantitativi, che denunciano l'ennesima forbice tra il Mezzogiorno, il resto del paese e il resto d'Europa. Per esempio, gli abbandoni immediatamente dopo la scuola dell'obbligo.

Gli ultimi dati Anief, l'Associazione degli insegnanti italiani, resi pubblici nel mese di dicembre 2013, denunciano un tasso di abbandono medio in Italia del 17,6%, contro la media europea del 12,7%. Ma gli abbandoni sono concentrati soprattutto al Sud, con punte del 25% in Campania o in Sardegna.

Anche la forbice della qualità è larga. Secondo un rapporto Invalsi (2011) nel 2009 i quindicenni meridionali che avevano una scarsa capacità di lettura erano il 27,5% del totale. Ben 11 punti in più rispetto ai coetanei del resto del paese. E capacità matematiche insufficienti riguardavano il 33,5% dei quindicenni meridionali: 14 punti percentuali in più rispetto al resto del paese.

La disuguaglianza non è antropologica. Tra i licei del Sud e quelli del Centro-Nord, nonostante le diverse condizioni al contorno, non c'è grande differenza qualitativa. Il problema riguarda soprattutto le scuole professionali nel Mezzogiorno. E le cause delle loro insufficienze sono più sociali che pedagogiche.

Resta il fatto che i giovani meridionali hanno, in media, una preparazione meno efficace di quella dei loro coetanei nel resto d'Italia e d'Europa.

E questo è un altro aspetto – un aspetto importantissimo – del complessivo gap cognitivo e, in fondo, della «grande depressione» che da qualche anno soffre il Mezzogiorno.

1.4. Il digital divide

Nell'era Ict, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, non sono solo la scuola e la famiglia a offrire opportunità di crescita culturale. Sono anche i media digitali che consentono l'acquisizione di conoscenza e l'estensione delle relazioni. Difficile misurare quanto e come si apprende attraverso i nuovi media. Tuttavia l'accesso a questi media è un pre-requisito per la formazione extrascolastica. E anche da questo punto di vista le disuguaglianze – che gli esperti chiamano *digital divide* – tra il Mezzogiorno e il resto del paese sono notevoli. Secondo gli ultimi dati della Fondazione Bordini e di Istat (dicembre 2013), ha accesso a internet solo il 55,1% della popolazione del Mezzogiorno continentale e il 54,7% della popolazione delle Mezzogiorno insulare. Quasi 9 punti percentuali in meno del Centro-Nord. Allo stesso modo nel Sud continentale ha accesso a un cellulare connesso a internet il 35,6% della popolazione, percentuale che sale al 37,1% in Sicilia e Sardegna. Nel Centro-Nord ha un cellulare connesso a internet oltre il 48% della popolazione. In questo caso il *digital divide* tocca, in media, i 12 punti percentuali. Non è poco.

2. La «nuova questione meridionale»

Riassumendo, la «questione meridionale» è, oggi, soprattutto una questione culturale: è il *knowledge-divide*, la disuguaglianza culturale con il resto d'Italia, d'Europa e del mondo. Questo gap non è solo l'effetto, ma probabilmente è la causa (non l'unica, ma la più importante) del declino economico – anzi, della «grande depressione» – del Mezzogiorno. Esiste anche un gap formativo insostenibile tra il Mezzogiorno e il resto del paese. I giovani del Sud si diplomano in massa, ma poi smettono di credere nello studio. Molti emigrano. Nelle università del Sud ci sono sempre meno studenti e c'è sempre meno offerta formativa. Nelle scuole meridionali c'è un problema di qualità e i giovani meridionali hanno difficoltà di accesso alle nuove tecnologie. Inoltre c'è un *creative divide*, una disuguaglianza nella diffusione dei centri dove si produce nuova conoscenza: astratta o oggettivata. Mancano i laboratori di ricerca scientifica e di sviluppo tecnologico. Tutto questo produce degli effetti. Alcuni tangibili. La disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno è molto alta. Molto più alta che al Centro-Nord. E i *Neet*, i giovani tra i 15 e i 34 anni che né studiano né lavora-

no, nel 2010 erano addirittura il 35,5% del totale nel Mezzogiorno, contro il 17,5% del resto del paese (Anief, 2013).

Altri effetti sono meno visibili, ma, se possibile, più profondi. Negli ultimi venti anni l'industria classica è pressoché scomparsa dal Mezzogiorno d'Italia. E, in pratica, nulla l'ha sostituita. Persino il turismo non attecchisce. Malgrado le risorse paesaggistiche e la gran profusione di beni culturali, solo il 13% degli stranieri che vengono in Italia fanno una capatina al Sud.

Il Mezzogiorno non ha materie prime e l'agricoltura moderna può dare un contributo importante, ma non decisivo alla crescita dell'economia. È chiaro, dunque, che l'unica opzione spendibile per lo sviluppo del Mezzogiorno risiede nella produzione di beni e di servizi ad alto tasso di conoscenza aggiunto.

Ma i dati passati in rassegna dimostrano come – incredibile a dirsi – il Mezzogiorno e l'Italia hanno rinunciato a quest'unica opzione. Creando le premesse della «grande depressione», che dal presente rischia di inoltrarsi in profondità nel futuro. E non solo del Sud. Perché vale sempre quanto diceva Giustino Fortunato nel lontano 1880: «Il Mezzogiorno, sappiatelo pure, sarà la fortuna o la sciagura d'Italia!» (Fortunato, 1973, p. 78).

3. Che fare?

La spesa pubblica in Italia cresce, anche al netto del debito pubblico. Ma alcune voci di spesa diminuiscono. E anche piuttosto drasticamente. Le voci che diminuiscono di più sono gli investimenti in ricerca, università e scuola. Soprattutto al Sud.

È questo, in estrema sintesi, quello che ci dice il documento *L'andamento delle spese per missioni, programmi e stati di previsione del bilancio dello Stato nel periodo 2008-2014* che la Ragioneria dello Stato ha presentato in Senato lo scorso mese di dicembre¹.

Ricordiamo, ancora, qualche dato. Le spese dello Stato nel 2014 ammontano a oltre 825 miliardi di euro, con un aumento del 12,9% rispetto al minimo del periodo (l'anno 2008). La spesa per pagare il debito la fa da padrona. Ma, anche al netto degli interessi sul debito, la

¹ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/816006/00816006.xml>.

spesa dello Stato è aumentata di circa 50 miliardi nel 2014 rispetto al minimo del periodo (il 2011): un incremento del 10,7%.

Ma, mentre la spesa pubblica aumentava, ci sono state dei capitoli di spesa che sono diminuiti. Tra i principali tagli ci sono quelli all'istruzione scolastica: -4,2 miliardi, pari al 7,5% del budget massimo relativo del 2009; alla ricerca scientifica: -1,3 miliardi rispetto al massimo relativo del 2008; all'istruzione universitaria: - 0,8 miliardi rispetto al massimo relativo del 2008.

In termini percentuali i tagli più drastici hanno riguardato la ricerca scientifica, con un secco e per certi versi clamoroso -31,1%. Il che porta la spesa di questa «missione» dallo 0,56 allo 0,34% dell'intera spesa pubblica. In particolare la spesa in ricerca di base scende dallo 0,14 allo 0,12% della spesa dello Stato.

Anche l'istruzione universitaria ha subito tagli piuttosto netti, per un ammontare di 0,8 miliardi di euro rispetto al massimo relativo del 2008. In percentuale significa un netto -9,6%, il che porta la spesa pubblica per l'università dall'1,19 allo 0,95% del bilancio dello Stato.

Infine la scuola. Nel 2014 i tagli ammontano a 4,2 miliardi rispetto al massimo relativo del 2009. Una diminuzione del 6,5%, che porta la spesa pubblica in istruzione scolastica dal 5,69 al 5,00% della spesa totale dello Stato.

Dal rapporto della Ragioneria dello Stato un dato, dunque, emerge con chiarezza: i vari Governi in questi anni di crisi hanno cercato di far quadrare i conti del bilancio statale tagliando soprattutto in ricerca e formazione. Il «pacchetto conoscenza», infatti, è diminuito non solo in assoluto, ma anche in termini relativi: dal 3,33% al 3,19% del Pil.

Di più il «pacchetto conoscenza» è quello dove i governi italiani hanno tagliato maggiormente. In netta controtendenza rispetto ad altri paesi europei e non, dove la spesa in ricerca e formazione continua ad aumentare.

Quella dell'Italia è stata ed è una scelta strategica suicida. Per dirla con Barack H. Obama, mentre l'aereo perde quota non stiamo buttando giù la zavorra, ma il motore. Perché la formazione e la scienza sono il motore della società e dell'economia della conoscenza. La società e l'economia del nostro tempo e, presumibilmente, del futuro.

Che fare, dunque, in queste condizioni? Che fare nel Mezzogiorno in queste condizioni?

Non possiamo limitarci a cercare di salvare il salvabile. Non basta tentare di limare qualche taglio o di cancellare qualche norma particolarmente obbrobriosa. Occorre capovolgere il tavolo, iniziando a rispon-

dere alle prime due domande che ogni classe dirigente deve porsi. Quale futuro immaginiamo per il Sud e per il nostro paese? Quale futuro immaginiamo per l'economia del Mezzogiorno e dell'Italia intera? Non possiamo più seguire la ricetta che ha funzionato tra gli anni '60 e gli anni '80 e produrre beni materiali a bassa e media tecnologia. Allora il mondo industrializzato con un'economia di mercato era piuttosto piccolo (Europa, Nord America, Giappone) e noi eravamo i più poveri tra i ricchi. Così, anche facendo leva sull'asimmetria Nord/Sud, potevamo competere nella nicchia di mercato low-tech e medium-tech grazie al basso costo del lavoro e alle frequenti «svalutazioni competitive» della lira. Oggi, nel mondo della «nuova globalizzazione» siamo (ma fino a quando?) un paese tra i più ricchi. E abbiamo una moneta forte, l'euro, non svalutabile a piacimento.

Se cerchiamo, come stiamo facendo, di rincorrere i paesi a economia emergente sul costo del lavoro realizziamo un dumping sociale che si traduce sia in una recessione continua (ora esplicita ora strisciante), in uno sfarinamento della coesione sociale (crescita della disuguaglianza tra i ceti e le aree del paese) e anche in una rapida erosione degli spazi di democrazia sui luoghi di lavoro. E non solo.

L'unica possibilità che abbiamo per aumentare la competitività del sistema paese e non erodere ulteriormente il benessere di parti sempre più cospicue di popolazione è cambiare la specializzazione produttiva del paese. Accettare la sfida dell'economia della conoscenza e cercare di seguire un percorso di rapida re-industrializzazione fondata sulla produzione di beni hi-tech, ad alta tecnologia. E poiché vogliamo che il futuro del paese sia socialmente ed ecologicamente sostenibile, occorre che questi beni siano, almeno tendenzialmente, beni comuni e non beni di consumo individuali e ad alto tasso di immaterialità.

Questo progetto riguarda anche e, anzi, in primo luogo il Sud d'Italia. Per realizzare un simile, titanico cambiamento occorre l'intervento dello Stato. Non dobbiamo avere paura di chiedere una maggiore presenza dello Stato in economia: dagli Stati Uniti alla Cina, dall'India alla Corea, la storia dimostra che in tutti i paesi che hanno rapidamente cambiato la propria specializzazione produttiva con qualsivoglia regime politico è lo Stato che ha diretto la partita. Il mercato, da solo, non ce la fa.

Cosa deve fare lo Stato italiano per vincere la sfida del cambiamento della specializzazione produttiva del sistema paese? Non abbiamo ricette. Ma qualche proposta sì. Tre, in particolare. Deve aumentare la disponibilità di risorse umane: ovvero di giovani laureati e dottori di

ricerca. Deve favorire l'emergere di una nuova classe di imprenditori con una vocazione per l'alta tecnologia. E, infine, deve evocare una domanda di beni ad alta tecnologia.

Nel primo caso significa che lo Stato italiano deve fare come la Germania o la Svezia: pur in un quadro di compatibilità di bilancio, aumentare (e non diminuire) gli investimenti nell'università, nella ricerca e nella scuola. Riempire e non svuotare il «pacchetto di conoscenza», soprattutto al Sud.

Per fare questo, azzardiamo delle cifre che vogliono essere più l'indicazione di un ordine di grandezza che non di un investimento preciso. Occorre trovare e investire almeno 5 miliardi nuovi e aggiuntivi per la ricerca pubblica e 5 miliardi nuovi e aggiuntivi per l'alta formazione. Per trovare queste risorse basterebbe tagliare la spesa pubblica improduttiva o reintrodurre la tassa sulla prima casa oltre un certo reddito e tassare rendite e patrimoni. Chi di noi non sarebbe disposto a pagare un po' di tasse sulla casa per assicurare un futuro ai suoi figli?

Dieci miliardi non sono una cifra esagerata. Anche in regime di tagli complessivi alla spesa pubblica, la Germania immette molto di più nel «pacchetto conoscenza» (e anche grazie a questa politica sta risolvendo la sua «questione orientale»). E anche paesi più piccoli dell'Italia, come la Svezia, aumentano gli investimenti in conoscenza mettendo in campo risorse nuove e aggiuntive di quest'ordine di grandezza.

Con questi soldi sarebbe possibile sia assumere alcune decine di migliaia di giovani nei laboratori di ricerca e nelle università, sia porre fine a quello sconcio (un autentico boomerang) di cui pochi parlano e che rende l'Italia uno dei pochi paesi al mondo – insieme a qualche satrapia mediorientale – che ha politiche attive per impedire l'arrivo dei giovani cervelli dall'estero. Contrariamente a quanto si pensa, infatti, non c'è in Italia un'anomala «fuga dei cervelli»: al contrario, quello che manca è un flusso in entrata di cervelli stranieri.

Attualmente l'Italia ha circa 80.000 ricercatori. Contro i 110.000 della Spagna o i 260.000 della Germania. Facendo entrare nei laboratori e nelle università 30.000 giovani, raggiungeremmo lo stesso numero della Spagna e ne avremmo sempre meno della metà della Germania.

Per stimolare la nascita «dal basso» di una nuova classe imprenditoriale con vocazione all'alta tecnologia si potrebbe realizzare con soldi pubblici (semplicemente reindirizzando il sostegno alle industrie) quello che negli Usa è stato fatto con «*venture capitals*» privati: finanziare imprese ad alto rischio ma ad alto tasso di innovazione. Questi fondi – da restituire, se l'impresa ha successo – dovrebbero finanziare

progetti selezionati da commissioni di esperti secondo standard internazionali e, magari, costituite da membri prevalentemente stranieri. Tutto questo non basta. Lo Stato deve anche evocare domanda di alta tecnologia – come hanno fatto gli Usa negli anni '60 con la corsa allo spazio e negli anni '70 con la «guerra al cancro» – nella speranza che le imprese italiane si diano da fare per soddisfarla. Ma domanda di che beni?

Abbiamo detto che i beni devono essere pubblici e non per il consumo individuale. Allora i grandi progetti che lo Stato deve intraprendere potrebbero indirizzarsi verso tre grandi obiettivi: anzitutto cambiare il paradigma energetico del paese, accelerando la transizione dai combustibili fossili verso le fonti rinnovabili e il risparmio energetico. Un secondo settore è quello della tutela del territorio, che è un bene pubblico. Ne abbiamo uno in dotazione che è molto bello, molto fragile e costantemente aggredito. Abbiamo un alto rischio idrogeologico, un alto rischio sismico e vulcanologico, un alto rischio di inquinamento da rifiuti tossici e nocivi, un elevato tasso di abusivismo edilizio. Dobbiamo recuperare l'integrità perduta del territorio e minimizzare gli effetti delle calamità naturali. Per fare questo c'è bisogno di un piano organico e di alta tecnologia (elettronica e informatica, ottica, chimica avanzata, nanotecnologie, biotecnologie). Le ricadute – in termini di benessere delle persone, ma anche di turismo – sarebbero enormi. Ma potremmo acquisire un know-how per competere nel settore con beni (ad alto tasso di immaterialità) e servizi.

Un terzo settore, peraltro collegato al precedente, riguarda la tutela dei beni culturali (altro bene pubblico). Si dice che l'Italia possiede la metà dell'intero patrimonio culturale mondiale. Non è vero. Ma ne possiede una parte considerevole. E il Mezzogiorno non è certo da meno del resto d'Italia. Dobbiamo però ancora imparare come si tutela. Basta fare una passeggiata a Pompei per rendersene conto. Oggi la tutela dei beni culturali può avvenire solo sviluppando organizzazione avanzata e alta tecnologia. Trasformandoli in ambienti di creatività e non in meri «giacimenti». Se riuscissimo a farlo non solo ritorneremmo in pieno possesso di un patrimonio che stiamo dilapidando, ma potremmo vendere al resto del mondo i servizi e le tecnologie (elettronica e informatica, ottica, chimica avanzata, nanotecnologie, biotecnologie) per tutelare il patrimonio culturale dell'umanità.

Non pretendiamo che queste proposte siano né le uniche né le migliori possibili. Ci piacerebbe, però, che si iniziasse a discuterne. Per dare un futuro al Mezzogiorno e, quindi, al paese.

RPS

Piero Greco

Riferimenti bibliografici

- Anief, 2013, *E li chiamano Neet: dossier Anief-Confedir sull'evoluzione del quadro formativo e occupazionale dell'ultimo decennio*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.anief.org/content_pages.php?pag=7588&sid=.
- Anvur, 2014, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013_UNIVERSITA%20e%20RICERCA_integrale.pdf.
- Fortunato G., 1973, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, Vallecchi, Firenze.
- Fondazione Bordini e Istat, 2013, *Internet@Italia 2013, La popolazione italiana e l'uso di internet*, disponibile all'indirizzo internet, <http://www.istat.it/it/files/2014/11/Internet@Italia2013-def.pdf>.
- Oecd, 2014, *Education at a Glance 2014*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>.
- Invalsi, 2011, *Le competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti quindicenni italiani*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.invalsi.it/invalsi/ri/Pisa2009/documenti/RAPPORTO_PISA_2009.pdf.
- Svimez, 2014, *Rapporto Svimez 2014 sull'economia del Mezzogiorno*, ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2014/2014_10_28_linee.pdf.
- Ferrari S., Leoni R., Lucarelli S., Pini P. e Romano R., *Prima o poi l'Italia si riprenderà?*, «Sbilanciamoci.info», 2 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Prima-o-poi-l-Italia-si-riprendera-28729>.

I percorsi di un declino. Il caso Italia

Sergio Ferrari

L'articolo esamina l'attuale crisi economica del nostro paese che comprende, oltre agli effetti della crisi internazionale, anche quelli, ben precedenti, di una specifica debolezza. S'intende proporre una interpretazione di questo declino alternativa a quelle correnti che non rispondono a un corretto criterio di ricostruzione storica. A questo fine sono individuate nelle modificazioni intervenute nei fattori della competitività internazionale e nella nostra mancata risposta strutturale le cause determinanti del nostro crescente divario. Le prevalenti politiche liberiste adottate

non consentono di introdurre le necessarie modificazioni strutturali, lasciando così inalterate le cause della nostra crisi. Nella politica industriale questa posizione si traduce in interventi che, nella migliore delle ipotesi, tende ad accrescere una competitività di costo, mentre la questione è quella dello sviluppo di una competitività di qualità. Anche gli effetti di trascinamento dovuti all'azione della crescita internazionale o a interventi sul cambio euro/dollaro, non sono in grado, evidentemente, di eliminare il divario con gli altri paesi dell'Unione europea e i conseguenti effetti sociali.

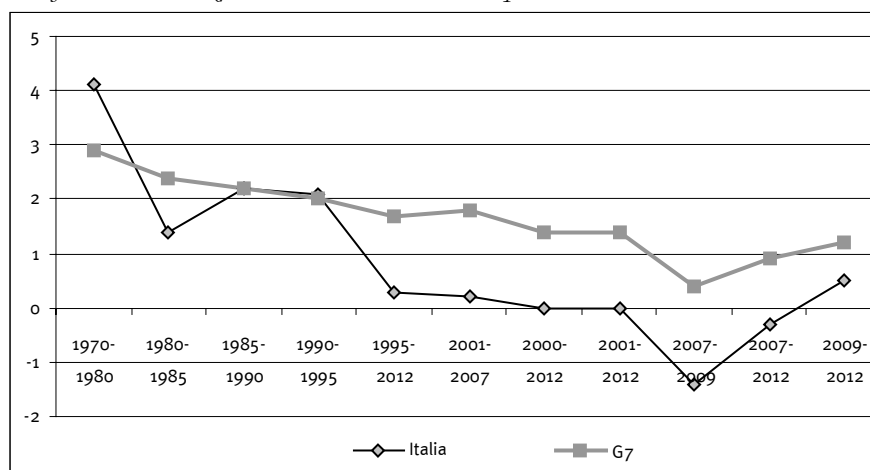
1. All'origine del declino

I dati relativi al nostro Pil evidenziano come almeno dagli anni '80 gli andamenti relativi siano peggiori di quelli dei paesi con i quali è doveroso misurarsi (grafico 1). Una conferma di questo andamento negativo viene dall'andamento delle nostre quote del commercio internazionale. Un dato che fornisce anche un possibile elemento interpretativo (non necessariamente l'unico possibile) nel senso che la debolezza esportativa indica una ridotta competitività del sistema produttivo in una fase storica durante la quale l'aumento dell'entità degli scambi commerciali internazionali è diventato un fenomeno crescente, evidente e ben noto (grafico 2).

Un'interpretazione convincente di questa debolezza non sembra essere emersa non potendosi considerare tale tutto il dibattito intorno alle riforme costituzionali, così come del tutto indimostrato si è rivelato l'altro grande tema del dibattito politico e degli impegni parlamentari rappresentato da un eccessivo costo e da un altrettanto negativa rigidità del mercato del lavoro. In effetti – forse tardivamente – è emerso che in un confronto internazionale quale quello necessario per espri-

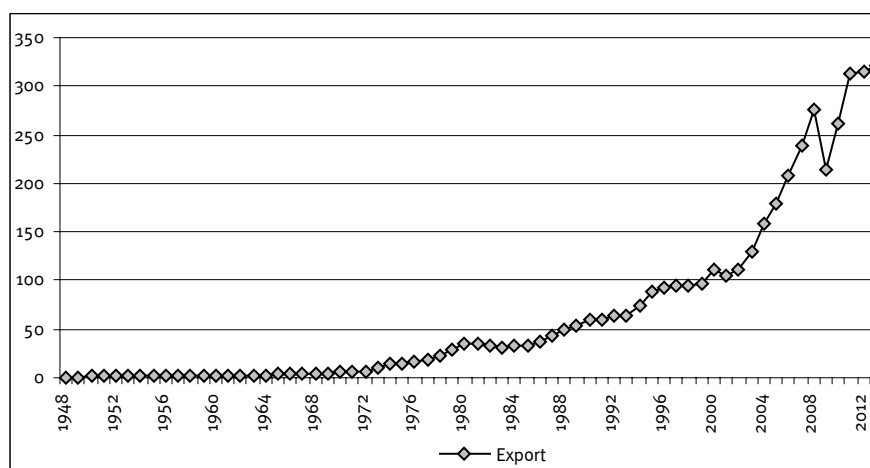
mere pareri sulla credibilità di indicatori di possibili cause della nostra difficoltà economica, non si trova nessuna conferma di quelle, peraltro autorevoli, posizioni. Particolarmente grave appare allora il fatto che intorno a una dimensione economica con forti valenze sociali si sia alimentata un'attesa per un intervento non solo del tutto negativo, ma ancora una volta incapace di correggere i nostri ritardi, essendo sbagliate le diagnosi.

Grafico 1 - Variazione media annuale del Pil per ora lavorata



Fonte: Oecd, 2015.

Grafico 2 - Andamento degli scambi commerciali mondiali



Fonte: Unctad, 2015.

Osservazioni analoghe possono essere rivolte a una serie di condizioni etiche del paese – evasione fiscale, corruzione, malaffare, ecc. – che costituiscono certamente dei fattori del tutto negativi, anche queste non originate negli anni precedenti la metà del decennio '80 ma persistenti e, a volte, in termini ancora peggiori di quelli attuali.

Occorre aggiungere che questa difficoltà di esprimere valutazioni convincenti sulle cause della nostra crisi non appartiene solo alle posizioni liberiste, che sarebbe normale, ma a pressoché tutta la sinistra di varia collocazione.

Dovendo rispondere all'ovvio interrogativo sul perché dopo alcuni decenni non ci sia ancora un'interpretazione convincente di questo andamento negativo, appare difficile non sollevare l'ipotesi che chiama in causa, nell'interpretare la mancanza di terapie corrette, quegli stessi operatori che, come tali, rischierebbero di essere chiamati al banco dei colpevoli e pagarne le conseguenze.

Per cercare, comunque, di tentare un'operazione che ci consenta di recuperare questi ritardi interpretativi è opportuno intanto cercare di individuare la dimensione temporale entro la quale sviluppare la ricerca necessaria per arrivare a individuarne le cause reali. Il fatto che l'andamento negativo di alcuni indicatori si verifichi dopo una certa data non offre automaticamente l'area temporale entro la quale rintracciare le cause della crisi, essendoci in linea generale dei tempi di maturazione prima che i risultati diventino evidenti; tuttavia consente di circoscrivere un primo arco temporale entro il quale condurre la ricerca. Per ora sembra ragionevole ritenere che si tratti di eventi precedenti – almeno come origine – alla metà degli anni '80. Certamente assumere i valori del Pil o del commercio internazionale per emettere giudizi complessivi sulla storia recente del nostro paese è discutibile in relazione alla significatività relativa di questi indicatori, ma dal momento che a questi dati non si è in grado di contrapporre altri con andamenti relativamente migliori o di maggiore significato – ad esempio in materia di distribuzione del reddito, di formazione, di ricerca, ecc. – sembra lecito assumere una prima conclusione: è dalla metà degli anni '80 che l'Italia non riesce a tenere il passo dei paesi nostri vicini. Che sia proprio dalla metà degli anni '80 che si determina questa situazione andrà verificato nel senso che se quelle indicazioni temporali sono vere, non è detto che le cause siano contemporanee o che, piuttosto, abbiano avuto, come è ragionevole, un'incubazione e una causa negli anni precedenti. Si può aggiungere che poiché ci si deve riferire a una causa che ha avuto effetti rilevanti a livello internazionale ne deve

RPS

Sergio Ferrati

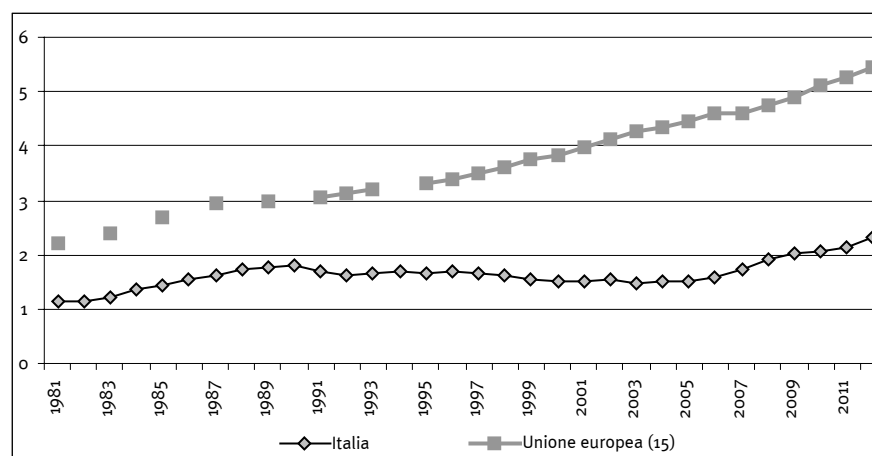
conseguire che questa causa deve avere un'evidenza del tutto particolare e già questo ci consente di superare i limiti della cronaca locale.

2. Cause ed effetti del declino

La decisione degli Usa di superare la parità tra oro e dollaro aveva già contribuito ad accrescere la sensibilità di tutti i sistemi economici nazionali nei confronti delle relazioni economiche internazionali. Nel 1973 e poi nel 1979 le due crisi energetiche avevano visto la moltiplicazione dei prezzi dei prodotti petroliferi con effetti evidenti sugli andamenti delle bilance commerciali di tutti i paesi privi di fonti energetiche proprie, nonché sui costi di produzione e, quindi, anche sulla competitività degli scambi commerciali. Tra gli strumenti adottati dai vari paesi per affrontare le nuove frontiere della competitività, una dei più ovvi è stato certamente il ricorso agli investimenti in ricerca e sviluppo come fattore in grado di spostare la competitività dalle funzioni di costo alle funzioni di qualità. Si tratta, dunque, di eventi di grande rilievo internazionale, con effetti diretti sulla bilancia commerciale e sulle potenzialità di sviluppo dei vari paesi.

Gli effetti di queste crisi sembrano essere state «digerite» dal nostro sistema economico con una difficoltà maggiore di quella di quegli stessi paesi ai quali si è fatto cenno in precedenza, perseverando su livelli di competitività tecnologica progressivamente decrescente (grafico 3).

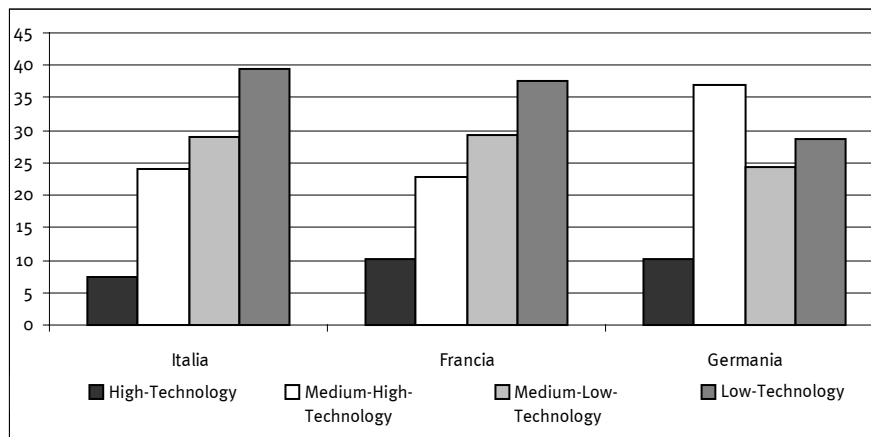
Grafico 3 - Numero di ricercatori ogni mille addetti



Fonte: Oecd, 2014.

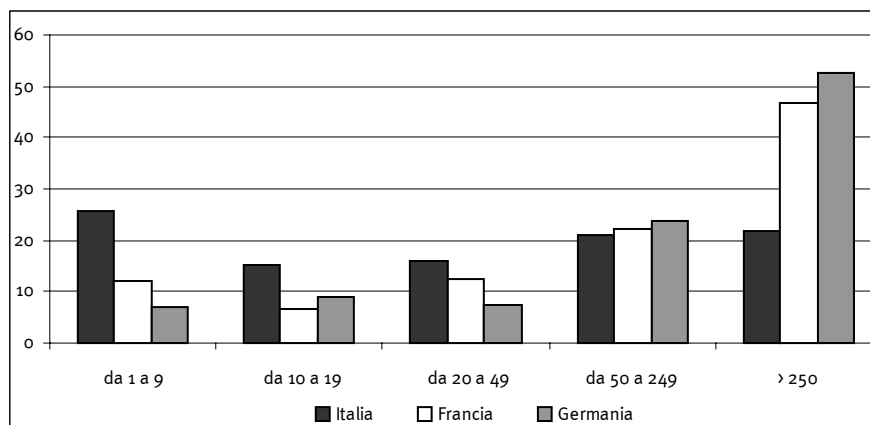
Questo andamento degli investimenti e degli addetti in ricerca e sviluppo (R&S) da parte del nostro sistema industriale non rappresenta, come potrebbe apparire, un segnale di una minore attenzione e di un minore impegno nei confronti degli investimenti di questa natura. Una convinzione molto diffusa ma che non tiene conto del fatto che l'impegno in ricerca e sviluppo è una variabile connessa sia con le dimensioni dell'impresa, sia con la sua specializzazione produttiva, e ciò vale per noi come per tutti i paesi avanzati (grafici 4 e 5).

Grafico 4 - Distribuzione percentuale del numero di addetti nel sistema manifatturiero in funzione del livello tecnologico



Fonte: Oecd, 2010.

Grafico 5 - Distribuzione percentuale del personale del settore manifatturiero in funzione della dimensione media delle imprese



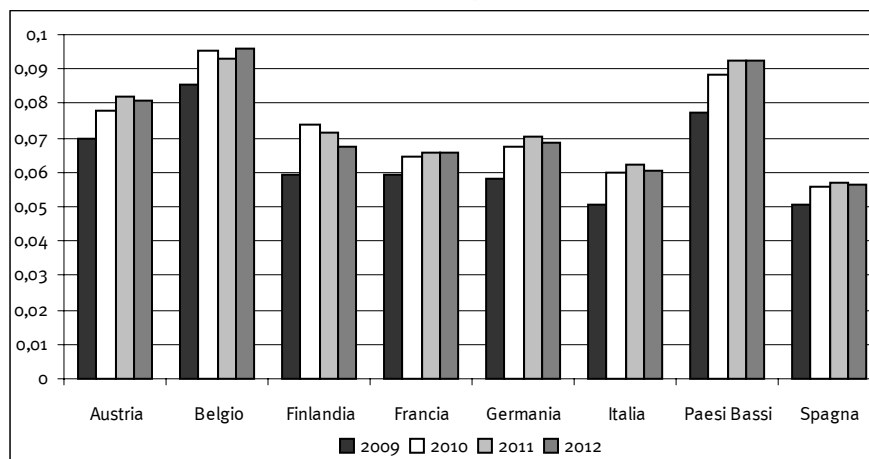
Fonte: Oecd, 2011.

In definitiva il tentativo di modificare l'impegno in ricerca da parte delle industrie attraverso il ricorso a incentivi finanziari, dal momento che dovrebbe essere sufficiente per modificare la struttura dimensionale e la specializzazione tecnologica, rende evidente quello che è poi l'esito reale di questi interventi e cioè la loro sostanziale – e peraltro riconosciuta – inconsistenza e inadeguatezza rispetto agli obiettivi posti.

Nel frattempo mentre nel nostro paese si segue distrattamente la difficoltà del settore della ricerca – pubblica o privata che sia, con una tendenza formalizzata da provvedimenti legislativi verso la chiusura di quella pubblica – nei paesi avanzati la storia è andata avanti nel senso che occorre parlare non più solo di Ricerca ma del Sistema nazionale dell'innovazione, nel quale le attività di ricerca evidentemente coprono un ruolo centrale, ma non esaustivo, senza dimenticare che tali attività svolgono un ruolo anche su una componente altrettanto rilevante per la qualità dello sviluppo e cioè sul piano della qualità culturale e civile della società.

I nostri ritardi misurabili anche dall'andamento del valore aggiunto (grafico 6) o dall'andamento delle nostre quote di esportazioni (grafico 7) confermano, nel frattempo, il nostro declino.

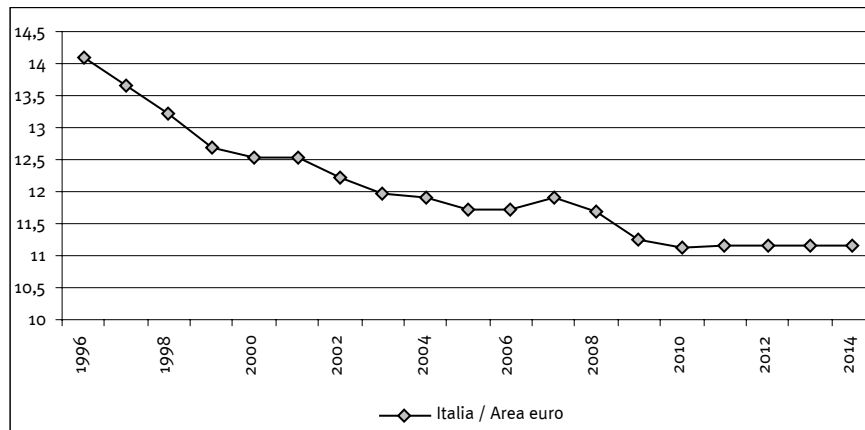
Grafico 6 - Andamento del valore aggiunto per addetto nel settore manifatturiero



Fonte: Oecd, 2014.

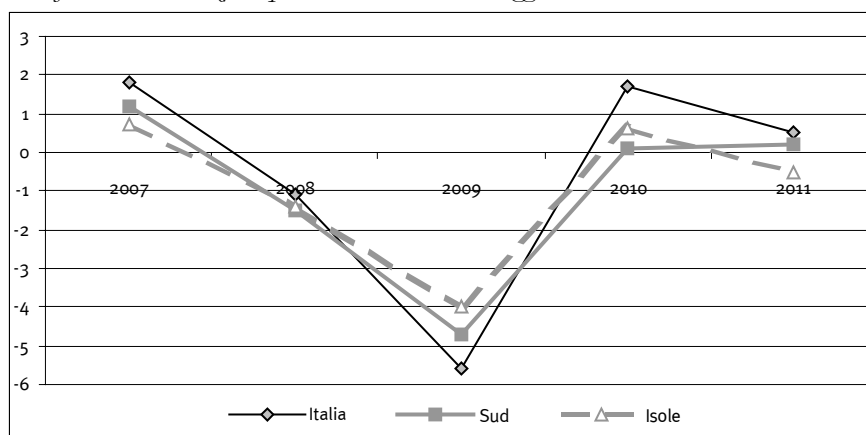
In questo percorso si tende ormai a dimenticare l'esistenza della questione Mezzogiorno, diventata particolarmente scomoda, ma che comunque continua a perdere ulteriori colpi rispetto al resto del paese (grafico 8).

Grafico 7 - Area Euro: andamento delle quote dell'Italia sulle esportazioni di prodotti manifatturieri



Fonte: Unctad, 2015.

Grafico 8 - Variazione percentuale del valore aggiunto



Fonte: Eurostat, 2015.

3. Le possibili conclusioni

In conclusione se per un po' di tempo si sarebbe potuto affermare che si è trattato di un ritardo complessivo delle forze politiche e industriali, tuttavia poiché questo giudizio trova conferma ancora dopo oltre 25 anni, occorre non solo cambiare le analisi ma, soprattutto, cambiare le politiche.

Naturalmente questa conclusione sarebbe ragionevole là dove fosse condivisa l'analisi alternativa accennata.

Come è noto, non è possibile sviluppare queste conclusioni in quanto ai livelli politici ufficiali, sia di Governo che di opposizione, si preferisce l'analisi della nostra crisi economica trattandola con indicatori di comodo o inserirne gli aspetti all'interno degli andamenti della crisi internazionale le cui cause sono ovviamente esogene rispetto al nostro specifico paese. Inoltre il nostro adattamento alle politiche di rigore espresse dall'Unione europea sono certamente un segnale di prevalenze di una cultura economica di stampo liberista ma anche di una rinuncia a interpretare e analizzare la storia e la natura della nostra crisi. Non deve meravigliare, quindi, se le politiche reali adottate debbano rincorrere le specifiche esigenze di sopravvivenza di un sistema produttivo che essendo impossibilitato a sopravvivere, tende a rifugiarsi nelle privatizzazioni anche di ciò che non opera sul mercato e di innescare una riduzione della spesa pubblica non in termini di razionalizzazione ma di eliminazione della presenza pubblica, in settori quali la sanità, l'istruzione, la ricerca, i trasporti, ecc.

Dove possa condurre questa «strategia» è questione che lascia poche illusioni di uscita dalla crisi. Ma questa, per ora, è una storia diversa.

DIBATTITO
Europa e politiche industriali

Mariana Mazzucato, *Lo Stato Innovatore*,
Laterza, Roma-Bari, 2014

Sistema industriale e crisi globale. Ruolo dello Stato e politiche pubbliche

Francesco Garibaldo

Il saggio analizza le trasformazioni del sistema industriale europeo, specificatamente la nascita di un sistema industriale integrato organizzato per sistemi di reti di imprese, e come questo ha reagito alla crisi globale. Il saggio evidenzia le ricadute sociali ed economiche

di tale processo e la conseguente necessità di un deciso intervento pubblico di innovazione e organizzazione del sistema industriale, sulla base di una discussione pubblica e democratica che riveda criticamente che cosa produrre, come produrlo e per chi.

RPS

1. Premessa

La discussione sulla struttura industriale si sta sviluppando in Europa sia a livello europeo sia nazionale; vi è poi un livello di analisi delle prospettive future da parte delle grandi imprese che, in alcuni casi, ha una netta valenza strategica di medio-lungo periodo.

In primo luogo va fatta una distinzione netta tra le riflessioni, prevalenti nel mondo politico italiano, che mirano a sviluppare una fase espansiva dell'industria così come essa è, e quelle che mettono in discussione, sia a livello nazionale che europeo, la struttura dell'industria, cioè che cosa produrre e per chi. La distinzione è importante e ha a che fare con l'analisi delle ragioni della crisi, iniziata nel 2007, oltre che con una valutazione realistica della struttura industriale europea e di quella italiana e delle trasformazioni strutturali dell'economia mondiale.

2. La dimensione industriale della crisi

Il processo di concentrazione (o marxianamente di centralizzazione) non avviene con le modalità classiche della centralizzazione (concentrazione), cioè la costruzione di grandi imprese integrate, ma con la costruzione di reti produttive delle quali è difficile oggi definire la natura.

Esse, infatti, non sono catene del valore classiche né imprese integrate tradizionali, sono delle forme nuove. Ogni singola rete si articola, se-

condo la forza relativa della singola impresa, in segmenti a maggiore o minore valore aggiunto; tali segmenti poi si addensano individuando delle vere e proprie polarità. Le imprese al vertice delle specifiche filiere sono definite Oem (*Original equipment manufacturer*). Il dualismo interno alle varie filiere produttive è una realtà diffusa. La realtà prevalente è, infatti, quella di filiere con gradi più o meno forti di segmentazione/polarizzazione tra alcuni attori forti e gli altri. In questi casi l'adozione di standard di eccellenza è, quando esiste, selettivo e in larga misura basata su una concezione di inseguimento (*catching up*) delle aziende leader, senza cioè una strategia di trasformazione coerente e di medio periodo; in questi casi conta la cultura aziendale e non è possibile prevedere, in base al posizionamento di mercato o altri parametri, quale politica la specifica impresa seguirà. Vi sono poi «gli ultimi» della filiera per i quali la lotta quotidiana è la pura sopravvivenza. La condizione lavorativa è largamente dominata dalla posizione relativa nella catena del valore della singola impresa, non solo nel senso ovvio dei suoi margini di ritorno e quindi degli aspetti salariali. In realtà nelle nuove reti d'impresa le aziende leader determinano in modo forte le modalità di funzionamento delle aziende sub-fornitrici che non siano quelle di moduli, cioè quelle ad alta specializzazione. Le quantità prodotte, il sequenziamento dei prodotti, i ritmi e la velocità di consegna, la qualità, ecc. sono determinati in modo preciso dal committente. Il caso dei fornitori di moduli è diverso perché diverso è il grado di autonomia imprenditoriale e gestionale. «Gli ultimi» vivono una condizione di precarietà molto accentuata; non si tratta della precarietà del rapporto di lavoro in senso giuridico-contrattuale, ma di una precarietà di fatto; sono situazioni di confine con l'area del lavoro grigio e nero. La competizione è particolarmente forte e aggressiva e si traduce in investimenti in capacità produttiva aggiuntiva in tutti i mercati per presidiarli contro i concorrenti, alla continua ricerca di una domanda in grado di assorbire crescenti livelli di produzione. Il determinante ultimo dell'offerta non è determinato dalla scala delle necessità pubbliche o private, collettive e individuali ineluttabili e l'offerta non è orientata alla massima occupazione. Le imprese per aggiudicarsi quote di mercato aggiuntive hanno quindi costruito nuovi impianti in special modo nei paesi, come la Cina, dove c'è una nuova borghesia in ascesa. Così facendo hanno creato, in molti settori, ad esempio l'automobile, un eccesso di capacità produttiva.

Siamo quindi in una classica crisi da sovra-produzione. Le politiche di «keynesismo privatizzato», ovvero creare una domanda privata attra-

verso la crescita costante dell'indebitamento delle famiglie, negli Usa e in Inghilterra in primo luogo, e le politiche neomercantili europee e cinesi hanno retto sino alla crisi del 2007. La scelta del modello basato sulla forzatura di una crescita guidata dagli investimenti, senza un ancoraggio alle domande sociali inevase, ha bisogno, infatti, di un'espansione costante dei consumi. La crisi europea non è endogena (Bellofiore e Garibaldo, 2015), è stata importata dagli Usa per via finanziaria e si è poi, da un lato, scaricata sui bilanci pubblici e, dal lato industriale, in primis sui paesi manifatturieri esportatori, anzitutto la Germania e l'Italia, evidenziando così la natura intrinsecamente pro-ciclica delle politiche neomercantili. Se l'impatto quantitativo è stato in media molto rilevante in entrambi i casi, la situazione si è progressivamente differenziata sia tra i due paesi sia al loro interno, in ragione delle diverse industrie e aree territoriali. La differenziazione ha evidenziato l'importanza della matrice produttiva dei diversi settori e delle diverse aree territoriali, e inoltre della nuova struttura a rete che caratterizza oggi il panorama industriale europeo.

La produzione manifatturiera è molto concentrata in alcuni paesi che tutti assieme raggiungono circa il 70%: la Germania, per un quarto, seguita dall'Italia, dalla Francia, dall'Inghilterra e dalla Spagna. Il resto è distribuito in quote sotto il 5% (Eu Industrial structure report, 2013); nel corso degli anni si è prodotto uno spostamento del baricentro manifatturiero dell'Europa verso Est grazie agli investimenti esteri diretti (Ide) verso i dodici paesi allora nuovi entranti. Il contributo al Pil di ciascun paese da parte della manifattura è, infatti, sopra la media Ue in quindici paesi: tra questi vi sono Germania (al quinto posto) e Italia (al tredicesimo), mentre non ci sono Francia, Inghilterra e Spagna. Gli altri dodici paesi sono nell'ordine Romania, Repubblica Ceca, Islanda, Ungheria, Slovacchia, Lituania, Slovenia, Austria, Polonia, Bulgaria, Svezia, Finlandia, Estonia. I dodici, con l'eccezione dell'Islanda e della Finlandia, fanno parte del sistema produttivo tedesco allargato, un sistema nato da un flusso di investimenti diretti esteri (Ide), molto consistente dal 2001, orientato a creare catene di sub-fornitura delle industrie tedesche, la cui logica fu spiegata esaurientemente in un celebre saggio di Sinn (2006); l'Italia partecipa al sistema industriale tedesco in una specifica configurazione, pur essendo anche autonomamente attiva nella creazione di catene di sub-fornitura a Est. Come hanno osservato Simonazzi e i suoi colleghi (2013), citando la Deutsche Bank, la differenza sta nel fatto che la Germania delocalizza tutto meno gli stadi finali della produzione, mentre l'Italia delocalizza l'intero processo.

3. L'Unione europea e l'Italia

Simonazzi e colleghi (2013) hanno dimostrato che i meccanismi di integrazione industriale sono asimmetrici tra la direzione Est Europa e quella Sud Europa. Mentre verso Est la progressiva integrazione «ha accelerato un processo di diversificazione produttiva combinata con uno di specializzazione», l'effetto verso Sud è di un «impoverimento della matrice produttiva», in particolare, è il caso, ad esempio, dell'Italia centrale e meridionale, di «quelle regioni meno collegate alla Germania». In aggiunta, osservano Simonazzi e colleghi, la riduzione della capacità di spesa delle famiglie tedesche è trasferita sugli altri paesi europei attraverso un abbassamento del livello qualitativo dei consumi quotidiani che colpisce l'export di beni di consumo degli altri paesi europei, per l'Italia il caso è quello dei prodotti del tessile/abbigliamento. In sintesi, a loro avviso, il commercio interno all'Unione europea è basato su una crescente dipendenza di tutti paesi europei dalla Germania per le importazioni, mentre si riduce la loro capacità di esportazione verso la Germania e, nei paesi della periferia, non integrati nel sistema produttivo tedesco, il grado di commercio tra di loro è basso. Aggiungo che non è difficile vedere che in questa prospettiva l'Italia è spaccata in due: una parte partecipa del *sistema integrato*, sia pure con un abbassamento progressivo del posizionamento nella catena del valore per i più, mentre l'altra parte partecipa della condizione della periferia. Il dualismo industriale italiano riguarda anche l'area integrata; le aziende, infatti, che hanno retto alla recessione sono quelle che esportano beni industriali intermedi molto specializzati e/o fortemente orientati al cliente (*customization*) nell'area Ue e non solo, e quelle che sono posizionate in nicchie globali, in genere con prodotti industriali propri – spesso includendo una quota significativa di servizi ad alto valore aggiunto – e come «attori chiave», cioè nei primi posti di quell'attività (Berta, 2014; Garibaldo, 2013a). La mia personale valutazione è che su dieci imprese italiane oggi due resistono, una è acquisita da, o fusa con, imprese europee e no, le altre sono in una situazione di assoluta precarietà e incertezza.

Il dualismo della struttura produttiva italiana è emersa con particolare evidenza a seguito della crisi, come dimostrano Arrighetti e Ninni (2014). Il loro saggio rappresenta un contributo significativo non solo in termini analitici, ma anche per mettere sul binario giusto la discussione sulle politiche industriali in Italia; essi fanno notare sia la trasformazione sia l'eterogeneità delle imprese e dell'affermarsi, specificamente in Italia,

di un nuovo dualismo industriale. Il processo di trasformazione si è tradotto in Italia in una diminuzione della dimensione media delle nicchie, con la conseguente costosa strategia di innovazione e personalizzazione continua, e l'aumento della concorrenzialità tra imprese, accentuata dal nuovo quadro istituzionale e regolativo, cosiddetto neoliberista (Bellofiore, 2013; Mirowski, 2013). Questi due aspetti sono essenziali; per questa via, infatti, si arriva all'iperconcorrenza e a investimenti in capacità produttiva del tutto insostenibili nel medio periodo, con la conseguente crescita della sovrapproduzione su scala globale. Questo processo, inoltre, porta a una crescente trasformazione dei prodotti in *commodity*. Il processo di mercificazione (*commodification*) porta a un ricorso crescente all'incorporazione della conoscenza nel prodotto, dando così vita a quella che una parte della letteratura definisce come manifattura ibrida (*hybrid manufacturing*, Bryson, 2009).

A livello dell'impresa queste trasformazioni spingono verso un'estrema flessibilizzazione che si traduce in nuove architetture di prodotti (la modularizzazione), nuove tecniche di automazione, ecc. A livello del sistema industriale, l'esigenza di flessibilizzazione, di gestione dell'incertezza e di contenimento dei costi porta verso l'impresa virtuale o a rete o estesa, con la nascita delle nuove catene del valore.

Se le variabili a livello di impresa divengono sempre più rilevanti e sempre più costose e complesse da gestire è facile comprendere che si aprono scenari caratterizzati da un'ipercompetitività e da una rilevante eterogeneità delle performance d'impresa. Ecco, quindi, che «si viene in tal modo a determinare una frattura tra una quota minoritaria ma numericamente consistente – a kind of a club, secondo Coriat (2001) – di imprese innovative e dinamiche (...), da un lato e, dall'altro, la gran parte delle imprese, più resistenti all'avvio della transizione e che hanno adottato condotte caratterizzate da prudenza e da una marcata preferenza verso la minimizzazione di costi, investimenti e rischi» (Arrighetti e Ninni, 2014, p. 27).

La situazione italiana è, contrariamente a molti stereotipi, non in un ritardo generalizzato e diffuso, al contrario alcuni processi – ad esempio la deverticalizzazione produttiva – sono stati anticipati dalle imprese italiane, anche per necessità derivanti dalle loro dimensioni e specializzazione produttiva. Si può quindi parlare «di un “modello nazionale di produzione” con attributi (deverticalizzazione produttiva, proliferazione dei prodotti, reattività alla volatilità dei mercati; disponibilità alla personalizzazione dei beni realizzati), coerenti con i cambiamenti che si stavano concretizzando nei principali mercati» (*Ivi*, p.

30). Se quindi non c'è stata un'arretratezza diffusa non si può parlare di una situazione positiva generalizzata, al contrario si è in presenza «dell'emergere di una sorta di dinamica dualistica» con lo sviluppo «di strategie evolutive molto differenziate» (*Ivi*, p. 31).

Nella crisi solo un numero ristretto di imprese ha tenuto, accentuando una polarizzazione tra imprese che ha destrutturato i distretti pur mantenendo, secondo gli autori: «un ruolo di rilievo all'interno del manifatturiero italiano anche come *seedbed* in cui si rafforzano e crescono esperienze imprenditoriali che in altri contesti non incontrerebbero equivalenti opportunità» (*Ivi*, p. 43).

Il percorso di miglioramento qualitativo ha avuto un ruolo cruciale per il diffondersi delle catene globali del valore. Parti significative dell'industria italiana, infatti, sono inserite in queste catene e il loro livello di performance è dipeso dalla capacità o meno di realizzare tale miglioramento che, per le imprese intermedie di una catena internazionale del valore, consiste nell'evolvere verso la fornitura di moduli-con-servizi complessi, e la capacità di proporre su tali prodotti-servizi innovazioni; questa è l'unica strada in grado di contrastare fenomeni di «impoverimento della matrice produttiva» del paese (Simonazzi e al., 2013).

La constatazione e documentazione del dualismo non può nascondere il fatto che l'industria italiana nella sua parte maggioritaria registrava un gap competitivo con gli altri paesi concorrenti sin dagli anni 2000 (Berta, 2015; Bardi e Bertini, 2005), e che ciò dipende largamente da un ritardo innovativo. Da questo complesso di considerazioni appare quindi come sia i sussidi sia le pratiche di flessibilizzazione continua dei rapporti di lavoro siano di scarsa, se non nulla, efficacia. Sui sussidi e le politiche pubbliche di creazione di un ambiente favorevole agli investimenti privati, le considerazioni recenti di Mazzucato (2014) sono conclusive, in termini politici; in termini di verifica empirica si dovrà pure trarre qualche conclusione dal fatto che dopo decenni di tali politiche siamo in presenza di uno sciopero degli investimenti privati, specificatamente di tipo innovativo, in tutta Europa.

Il punto sulla qualità della forza lavoro è, secondo molti, un punto cruciale perché se si vuole sviluppare una strategia di *upgrading* allora, come dimostrano molte ricerche italiane (Ires Emilia-Romagna, 2013), bisogna investire non sulla flessibilità della forza lavoro ma sulla sua crescita professionale e sulla motivazione data dall'affidamento di crescenti deleghe operative e funzionali. Da questo quadro analitico emerge quindi l'esigenza inderogabile di una svolta radicale nelle politiche

RPS

Francesco Garibaldi

industriali. Per valutare con esattezza che cosa fare occorre ridimensionare il ruolo attribuito da molti osservatori e ricercatori al cosiddetto tema degli squilibri della bilancia dei pagamenti. L'argomento corrente è che l'Europa (l'Unione e anche l'Eurozona) sia in difficoltà per l'evidente squilibrio tra l'attivo della bilancia tedesca, che ha raggiunto livelli record, e il disavanzo degli altri partner europei. Non v'è dubbio che tale disavanzo esista e sia uno degli effetti delle politiche neomercantili della Germania. Quando si parla, infatti, di squilibrio della bilancia dei pagamenti tra i paesi dell'Ue, e in particolare di quella delle partite correnti, occorre ricordare che queste ultime riguardano i flussi netti, ma quando i capitali si spostano liberamente il concetto stesso perde la sua pregnanza (Bellofiore e al., 2014).

Non si vuole per nulla negare il ruolo squilibrante delle politiche neomercantiliste della Germania, e della sua area manifatturiera allargata, e quindi dei consistenti attivi delle partite correnti, ma sottolineare che tali attivi sono l'aspetto più evidente di una realtà sottostante che riguarda la struttura industriale. Ogni politica che pensi di intervenire su questa situazione lavorando solo sulla domanda corre il rischio di effetti inattesi, dato che non cerca di ricondurre tali squilibri alla loro radice, cioè la ristrutturazione avvenuta nell'industria europea, a partire da Maastricht. Ad esempio una politica reflattiva, basata sull'aumento della domanda interna europea, pur necessaria, correrebbe il rischio di incrementare principalmente la produzione delle aziende dell'area economica tedesca allargata.

In estrema sintesi, se guardiamo alla capacità dei meccanismi di mercato di risolvere la questione, le conclusioni sono estremamente preoccupanti. La crisi, infatti, è un processo distruttivo ma anche di ristrutturazione. Nulla vieta di pensare che uno degli aspetti rilevanti, la sovrapproduzione, trovi nella crisi una risposta attraverso i processi di chiusure, fusioni e acquisizioni, guidate dalla logica del più adatto a sopravvivere in questo contesto di competizione internazionale quasi bellica. Se ciò dovesse avvenire, portando alla fine a un consolidamento, sia pure provvisorio, della situazione, i prezzi sociali sarebbero elevatissimi e non distribuiti in modo proporzionale all'interno dell'Ue e dell'Eurozona. Ciò aggraverebbe, tra l'altro, la crisi politica e istituzionale già in corso, sino a un rischio di disintegrazione di tutto il progetto dell'Europa unita.

Se guardiamo alle politiche pubbliche oggi esistenti, esse sono del tutto inadeguate a confrontarsi con i problemi delineati e lo sarebbero anche nell'ipotesi di un ammorbidimento delle politiche di austerità a

favore di politiche reflattive. Il ruolo assegnato alle politiche pubbliche si limita a due registri. Il primo, l'unico veramente neoliberista, si occupa delle condizioni istituzionali, e genericamente «di contesto», che favoriscano il mondo dell'industria e della finanza; tra queste le politiche di liberalizzazione, di privatizzazione, di riduzione della copertura sociale e di aumento della precarizzazione del lavoro, come si è visto nel caso dei programmi di salvataggio guidati dalla Troika. Il secondo, che vede un ruolo molto attivo degli Stati e dell'Unione, riguarda il sostegno diretto al livello di profittabilità attraverso gli incentivi non selettivi e non direzionali all'industria, nel senso in cui usa questa parola Mazzucato (2014); tra questi interventi vi sono le varie politiche di rottamazione, i fondi a pioggia per l'innovazione, ecc. Al secondo registro appartiene anche il sostegno al mondo finanziario, con il trasferimento dei debiti privati al debito pubblico.

Hanno uno status differente quelle politiche che riguardano l'ambiente, come nel caso delle emissioni delle auto, e le politiche energetiche del cosiddetto progetto 2020. In questo caso il giudizio deve essere più articolato. Da un lato, infatti, esse sono dimostrazione di cosa si potrebbe fare orientando interi settori industriali verso obiettivi di rilevanza generale. Dall'altro lato, esse hanno uno status ambivalente dato che in alcuni settori, come l'automobile, rappresentano una politica competitiva per mantenere una supremazia tecnologica, e nel caso dell'energia conta un fattore di sicurezza geopolitica.

4. Il ruolo dello Stato e delle politiche pubbliche

Il libro di Mazzucato ha fornito una base storica ed empirica a un ruolo rilevante dello Stato nei processi di innovazione strategica; tesi difficilmente contestabile, in base ad argomenti dottrinali sullo Stato minimo, e coerenti con tutta una letteratura che ha messo in discussione la pretesa etichetta neoliberista delle politiche governative occidentali di questi ultimi trent'anni (Mirowski, 2013). Lo Stato, infatti, è stato attivamente presente e lo è sempre di più con scelte di rafforzamento degli esecutivi e di centralizzazione delle politiche, in un quadro di costante deterioramento di ogni spazio democratico. Nel corso del seminario (Aa.Vv., 2014) organizzato dalle Fondazioni Brodolini e Sabattini e dal Dipartimento di Economia e Diritto della Sapienza assieme a Mazzucato, oltre ad un'utile ricognizione della situazione italiana ed europea alla luce delle tesi del suo libro, sono emerse valuta-

zioni diverse sul ruolo della manifattura; personalmente penso che essa può mantenere un ruolo centrale se percorrerà il sentiero di innovazione sintetizzabile nella formula «manifattura-con-servizi». Ciò premesso resta aperto il problema di partenza e cioè la riproposizione, a mio avviso necessaria, dell'interrogativo: produrre cosa, come e per chi. Interrogativo che oggi non può che essere rivisitato a valle della crisi e su cui, utilizzando una serie di eredità culturali troppo a lungo trascurate (Minsky, 2014; Bellofiore e Pennacchi, 2014; Garibaldo, 2015), si possono fare alcune considerazioni conclusive (Garibaldo, 2014):

- A. La nuova manifattura industriale – manifattura-con-servizi – rimane il cuore di ogni politica economica e industriale dell'Ue e dell'Eurozona.
- B. È necessaria una transizione, anche ad opera di un intervento pubblico di programmazione e di investimenti pubblici del tipo illustrato da Mazzucato, della struttura industriale europea lungo le seguenti linee guida:
1. una «decarbonizzazione» delle attività industriali;
 2. un riequilibrio territoriale, interno all'Unione europea, nella composizione delle attività industriali per un complessivo miglioramento della matrice produttiva di tutti i paesi europei, favorendo reti produttive orizzontali, ovvero con una divisione del lavoro più qualificata;
 3. un riposizionamento delle attività industriali verso la domanda interna europea di prodotti e servizi; ad esempio ridefinendo la mobilità delle persone e delle cose, sia in termini di differenti modalità che in termini di nuovi prodotti (Garibaldo, 2012, 2013b). In questo contesto vanno affrontati i problemi settoriali di sovrapproduzione, frutto della scelta neomercantile, anche con i necessari processi di ristrutturazione. Occorre inoltre definire come criterio prioritario, per ogni intervento di sostegno pubblico a investimenti privati, un'alta intensità di lavoro. Il sostegno pubblico nella forma di sussidi alla domanda deve essere ridotto e ristretto solo al sostegno di nuovi e avanzati prodotti e/o servizi che sostengano il processo di de-carbonizzazione, come lo sviluppo di nuovi modelli di mobilità (servizi e veicoli);
 4. la costruzione di un sistema europeo di regolazione sociale del lavoro che riduca progressivamente i margini di dumping sociale tra gli Stati membri e tra le aree forti e deboli, interne ai singoli

RPS

Francesco Garibaldo

- Stati. Ciò non riguarda solo il livello dei salari e la frammentazione normativa dei «mercati del lavoro», ma il livello di discrezionalità imprenditoriale interno alle imprese;
5. un massiccio investimento sulla formazione scolastica ed extra-scolastica con programmi di studio non finalizzati alla formazione di esecutori specializzati. Si tratta di creare un'eccedenza di capacità ideativa e creativa il cui costo sia integralmente socializzato;
 6. il perseguimento di politiche di «globalizzazione produttiva» basate su percorsi di collaborazione tecnico-scientifica e culturale.
- C. Un modello di innovazione, ancorato ad alcuni obiettivi strategici di natura pubblica, quale la «decarbonizzazione», realizzato anche attraverso iniziative imprenditoriali pubbliche, come avvenuto per l'Ict e la ricerca biologica.
- D. Infine, occorre ristabilire la natura politica dell'insieme della discussione e delle scelte economiche e industriali. Ristabilire, cioè, la primazia di una discussione democratica, pubblica e aperta sui fini da perseguire a medio e lungo termine; in altri termini si tratta di subordinare a ciò, attraverso l'esistenza non marginale di un settore pubblico dell'economia, le scelte di sviluppo e investimento settoriali.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2014, *Lo Stato innovatore: una discussione*, «Economia & Lavoro», XLVIII, n. 3, pp. 7-97.
- Arrighetti A. e Ninni A., 2014, *Cambiamenti dei sistemi manifatturieri e percorsi evolutivi delle imprese italiane*, in Arrighetti A. e Ninni A. (a cura di), 2014, *La trasformazione «silenziosa». Cambiamento strutturale e strategie d'impresa nell'industria italiana*, Dipartimento di Economia Università di Parma, Collana di Economia industriale e applicata, disponibile all'indirizzo internet: http://dspace-unipr.cineca.it/bitstream/1889/2565/1/La_trasformazione_silenziosa-A%20Arrighetti_A%20Ninni.pdf.
- Bardi A. e Bertini S. (a cura di), 2005, *Dinamiche territoriali e nuova industria. Dai distretti alle filiere. V Rapporto della Fondazione Istituto per il Lavoro*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Bellofiore R., 2013, *Two or three things I know about her: Europe in the global crisis and heterodox economics*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 37, pp. 497-512.
- Bellofiore R. e Garibaldo F., 2015, *Beyond Keynesianism: Recovery and Reform in a European New Deal*, in Cozzi G., Newman S. e Toporowski J., *Finance and Industrial Policy: Beyond Financial Regulation in Europe*, Oxford University Press, Oxford (in corso di pubblicazione).

- Bellofiore R., Garibaldi F. e Mortagua M., 2014, *A credit-money and structural perspective on the European crisis: Why exiting the euro is the answer to the wrong question*, disponibile all'indirizzo internet: <http://manage.francescogaribaldi.bedita.net/files/6d/b7/BGM%20Grenoble%206%20-%20final%20revised%20draft.pdf>.
- Bellofiore R. e Pennacchi L., 2014, *Crisi capitalistica, socializzazione degli investimenti e lotta all'impoverimento*, introduzione all'edizione italiana di Minsky H.P., 2014, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma.
- Berta G., 2014, *Produzione Intelligente. Un viaggio nelle nuove fabbriche*, Einaudi, Torino.
- Berta G., 2015, *La Via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, Il Mulino, Bologna.
- Bryson J.R., 2009, *Hybrid Manufacturing Systems and Hybrid Products: Services, Production and Industrialisation*, University of Aachen, Aachen.
- Garibaldi F., 2012, *Urban Mobility as a Product of Systemic Change and the Greening of the Automotive Industry*, in Calabrese G. (a cura di), *The Greening of the Automotive Industry*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Garibaldi F., 2013a, *Il Made in Italy come organizzazione industriale*, «Allegoria», anno XXV, terza serie, n. 68, pp. 13-22.
- Garibaldi F., 2013b, *The evolving features of the automotive industry*, in Stocchetti A., Trombini G. e Zirpoli F. (a cura di), *Automotive in transition. Challenges for strategy and policy*, Edizioni Cà Foscari, Venezia.
- Garibaldi F., 2014, *La ristrutturazione industriale Europea*, in Aa.Vv., 2014, *Lo Stato innovatore: una discussione*, «Economia & Lavoro», XLVIII, n. 3, pp. 57-66.
- Garibaldi F., 2015, *Un libro di scritti di Minsky*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.inchiestaonline.it/economia/francesco-garibaldi-un-libro-di-scritti-di-minsky/>.
- Ires Emilia-Romagna, 2013, *Innolap - Innovazione, organizzazione del lavoro e partecipazione*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.ireser.it/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Innolap.pdf.
- Mazzucato M., 2014, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari.
- Minsky H.P., 2014, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma.
- Mirowski P., 2013, *Never let a serious crisis go to waste*, Verso, New York.
- Simonazzi A., Ginzburg A. e Nocella G., 2013, *Economic relations between Germany and southern Europe*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 37, pp. 653-675.
- Sinn H.-W., 2006, *The Pathological Export Boom And The Bazaar Effect. How To Solve The German Puzzle*, «The World Economy», n. 9.

RPS

Francesco Garibaldi

Esiste una via d'uscita dalla crisi? Competitività, occupazione e declino industriale in Europa

Valeria Cirillo e Dario Guarascio

RPS

L'articolo argomenta la necessità di una politica industriale in Europa a partire da un'analisi della competitività e delle dinamiche occupazionali nei diversi paesi membri dell'Unione. La prima parte è dedicata agli effetti della crisi sulla struttura occupazionale.

Il processo di polarizzazione in corso tra le diverse categorie professionali viene descritto in modo dettagliato, evidenziando l'accelerazione subita dal medesimo processo a seguito della recessione.

Nella seconda parte l'attenzione è posta sulla capacità competitiva delle industrie europee. Qui viene messa in luce la discrasia tra le evidenze empiriche raccolte e le proposte di politica economica

della Commissione europea in materia di competitività. Quest'ultima si è concentrata prevalentemente sugli stimoli alla «competitività di prezzo», allo scopo di favorire le esportazioni sui mercati esteri. Tale impostazione, tuttavia, risulta essere poco convincente.

La letteratura e i dati empirici presentati sembrano altresì suggerire la necessità di un sostegno alla «competitività tecnologica», intesa come qualità e livello tecnologico dei prodotti. In ultimo, si conclude presentando una proposta di politica industriale europea capace di favorire il cambiamento strutturale verso attività legate alla sostenibilità ambientale, alle applicazioni delle Ict e ai sistemi sanitari e di welfare.

1. Quale occupazione per l'Europa?

La crisi finanziaria ed economica del 2008 ha portato l'Europa verso la stagnazione. Nel primo trimestre del 2014, in 28 paesi europei il Pil reale è cresciuto dello 0,3% rispetto al trimestre precedente. Il declino industriale registrato negli ultimi anni ha avuto profonde conseguenze occupazionali che hanno portato a un incremento della disoccupazione strutturale, tanto che nel primo trimestre del 2014, 16,3 milioni di persone sono rimaste senza occupazione per 12 mesi, circa il doppio rispetto al 2007 (Oecd, 2014). Tale declino ha contribuito a rimodellare la struttura occupazionale europea con impatti differenti su lavoratori e paesi.

1.1 Polarizzazione nella struttura occupazionale

Il processo di ristrutturazione industriale ha avuto impatti differenti sulle qualifiche professionali: i lavoratori poco qualificati sono stati maggiormente colpiti sul piano occupazionale e retributivo durante la recessione, soprattutto nel settore manifatturiero; al contrario, nei servizi, lo sono stati i lavori con qualifiche intermedie. Mentre il settore terziario continua a espandersi, nel manifatturiero e, in particolare, nell'edilizia si è registrata una forte contrazione del numero di occupati. A livello settoriale, durante i primi due anni di recessione, l'espansione dei lavori qualificati è stata per lo più sostenuta dai settori ad alta intensità di conoscenza nel settore pubblico. In generale, la crisi del 2008 ha avuto un impatto molto forte sulle dinamiche occupazionali, delineando uno scenario di polarizzazione nella struttura occupazionale (Eurofound, 2013).

1.2 Polarizzazione fra paesi nella produzione industriale e nella disoccupazione

Un processo di polarizzazione nei processi di produzione industriale è emerso in Europa segnando la suddivisione del continente fra un «centro», composto da un insieme di paesi centrali (Germania, Austria e in certa misura Olanda e Belgio), nordici (Svezia e Finlandia) e dell'Est (Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia) con un trend di crescita modesto ma dotati di un forte potere politico e finanziario; un gruppo di paesi deboli, la cosiddetta «periferia», composta dalla quasi totalità dei membri collocati nell'area centro-meridionale e mediterranea dell'Unione (Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia) e da quei paesi dell'Est che non sono stati integrati nella rete industriale gravitante attorno alla Germania (Romania e Bulgaria in particolare).

La gran parte dei paesi dell'Europa centrale e settentrionale non è ri-emersa dalla crisi; Francia, Regno Unito, Svezia e Danimarca registrano nel 2013 una produzione industriale di undici punti inferiore a quella di inizio crisi (2008); in Finlandia e Olanda, il Pil ha continuato a diminuire anche nel 2012 e nel 2013. L'Europa del Sud ha sperimentato una drastica riduzione della produzione industriale. Il risultato di questa prolungata crisi è consistito in una perdita di capacità produttiva nella maggior parte di industrie e paesi, con una distruzione di attività economiche nella periferia dell'Europa del Sud.

La divisione fra «centro» e «periferia» è evidente anche in termini di disoccupazione giovanile, mettendo in luce le crescenti disparità dal

punto di vista delle opportunità lavorative, assieme alle caratteristiche della società e del mercato del lavoro stesso.

La disoccupazione giovanile (15-29 anni) è diminuita di 2,3 punti percentuali in Germania ed è aumentata di poco in Austria e Olanda, ma nel complesso è rimasta al di sotto del 10%. Al contrario, in Polonia e Irlanda è aumentata, nonostante la ripresa della produzione industriale. In Centro e Nord Europa, la disoccupazione è aumentata di poco raggiungendo però livelli del 12-18% nel 2013. In Europa del Sud, la disoccupazione giovanile ha invece raggiunto picchi del 48,7% in Grecia, ben sette volte il valore della Germania.

Tabella 1 - Produzione industriale e disoccupazione giovanile in Europa

<i>Paesi</i>	<i>Produzione industriale valori 2013 in termini reali Pre-crisi 2008=100</i>	<i>Disoccupazione giovanile Variazione in % 2013-2008</i>	<i>Disoccupazione giovanile (15-29 anni) Percentuali nel 2013</i>
Germania	98	-2,3	7,3
Austria	101	1,4	8,0
Olanda	99	5,4	9,5
Polonia	118	6,9	18,9
Irlanda	99	10,9	20,5
Danimarca	89	5,6	11,9
Finlandia	83	3,1	15,1
Svezia	89	2,8	17,2
Francia	89	4,8	18,4
Regno Unito	89	3,7	14,8
Italia	79	14,3	29,6
Portogallo	88	15,3	28,5
Spagna	76	24,2	42,4
Grecia	73	32,5	48,7

Nota: Produzione industriale è definita come output dei settori estrattivo, manifatturiero e servizi pubblici. Esclusa edilizia.

Fonte: Eurostat, Unece (United nations economic commission for Europe, www.unece.org).

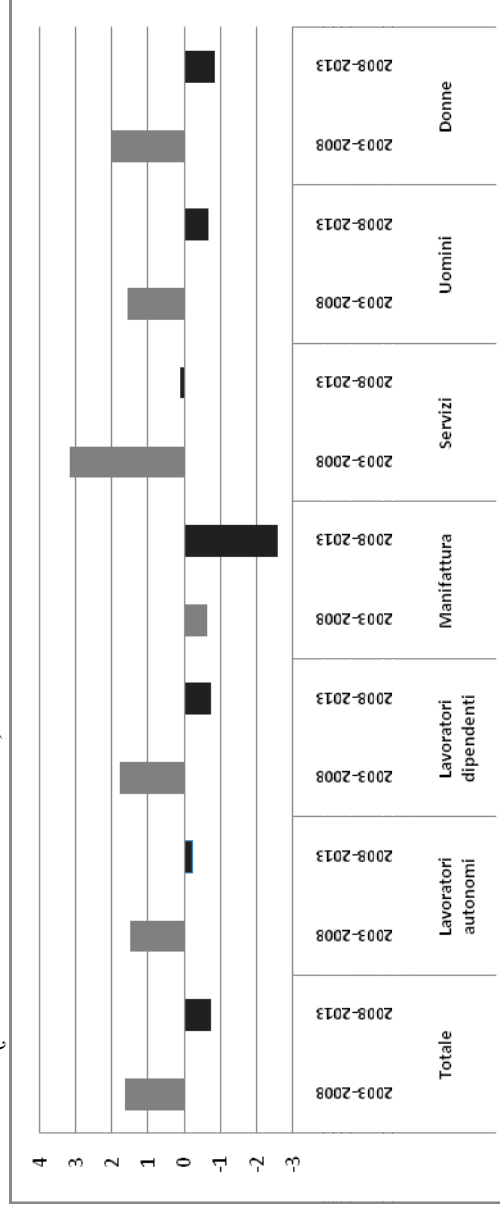
1.3 Lavoratori dipendenti e autonomi nella manifattura e nei servizi

Negli ultimi anni (2008-2013), l'occupazione è diminuita a livello aggregato dello 0,7% l'anno, controbilanciando l'incremento occupazionale dell'1,6% della fase espansiva. La caduta dell'occupazione non è, tuttavia, avvenuta in maniera uniforme nel mondo del lavoro dipendente e autonomo; in media, i lavoratori dipendenti hanno sofferto maggiormente rispetto agli autonomi. Occorre tuttavia sottolineare importanti differenze fra settori: il manifatturiero registra una contrazione occupazionale maggiore rispetto ai servizi sia per lavoratori dipendenti che per quelli autonomi. Nel settore manifatturiero è, tutta-

RPS

Valeria Cirillo e Dario Guarascio

*Grafico 1 - Variazione dell'occupazione nel manifatturiero e nei servizi in Europa (Eu 28).
Tassi di variazione medi annui 2003-2008, 2008-2013*



Fonte: Eurostat, Lfs (Labour force survey).

via, il lavoro dipendente a essere meno penalizzato rispetto a quello degli autonomi in relazione a un consistente processo di delocalizzazione che ha portato alla contrazione delle piccole attività satelliti, per la maggior parte legate a grandi aziende manifatturiere, come nel caso dell'industria dell'automobile. Al contrario, nei servizi i lavoratori autonomi sembrano più resilienti, sebbene con importanti differenze nazionali. In generale, il rischio di lavori poco qualificati fra i lavoratori autonomi rimane particolarmente alto, soprattutto in relazione all'informalità sovente associata a prestazioni di natura occasionale. Nel complesso, è il lavoro dipendente a essere più penalizzato di quello autonomo, anche in questo caso controbilanciando la crescita dell'occupazione registrata nel 2003-2008 a beneficio del lavoro dipendente (grafico 1)¹.

Il processo di cambiamento strutturale osservato durante l'ultima decade ha portato a un cambiamento del peso occupazionale dei settori a svantaggio della manifattura che ha registrato una perdita di occupazione dello 0,8% annuo, oltre a subire una forte contrazione occupazionale del 2,6% annuo nel periodo 2008-2013. Al contrario, il processo di espansione dell'occupazione nei servizi è confermato anche durante la recessione, ma con un rallentamento dallo 0,07% annuo rispetto al 2,8% della fase espansiva. Il processo di ristrutturazione industriale ha delineato in maniera sostanziale la divisione fra manifattura in crisi e servizi in espansione.

L'analisi delle performance di manifattura e servizi mette in luce l'esistenza di traiettorie specifiche a livello settoriale, soprattutto in termini occupazionali. I settori ad alta tecnologia, in particolare quello farmaceutico, presentano delle performance migliori. Quest'ultimo, ha visto una riduzione relativa dell'occupazione nella fase di recessione dello 0,4% annuo rispetto al crollo registratosi nel manifatturiero tradizionale. Il terziario cresce in particolare per le attività di management e consulenza nei servizi, controbilanciando la contrazione occupazionale nelle telecomunicazioni e dell'editoria.

1.4 L'impatto di genere della crisi

Nell'ultimo decennio il gap occupazionale fra uomini e donne si è ridotto con un incremento della partecipazione delle donne nel mercato

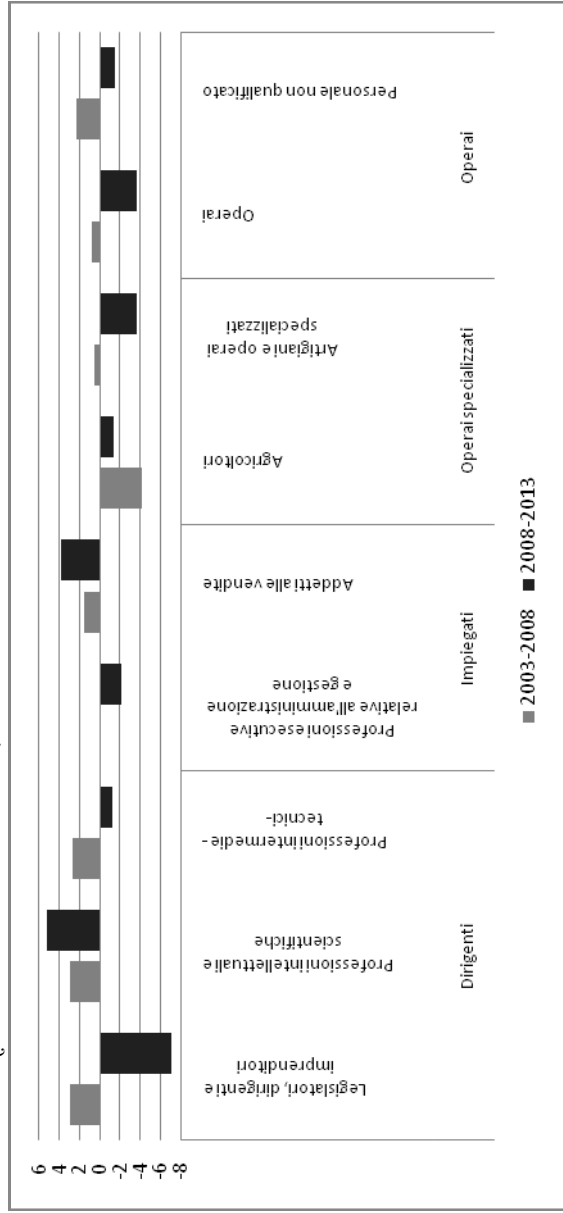
¹ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey>.

del lavoro; nel 2007, in Europa (Eu 27) il 46% degli occupati è costituito da donne (Eurofound, 2013). Il tasso di crescita annuo dell'occupazione femminile è stato del 2,05% rispetto all'1,59% degli uomini durante la fase espansiva (2003-2008); tuttavia, la crisi ha avuto un impatto maggiore sulle donne (-0,85%) soprattutto nel manifatturiero (-3,13%). Fra i lavoratori dipendenti, le donne diminuiscono nel settore dei servizi dello 0,14% mentre l'occupazione maschile aumenta dello 0,38%. La stessa tendenza è confermata quando si analizza il cambiamento occupazionale all'interno del manifatturiero nell'ambito delle attività di lavoro autonomo (-2,44%) e nei servizi (-1,04%). Al contrario, un andamento diverso emerge quando includiamo nell'analisi settori come l'istruzione e la sanità, dove il lavoro autonomo continua ad aumentare in misura maggiore per le donne (3,75%) rispetto agli uomini (1,62%), anche durante la fase recessiva (2008-2013). L'incremento occupazionale in questi settori riguarda anche il lavoro dipendente, con l'occupazione femminile che cresce più di quella maschile, 1,24% rispetto allo 0,81% degli uomini.

1.5 Qualifiche e salari

Una delle principali vittime del declino industriale registrato in Europa nel periodo 2008-2013 è stata, dunque, l'occupazione. Si è osservato un sensibile aumento della disoccupazione che, tuttavia, ha avuto impatti diversi a seconda del grado di istruzione, del genere e della categoria professionale. Come mostrato dal grafico 3, con l'eccezione dei manager, la cui performance negativa è totalmente spiegata dalla Danimarca (-21%) e dalla Finlandia (-23%), la contrazione occupazionale maggiore ha riguardato i lavori a bassa qualifica. I lavori manuali sono diminuiti in media del 2% annuo. Anche le occupazioni a qualifica intermedia (lavoro impiegatizio e artigianato) si sono ridotte, ma meno rispetto ai servizi alla vendita. Nel complesso, il processo di polarizzazione degli anni 2003-2008 è stato parzialmente interrotto da una massiccia contrazione occupazionale dei lavori a bassa qualifica, ma, anche in questo caso, occorre riconoscere specificità a livello di settore e paese. La crisi del 2008 ha avuto un impatto soprattutto sui lavoratori a bassa qualifica del settore manifatturiero e sui lavori a qualifica intermedia dei servizi che hanno portato a modelli differenti in termini di polarizzazione, qualificazione, dequalificazione della forza lavoro o combinazioni delle due (Eurofound, 2011, 2013).

Grafico 2 - Variazione dell'occupazione per gruppo professionale in Europa (totale economia).
Tassi di variazione medi annui 2003-2008, 2008-2013



Fonte: Eurostat, Lfs (Labour force survey).

L'analisi delle dinamiche occupazionali per quantile di reddito riflette in media la distribuzione dei lavori per gruppo professionale. Esiste infatti una correlazione abbastanza robusta fra professioni e salari. Una struttura occupazionale polarizzata aumenta le disuguaglianze attraverso un'espansione dei lavori molto e poco pagati. Nel complesso, il recente declino industriale ha contribuito a ridefinire la struttura occupazionale europea con una diminuzione relativa dei lavoratori manuali rispetto a quelli ad alta qualifica, una domanda resiliente per questi ultimi nei diversi settori e un aumento relativo nel settore dei servizi rispetto a quello manifatturiero.

2. *Quale competitività per l'Europa?*

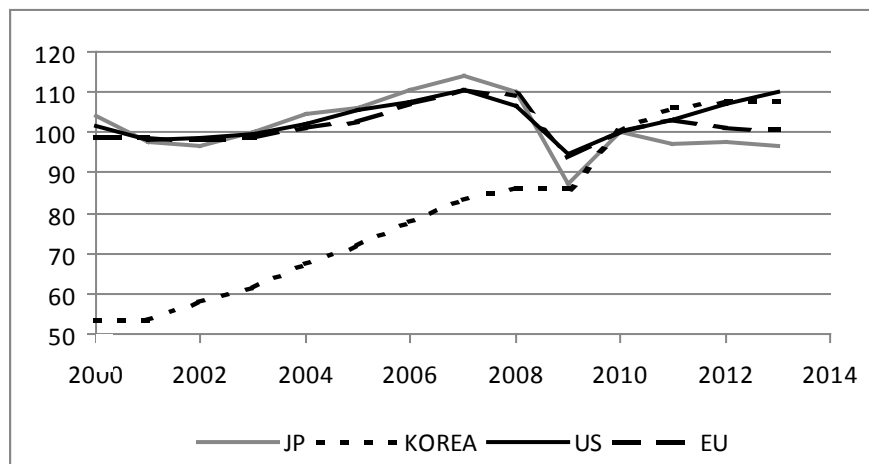
La capacità di competere sui mercati internazionali è considerata la chiave di volta per far riemergere le economie europee dalla recessione (Commissione europea, 2013, 2014). Tuttavia, la crisi economica e il declino industriale descritto in precedenza, sembrano aver colpito, sebbene in modo eterogeneo, la capacità competitiva delle economie europee. Gli effetti negativi della crescente polarizzazione che sta interessando il vecchio continente e di cui si è dato conto sono particolarmente rilevanti se si guarda a essi in relazione alla capacità competitiva dei diversi paesi membri e della Ue nel suo complesso.

Analizzando la dinamica della competitività europea emerge come la polarizzazione in atto tra gli Stati membri si stia trasformando in una minaccia per il futuro stesso dell'Unione. Ciò è dimostrato dalla recente perdita di posizioni della Ue rispetto ai principali competitori internazionali². Il grafico 3 offre una comparazione del trend della produzione industriale per l'Europa a 27, gli Stati Uniti, il Giappone e la Corea del Sud; nella figura 4 si mette in luce l'impatto della crisi sulla produzione industriale degli Stati membri dell'Unione e sulle economie Ocse. L'industria europea sembra rimanere agganciata ai suoi competitori fino all'esplosione della crisi nel 2008, per poi intraprendere un percorso di divergenza che la vede distanziarsi in negativo rispetto alla Corea del Sud e agli Stati Uniti.

² Gli Stati Uniti sono cresciuti del 2,3% nel 2012 e del 2,2% nel 2013, il Giappone è cresciuto rispettivamente del 1,8% e dell'1,6% mentre, nello stesso periodo, il Pil della Ue a 28 si è ridotto dello 0,4% nel 2012 per poi rimanere invariato nel 2013 (Fonte dati: elaborazione degli autori su dati Banca Mondiale e Eurostat).

Nel determinare la competitività delle industrie, il ruolo, le dimensioni e le condizioni di salute del settore manifatturiero appaiono cruciali³.

Grafico 3 - La dinamica pre e post crisi della produzione industriale (2010 = 100)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Oecd e Eurostat.

2.1 La capacità competitiva delle industrie europee

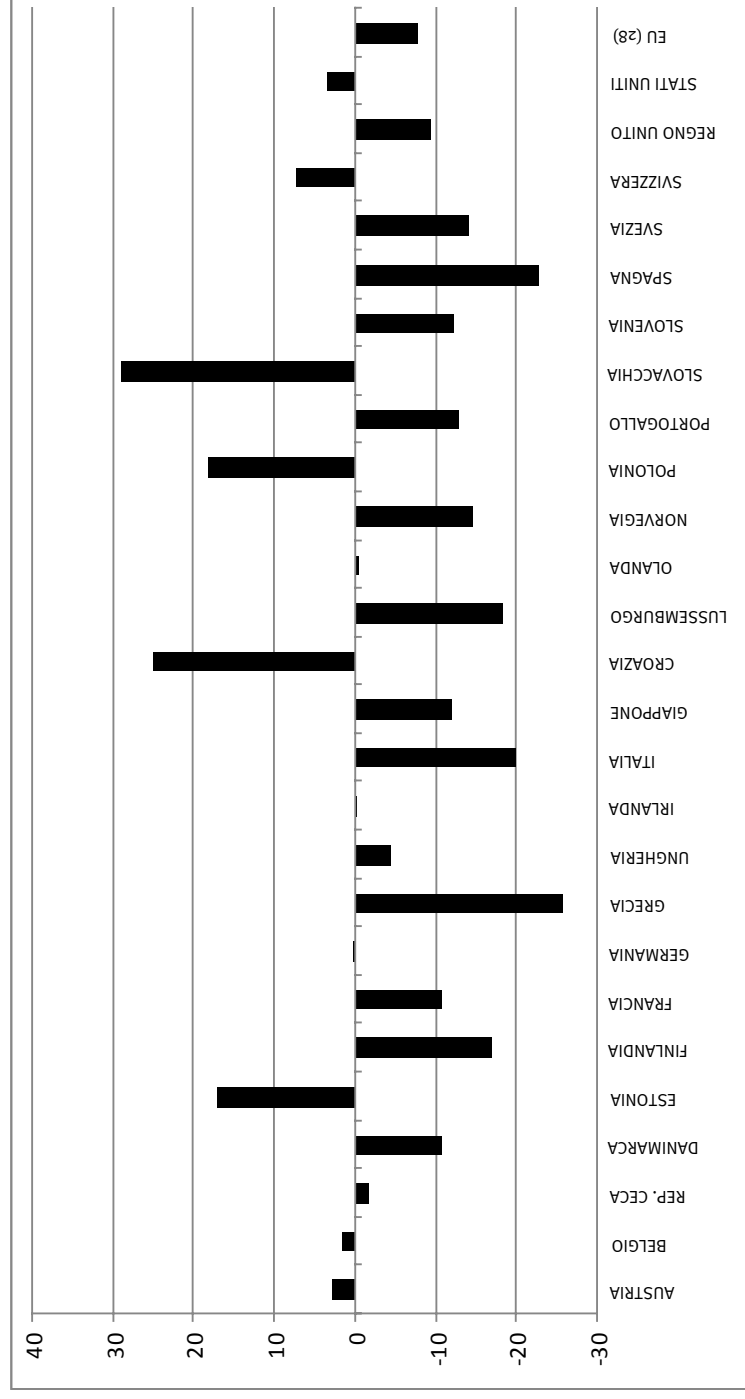
In questa sezione viene analizzata la dinamica della competitività in Europa a livello settoriale, distinguendo fra competitività tecnologica e di prezzo⁴. Attraverso i tradizionali indicatori per la misurazione della competitività, quale quello dei Vantaggi comparati rivelati⁵ (Vcr), e-

³ Un riconoscimento ufficiale del ruolo essenziale svolto dal settore manifatturiero nella diffusione delle innovazioni tecnologiche nell'economia si trova in Landesmann e al. (2013).

⁴ Soete (1981); Dosi (1982, 1988); Pianta (2001) e Montobbio (2003).

⁵ L'indicatore dei Vantaggi comparati rivelati (Vcr) compara la quota delle esportazioni del settore industriale *i* nel paese *j* con la quota delle esportazioni del medesimo settore rispetto al totale delle esportazioni dei paesi considerati nell'analisi. Un valore dell'indicatore superiore ad 1 segnala un vantaggio comparato per il settore mentre un valore inferiore a 1 segnala uno svantaggio comparato rispetto al gruppo di riferimento. Nello *European competitiveness report* (2013) i Vcr per le industrie europee a 2 *digits* sono calcolati sia rispetto alle espor-

Grafico 4 - Tasso di variazione della produzione industriale (Anni 2008-2013)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Oecd e Eurostat.

merge come le industrie europee siano caratterizzate da vantaggi comparati nella maggioranza dei settori manifatturieri⁶.

Tra questi vi sono settori a media e alta intensità tecnologica fra i quali il settore farmaceutico, quello chimico o la produzione di autoveicoli e a medio-bassa intensità come il settore alimentare o quello della lavorazione della carta. La tabella 2 fornisce una comparazione dei Vcr per l'industria europea e quella dei suoi principali competitori.

Approfondendo al livello dei prodotti, l'industria europea sembrerebbe posizionarsi anche meglio di quanto emerso dall'analisi settoriale (Bayoumi e al., 2011). Nel 2010, il 67% dei prodotti europei esportati era caratterizzato da un vantaggio comparato mentre per la Cina questo accadeva solo per il 54% dei prodotti esportati e per i prodotti statunitensi e giapponesi la percentuale è stata rispettivamente del 43% e del 24%. Un ulteriore componente di rilievo nella misurazione della capacità competitiva di imprese e industrie riguarda il grado di complessità dei prodotti venduti.

Tabella 2 - Vantaggi comparati rivelati (Vcr) per intensità tecnologica (Anno 2011)

<i>Paese</i>	<i>High tech</i>	<i>Medium-High Tech</i>	<i>Medium-Low Tech</i>	<i>Low Tech</i>
Europa	0.85	1.14	0.89	1.01
Giappone	0.73	1.59	0.86	0.16
Stati Uniti	0.88	1.22	0.96	0.68
Brasile	0.32	0.76	0.87	2.50
Cina	1.56	0.72	0.85	1.29
India	0.40	0.49	1.93	1.33
Russia	0.08	0.45	2.74	0.49

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Un Comtrade⁷.

tazioni che al numero di brevetti. Dal punto di vista metodologico i Vcr presentano alcuni limiti come strumenti di misurazione della competitività. I Vcr sono indicatori che identificano il peso relativo dei diversi settori all'interno dei paesi, producendo di fatto una comparazione tra le diverse specializzazioni settoriali. Tuttavia, nel caso delle evidenze riportate nell'Ecr i Vcr possono essere considerati un valido strumento di misurazione della competitività dal momento che i paesi contenuti nell'analisi sono omogenei sia dal punto di vista delle dimensioni che da quello dello stadio di sviluppo industriale.

⁶ Questo elemento è riportato anche negli *European competitiveness report* (Commissione europea, 2013, 2014b).

⁷ United Nations Commodity Trade Statistics Database. Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://comtrade.un.org/db/>.

I settori industriali in cui l'Europa detiene un vantaggio comparato sono caratterizzati dalla presenza di prodotti con un livello di complessità superiore a quello medio presente sul mercato⁸.

La supposta necessità di adeguare al ribasso il costo del lavoro nella Ue a causa della crescente pressione proveniente dal gruppo di economie ad alta crescita guidate dalla Cina, i Brics (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), non sembrerebbe, dunque, venire confermata dai dati. Al contrario, l'uso di indicatori di competitività e di potere di mercato capaci di dare conto del ruolo della tecnologia, della complessità dei prodotti e della frammentazione internazionale della produzione mostrano come la strategia vincente delle industrie europee nei confronti dei Brics sia stata quella di competere in segmenti produttivi a elevata complessità. La tabella 3 mostra, per il periodo compreso tra il 1995 e il 2009, come la quota di valore aggiunto prodotto in Europa e contenuto nelle esportazioni provenienti dai Brics sia cresciuta, mentre il fenomeno inverso non sembrerebbe essersi verificato⁹.

Nonostante le industrie dei Brics abbiano aumentato il contenuto tecnologico delle loro esportazioni tra il 1995 e il 2010, la maggioranza di queste continuano a produrre beni con un contenuto tecnologico inferiore a quello delle controparti europee.

⁸ Fra i prodotti così connotati e appartenenti a settori contraddistinti da un vantaggio comparato favorevole alle industrie europee si hanno, ad esempio, i macchinari escluse le componenti elettroniche, le attrezzature per uffici e i computer e i motoveicoli. In altri settori, come la produzione di strumenti elettromedicali e ottici, più del 90% dei prodotti sono caratterizzati da un livello di complessità più elevato della media del mercato (Commissione europea, 2013, 2014b).

⁹ Il completamento del quadro concettuale e analitico relativo alla capacità delle industrie europee di competere dal lato della tecnologia e della qualità dei prodotti richiede, infine, di considerare il ruolo determinante della frammentazione internazionale della produzione (Hummels e al., 2001). Per farlo una delle strategie è quella di misurare la quota di valore aggiunto nelle esportazioni distinguendo la medesima quota per provenienza geografica.

Tabella 3 - Quote di valore aggiunto domestico ed estero nei beni esportati (settore manifatturiero, anni 1995 e 2010)

Provenienza del valore aggiunto nei beni esportati	Eu		Cina		Giappone		Stati Uniti	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Domestico	91,1	85,6	82,7	73,6	93,3	85,4	86,9	84,5
Estero	8,9	14,4	17,3	26,4	6,7	14,6	13,1	15,5
Eu			2,8	5,1	1,2	1,8	3,7	3,3
Cina	0,3	2,3			0,4	2,4	0,4	2,5
Giappone	1,0	0,7	3,8	3,3			2,2	0,9
Corea	0,3	0,4	2,0	1,8	0,5	0,5	0,6	0,4
Usa	2,3	2,4	2,0	3,4	1,4	1,6		
Australia	0,2	0,2	0,5	1,3	0,3	0,9	0,1	0,2
Brasile	0,2	0,4	0,1	0,6	0,1	0,2	0,2	0,3
Canada	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	1,8	2,0
Indonesia	0,1	0,2	0,5	0,4	0,3	0,6	0,1	0,1
India	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3
Messico	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	0,7	1,2
Russia	0,8	1,5	0,3	0,7	0,1	0,4	0,2	0,3
Turchia	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Taiwan	0,2	0,2	1,8	1,8	0,3	0,4	0,5	0,3
Resto del Mondo	2,8	5,0	2,9	7,1	1,7	5,2	2,4	3,8

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Wiod (World Input-Output Database, <http://www.wiod.org>).

Tabella 4 - Quota di valore aggiunto prodotto all'estero negli anni 1995, 2000, 2007 e 2009

Quota di valore aggiunto prodotto all'estero nelle esportazioni (Anni 1995, 2000, 2007 e 2009)				
	1995	2000	2007	2009
Europa	8	12,5	16,0	13,8
Cina	17	18,0	27,2	26,8
Stati Uniti	13	14,2	17,7	14,9
Giappone	7	8,2	15,2	14,1

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Wiod (World Input-Output Database, <http://www.wiod.org>).

La tabella 4 riporta il contenuto di valore aggiunto prodotto all'estero per l'Europa, gli Stati Uniti, il Giappone e la Cina. Come emerso dai dati riportati nella tabella 3, l'Europa e il Giappone hanno seguito il trend di integrazione internazionale della produzione, ma in misura minore rispetto alla Cina. Una possibile interpretazione di questa evidenza riguarda il fatto che la catena del valore europea è introvertita così come quella giapponese dove prevalgono grandi gruppi industriali dotati di una forte rete di subforniture sul territorio nazionale.

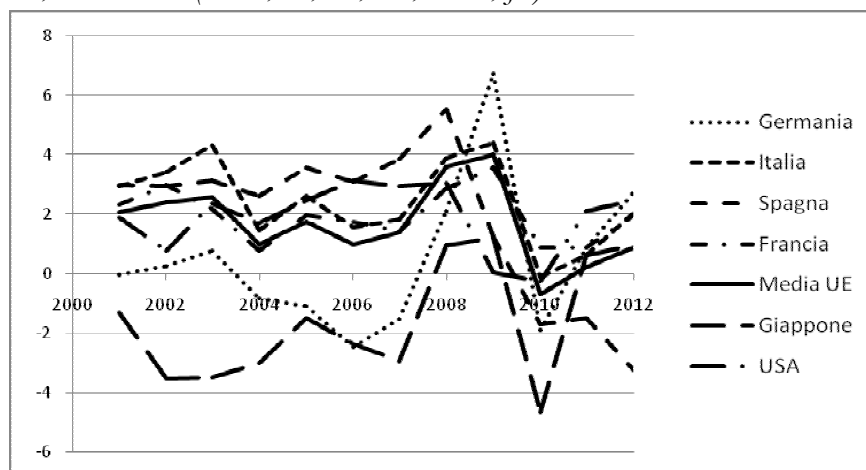
RPS

Valeria Cirillo e Dario Guarascio

La maggior dipendenza dalla produzione estera potrebbe essere invece dovuta, nel caso statunitense, al ruolo di precursori che gli Usa hanno svolto nel fenomeno della delocalizzazione produttiva. Nel caso cinese le importazioni sono verosimilmente associate alla necessità di beni intermedi a elevato contenuto tecnologico necessari per la produzione e non sempre reperibili in patria.

Il costo del lavoro è, congiuntamente alla qualità dei prodotti e al loro contenuto tecnologico, un importante componente della competitività. Il peso relativo di tale componente, tuttavia, è legato all'intensità tecnologica delle produzioni e alla specializzazione produttiva dei paesi. Come già sottolineato, economie tecnologicamente avanzate come quella europea, tendono a basare la loro capacità competitiva in modo preminente su qualità e complessità dei prodotti. Il grafico 5 mostra un contesto europeo caratterizzato, tuttavia, da una forte divergenza negli andamenti del costo del lavoro per unità di prodotto, in particolare nella fase precedente la crisi. La Germania, fulcro del gruppo di paesi del «centro», si caratterizza per un costo del lavoro più basso della media Ue nel periodo compreso tra il 2001 e il 2007. I paesi dell'area centrale e mediterranea, al contrario, si trovano, nella stessa fase, ampiamente al di sopra della media.

Grafico 5 - Costo del lavoro per unità di prodotto. Tassi di variazione medi annui, 2001-2012 (GER, IT, SP, FR, USA, JP)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ocse.

Le traiettorie divergenti sono da più parti considerate all'origine della profonda polarizzazione e dell'incapacità dell'Unione europea di usc-

re dalla crisi¹⁰. Tale divergenza sembrerebbe contraddire le evidenze positive mostrate, circa la capacità di competere con successo attraverso strategie basate su tecnologia e qualità dei prodotti.

Quel che pare emergere, invero, è la coesistenza all'interno dell'Unione di un sistema duale: da un lato, industrie capaci di competere efficacemente attraverso strategie basate su tecnologia e qualità dei prodotti; dall'altro, industrie che, usando strategie basate sulla riduzione del costo del lavoro ed esportando prevalentemente all'interno dell'Unione, hanno costruito il loro successo contribuendo al contempo allo svilupparsi della polarizzazione che oggi colpisce l'area e minaccia il mantenimento delle posizioni acquisite nei settori tecnologicamente più avanzati (Simonazzi e al., 2013).

Le evidenze presentate depongono a favore della ricostruzione di un tessuto produttivo europeo la cui capacità competitiva sia basata su innovazione, qualità e complessità dei prodotti. A dispetto del declino industriale e della polarizzazione osservabile nell'Unione, una tale capacità sembra parzialmente resistere ed essere diffusa sia nel «centro» che nella «periferia» (Lissovolik, 2008; Tiffin, 2014).

Il costo del lavoro appare, invece, avere un ruolo marginale – se non dannoso quando usato come strumento di competizione intraeuropea. Lo stesso costo del lavoro, inoltre, non sembra essere un indicatore soddisfacente per la valutazione della capacità competitiva delle industrie europee più avanzate. Queste ultime, impegnate nella produzione di beni a elevato valore aggiunto, sono collocate in settori manifatturieri a media e alta tecnologia dove la natura dei prodotti consente di avere autonomia nell'aggiustamento dei prezzi. Per queste industrie il costo del lavoro rappresenta una porzione minima dei costi complessivi e, dunque, l'uso di questo indicatore come principale misura della capacità competitiva potrebbe rivelarsi fuorviante.

2.2 Il cambiamento strutturale nell'Unione europea

Il cambiamento strutturale può incidere sul potenziale di crescita delle economie. Il cambiamento nel peso relativo dei settori in un'economia è dovuto al fatto che il potenziale di crescita di lungo periodo dei settori produttivi è fortemente eterogeneo (Pasinetti, 1981).

Un cambiamento strutturale favorevole alla crescita di lungo periodo, dunque, è associato a un incremento delle competenze e al noto pro-

¹⁰ Landesmann (2013); Stockhammer (2014).

cesso di «distruzione creatrice»¹¹. Le economie avanzate dovrebbero tendere verso la produzione di beni a elevata complessità in un processo continuo di selezione che veda i settori tecnologicamente avanzati sostituire quelli obsoleti. Tuttavia, questo processo di trasformazione virtuosa, come riconosciuto anche dai recenti documenti ufficiali della Commissione europea (2014a e 2014b), richiede un'adeguata base di conoscenze e una specializzazione peculiare dell'economia.

Le tabella che segue presenta la dinamica del cambiamento strutturale nell'Unione, descrivendo l'evoluzione del peso relativo del settore manifatturiero a elevata tecnologia sul totale dell'economia.

Tabella 5 - Evoluzione del peso relativo del settore manifatturiero ad alta tecnologia sul totale dell'economia

	<i>Tassi di variazione medi annui del valore aggiunto a prezzi costanti</i>		
	<i>2000-2003</i>	<i>2003-2006</i>	<i>2006-2009</i>
Germania	0,025	0,06	0,17
Italia	-0,012	0,03	-0,16
Francia	-0,014	-0,11	-0,07
Polonia	0,08	0,06	0,05
Spagna	-0,08	-0,06	-0,19

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Oecd-Stan (<https://stats.oecd.org>).

I dati descrivono in modo netto la divergenza nel processo evolutivo e di cambiamento strutturale in corso nelle economie europee. Le economie del «centro» (Germania e Polonia) sono caratterizzate da una tendenza che vede crescere il peso relativo del manifatturiero a elevato contenuto tecnologico nell'economia. Le economie centro-meridionali e mediterranee, al contrario, sono interessate da un processo inverso dove il peso del settore manifatturiero a elevato contenuto tecnologico tende a ridursi nel periodo preso in considerazione.

Sembrerebbe emergere, dunque, una disparità fra i paesi europei rispetto al contributo occupazionale e di valore aggiunto dei diversi settori e, in particolare, del settore manifatturiero. La tendenza alla contrazione del settore manifatturiero è osservabile nella «periferia» dell'Unione rimarcando il legame tra cambiamento strutturale e polarizzazione¹².

¹¹ Schumpeter (1975 [1942]).

¹² Questo elemento è sottolineato nello *European competitiveness report* (Commissione europea, 2013).

Landesmann (2013) ha mostrato come il modello di crescita seguito dall'Europa dal 2000 in poi possa essere messo in relazione con il cambiamento strutturale dispiegatosi nell'area. Tale modello sembrerebbe aver influenzato l'evoluzione della struttura industriale dei paesi della periferia. I dati forniti da Landesmann (2013) mostrano come il processo di riduzione relativa del settore manifatturiero abbia avuto luogo, nel periodo compreso tra il 2001 e il 2011, in tutti i paesi membri fatta eccezione per quelle economie coinvolte nella rete produttiva gravitante attorno alla Germania¹³. Al contrario, nei paesi non coinvolti in tale sistema di relazioni produttive, a emergere, in termini di peso relativo nell'economia, sembrerebbero essere stati servizi quali le vendite al dettaglio, il settore finanziario e le costruzioni.

Stockhammer (2014) ha distinto il modello di crescita seguito in Europa dal 2000 in poi in due componenti. La prima, definita «debt-driven growth», è identificabile nell'incremento del debito privato nei paesi della periferia dell'Unione facilitato dalla liberalizzazione del mercato dei capitali. Questa ha consentito un forte afflusso di capitali dai paesi «centro» dell'Unione verso la «periferia», aprendo la strada a bolle speculative che hanno riguardato in particolare il settore delle costruzioni. La seconda, definita «export-led growth», strettamente legata alla politica di moderazione salariale adottata dalla Germania contemporaneamente alla scomparsa del tasso di cambio come strumento di riaggiustamento degli squilibri commerciali, si è caratterizzata per un rilevante squilibrio nelle relazioni commerciali nella Ue.

Entrambi i modelli di crescita – interconnessi tra di loro e lontani da un modello industriale, come quello parzialmente emerso in questa sezione, basato su produzioni a elevata complessità e connotate da crescenti quote nei mercati internazionali – oltre ad aver contribuito alla polarizzazione e alla connessa pervicacia della crisi economica ancora in corso nell'Unione, sembrano essere all'origine del cambiamento strutturale osservabile.

Le evidenze fornite delineano le incognite e i rischi che caratterizzano la traiettoria su cui l'Europa è collocata. L'analisi della dimensione strutturale della crisi e il ruolo che il modello di crescita e le strategie di competitività sin qui seguite in Europa hanno avuto è la premessa su cui si basa la sezione conclusiva dell'articolo.

¹³ In particolare Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria e Slovacchia.

3. Come uscirne? La necessità di una politica industriale

3.1 Lo scenario

La competitività tecnologica è centrale nello spiegare la posizione delle industrie europee all'interno delle catene del valore internazionali. Allo stesso tempo, è emersa la scarsa rilevanza della competitività di prezzo, intesa come dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, in particolare per quel che riguarda la competizione con le economie extra Ue.

Tuttavia, la stagnazione delle economie europee e la polarizzazione tra il «centro» e la «periferia» rischiano di pregiudicare il mantenimento e l'accrescimento di suddetti punti di forza. Il modello di crescita seguito sino a oggi in Europa, ha spinto parte degli Stati membri verso un cambiamento strutturale che potrebbe ostacolare la loro capacità di competere nei settori tecnologicamente avanzati. Inoltre, la riduzione della base produttiva osservata nella periferia ha contribuito a ridurre la dimensione complessiva del settore manifatturiero europeo. Questo elemento è di particolare gravità, considerando il ruolo della manifattura nella generazione e nella diffusione dell'innovazione.

L'attuale agenda di politica industriale della Commissione non sembra essere adeguata a rispondere alle criticità emerse sin qui. In molti dei documenti ufficiali, vi è il riconoscimento dell'urgenza di una politica industriale utile a consolidare i punti di forza dell'industria. Viene spesso sottolineata, inoltre, la necessità di consolidare i vantaggi comparati delle industrie europee attraverso la diffusione di produzioni di beni e servizi ad alto contenuto tecnologico e di innovazione (Commissione europea, 2014a e 2014b). Tuttavia, una disamina delle raccomandazioni di politica economica fornite dalla Commissione mette in luce la continua enfasi posta sulla competitività di prezzo e sulla necessità di deregolamentare ulteriormente il mercato del lavoro nell'Unione. Allo stesso tempo appare essere pressoché assente la previsione di una politica di domanda pubblica capace di riorientare l'economia e di rafforzare la capacità competitiva dei settori ad alta tecnologia¹⁴.

¹⁴ Per un approfondimento si rinvia fra gli altri in particolare a Commissione europea (2012, 2014b).

3.2 Una proposta alternativa per la politica industriale nell'Unione europea

In quest'ultima sezione si delinearanno i tratti di una proposta alternativa per la politica industriale per la Ue, seguendo il lavoro di Mazzucato (2014) e Pianta (2014). Pianta (2014) ha proposto una sintesi delle diverse proposte – alternative o di dimensioni significativamente più ampie rispetto a quelle della Commissione – recentemente avanzate: il «Piano Marshall europeo» presentato dalla Confederazione dei sindacati tedesca; il piano «New path for Europe» lanciato dalla Confederazione europea dei sindacati (Ces); i rapporti 2013 e 2014 del gruppo Euromemorandum. La proposta avanzata da Pianta (2014) si basa su tre pilastri: i) sistema istituzionale, ii) finanziamento delle politiche, iii) governance.

Il primo punto prevede un coordinamento delle politiche a livello comunitario, coerenza tra la politica industriale e le altre dimensioni della politica economica, e un ruolo per la domanda pubblica. Il ruolo dell'Unione e degli Stati nazionali verrebbe rafforzato dal punto di vista della produzione di beni pubblici essenziali per stimolare un ambiente favorevole all'innovazione e all'occupazione di elevata qualità¹⁵.

Il secondo punto della proposta prevede che il finanziamento delle politiche avvenga a livello comunitario. L'ammontare delle risorse ricalcherebbe quello già previsto dalla proposta Ces: 260 miliardi di euro l'anno, circa il 2% del bilancio comunitario, per un periodo di dieci anni.

Il sistema di governance previsto è strutturato nel modo seguente. La gestione della politica industriale dovrebbe avvenire attraverso il coordinamento tra un'Agenzia europea per gli investimenti pubblici (Eaip) e delle agenzie analoghe a livello nazionale. Il ruolo di controllo e valutazione dell'attività dell'Eaip sarebbe affidato al Parlamento europeo (Pianta, 2014, p. 14).

Tale proposta è calibrata per contrastare il processo di polarizzazione in corso nell'Unione europea. Si prevede che i paesi dove gli interventi dovrebbero concentrarsi siano stabiliti in anticipo, privilegiando i paesi della «periferia» interessati da una riduzione della base produttiva.

¹⁵ Come è già stato diffusamente sottolineato, perché l'innovazione tecnologica sia in grado di produrre i propri effetti di breve e lungo periodo sull'economia è necessario che vi siano le condizioni materiali e immateriali per lo sfruttamento delle potenzialità offerte dall'innovazione stessa. Educazione e diffusione delle competenze, infrastrutture, istituzioni pubbliche efficienti e una forte domanda pubblica e privata sono essenziali per uno sfruttamento adeguato delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica (Dosi, 1988; Malerba 2002, 2004; Mazzucato, 2014)

In linea con Mazzucato (2014), il programma prevede un vasto piano di interventi pubblici capaci di rinvigorire la domanda di beni ad alto contenuto tecnologico e orientati alla sostenibilità ambientale; un'attività di indirizzo delle risorse da parte dello Stato capace di stimolare un cambiamento strutturale virtuoso – e cioè tendente ad accrescere il peso relativo di settori industriali caratterizzati da elevata qualità e complessità dei prodotti; la produzione di beni pubblici quali infrastrutture e istruzione adeguati alla creazione di un ambiente favorevole alla diffusione dell'innovazione. Infine, una distribuzione delle risorse previste nel piano tale da invertire il processo di polarizzazione tra «centro» e «periferia» dell'Unione.

Riferimenti bibliografici

- Bayoumi T., Turunen J. e Harmsen R.T., 2011, *Euro Area Export Performance and Competitiveness*, Imf Working Paper 11/140, Fondo Monetario Internazionale.
- Dosi G., 1982, *Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretations of the determinants and directions of technical change*, «Research Policy», n. 11, pp. 147-162.
- Dosi G., 1988, *Sources, procedures and microeconomic effects of innovation*, «Journal of Economic Literature», vol. 26, pp. 1120-1171.
- Eurofound, 2011, *The social impact of the crisis*, Eurofound, Dublino, disponibile all'indirizzo internet: http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2011/68/en/1/EF1168EN.pdf.
- Eurofound, 2013, *Employment polarisation and job quality in the crisis: European Jobs Monitor 2013*, Eurofound, Dublino.
- EuroMemo Group, 2013, *EuroMemorandum 2013. The deepening crisis in the European Union: The need for a fundamental change*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2013/index.html.
- EuroMemo Group, 2014, *EuroMemorandum 2014. The deepening divisions in Europe and the need for a radical alternative to EU policies*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2014/index.html.
- Commissione europea, 2012, *Labour Market Developments in Europe 2012*, «European Economy», n. 5, Bruxelles, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-5_en.pdf.
- Commissione europea, 2013, *European Competitiveness Report: Towards Knowledge Driven Reindustrialization (Swd) 2013 final*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2014a, *For a European Industrial Renaissance (COM) 2014 final*, 22 gennaio, Bruxelles, disponibile all'indirizzo internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=EN>.

- Commissione europea, 2014b, *European Competitiveness Report 2014: Helping Firms Grow*, Bruxelles.
- Hummels D., Ishii J. e Yi K.M., 2001, *The nature and growth of vertical Specialization in World Trade*, «Journal of International Economics», vol. 54, n. 1, pp. 75-96.
- Landesmann, 2013, *The new North-South Divide in Europe – can the European convergence model be resuscitated?*, WIIW Working Paper Series.
- Landesmann M., Foster-Mc Gregor N., Holzner M., Polsch J., Stehrer R. e Stollinger R., 2013, *A manufacturing imperative in the EU – Europe's position in global manufacturing and the role of industrial policy*, Wiiw Final Report carried out within the framework contract n. Entr/2009/033.
- Lissovnikov B., 2008, *Trends in Italy's non-price competitiveness*, Imf Working Paper Strategy, Policy and Review department, WP/08/124, Fondo Monetario Internazionale.
- Malerba F., 2002, *Sectoral systems of innovation and production*, «Research Policy», vol. 31, pp. 247-264.
- Malerba F. (a cura di), 2004, *Sectoral systems of innovation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mazzucato M., 2014, *Lo Stato Innovatore*, Laterza, Bari.
- Montobbio F., 2003, *Sectoral patterns of technological activity and export market share dynamics*, «Cambridge Journal of Economics», n. 27, pp. 523-545.
- Oecd, 2014, *Employment Outlook 2014*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2014_empl_outlook-2014-en#page1.
- Pasinetti L., 1981, *Structural Change and Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pianta M., 2001, *Innovation, Demand and Employment*, in Petit P. e Soete L. (a cura di), *Technology and the future of European Employment*, Elgar, Cheltenham, pp. 142-165.
- Pianta M., 2014, *An industrial policy for Europe*, «Seoul Journal of Economics», vol. 27, n. 3, pp. 277-305.
- Reinstaller A., Hölzl W., Kutsam J. e Schmid C., 2012, *The development of productive structures of Eu Member States and their international competitiveness*, Wifo research study.
- Schumpeter J.A., 1975, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York, (prima ed. 1942).
- Simonazzi A., Ginzburg A. e Nocella G., 2013, *Economic relations between Germany and southern Europe*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 37, n. 3, pp. 653-675.
- Soete L.L.G., 1981, *A general test of the technological gap trade theory*, «Weltwirtschaftliches Archiv», n. 117, pp. 638-666.
- Stockhammer E., 2014, *The Euro Crisis and The Contradiction of Neoliberalism in Europe*, Pksg Working Paper Series, n. 1401.
- Tiffin A., 2014, *European Productivity, Innovation and Competitiveness: The Case of Italy*, Imf Working Paper Strategy, Policy and Review department, Fondo Monetario internazionale.

RPS

Valeria Cirillo e Dario Guarascio

Neoliberismo, ecosistema e sistemi nazionali di innovazione: verso uno Stato innovatore di prima istanza

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

RPS

Prendendo spunto dal volume di Mazzucato (2014 [2013]) e dal suo riferimento all'«ecosistema» dell'innovazione, il presente contributo propone un nuovo modo di pensare all'intervento statale nel caso delle attività innovative. Il concetto di Sistema nazionale di innovazione è qui analizzato, tra i più recenti schemi teorici che si occupano di Stato e delle sue politiche innovative. Si evidenziano le criticità di questo approccio,

legate alla sua impostazione normativa fortemente influenzata dalla supply-side economics (economia dal lato dell'offerta). Si tratta di un approccio che Mazzucato aiuta a criticare, in quanto si limita ad aggiustare i fallimenti di mercato e/o garantire un ambiente friendly all'interno del quale le imprese possano innovare. Ci si deve invece muovere verso uno Stato innovatore di prima istanza.

1. Introduzione

Il volume di Mazzucato (2014 [2013]) smonta uno dei miti più forti che il neoliberismo imperante è riuscito a costruire: «L'impresa privata è considerata da tutti come una forza innovativa, mentre lo Stato è bollato come una forza inerziale, indispensabile per le cose “basilari”, ma troppo grosso e pesante per fungere da motore dinamico». Attraverso l'analisi di alcuni settori industriali statunitensi ad alta intensità innovativa¹, l'autrice dimostra come dietro a ciascuna rivoluzione tecnologica ci sia sempre stata la «mano visibile» dello Stato, svolgendo un ruolo di autentico imprenditore schumpeteriano: scommettere su un'idea vincente, ma altamente rischiosa. I casi studio analizzati nel libro dimostrano come «investimenti tanto radicali, che comportavano un elevatissimo livello di incertezza, non sono avvenuti grazie a *venture capitalists* o inventori da garage. È stata la mano visibile dello Stato che ha dato corpo a queste innovazioni. Innovazioni che oggi non ci sa-

¹ I settori ed i prodotti presi in considerazione sono l'iPhone della Apple, la rivoluzione industriale verde, l'industria farmaceutica e le biotecnologie.

rebbero se avessimo dovuto aspettare che ci pensassero il “mercato” e le imprese, o se lo Stato si fosse limitato a starsene in disparte preoccupandosi solo di garantire le cose basilari» (*Ivi*).

Con queste premesse, diventa necessario ripensare il ruolo che lo Stato gioca, o potrebbe giocare, non solo nell'economia ma anche, ed in questo caso soprattutto, nell'innovazione. Mazzucato (*Ivi*) fa spesso riferimento al concetto di sistema di innovazione, di «ecosistema» per usare la sua stessa terminologia, come lo strumento teorico con cui, recentemente, è stato ripensato il processo innovativo. Fondamentale è che questo ecosistema sia simbiotico e non parassitico: l'ecosistema simbiotico è quello nel quale la socializzazione dei rischi porta anche a una socializzazione dei guadagni; l'ecosistema parassitico è quello nel quale la socializzazione dei rischi porta alla privatizzazione dei guadagni (ed è quello che è avvenuto nelle industrie analizzate nel volume). Questo nostro intervento vuole approfondire tale aspetto, in modo complementare alle argomentazioni di Mazzucato, mostrando come la teorizzazione della presenza dello Stato in quella letteratura che è stata definita dei Sistemi nazionali di innovazione (Sni) sia stata inficiata, fin dalle sue origini, dalla *supply-side economics* (economia dal lato dell'offerta) che, inevitabilmente, relega lo Stato a fare esattamente ciò che l'autrice critica: correggere i fallimenti del mercato e puntare sui vincitori (*picking winners*). La sezione 2 presenta le origini del concetto di Sni. La sezione 3 analizza come è stata concettualizzata la presenza dello Stato nel Sni. La sezione 4 offre una visione alternativa, avanzando l'ipotesi dello Stato come innovatore di prima istanza (*innovator of first resort*). La sezione 5 conclude il nostro scritto.

2. L'origine del concetto di Sistema nazionale di innovazione

L'impianto teorico del Sni si sviluppa come *spin off* della teoria evolutiva (o neo-schumpeteriana) dell'impresa e dell'innovazione (Nelson e Winter, 1982), che rifiuta i concetti teorici del *mainstream*, soprattutto in materia di innovazione. Secondo l'approccio evolutivo, le imprese non sono agenti economici massimizzanti che scelgono la migliore tecnologia disponibile all'interno di un dato set di possibilità. Al contrario esse sono agenti economici che operano in un ambiente incerto². L'incer-

² Ci si riferisce qui all'autentica incertezza nel senso di Knight (1921), cioè come rischio impossibile da calcolare.

tezza è molto elevata quando si tratta di attività innovative e le imprese non possono fare altro che innovare attraverso un processo di tentativi ed errori. Fare innovazione significa cercare «qualcosa di nuovo», senza sapere in partenza se «questo nuovo» sarà mai raggiunto, sarà mai venduto ed, eventualmente, creerà dei profitti. Ecco perché l'incertezza è la caratteristica cruciale del processo innovativo. Inoltre, la tradizione evolutiva sottolinea come le novità derivino dalla creazione di nuova conoscenza (o da una nuova combinazione di conoscenza esistente), rendendo l'innovazione un processo di apprendimento sociale e interattivo.

Il concetto di Sni vede le sue origini verso la fine degli anni Ottanta (del Novecento) e la prima metà degli anni Novanta (Freeman, 1987, 1988; Lundvall, 1988, 1992; Nelson, 1988, 1992, 1993; Pelikan, 1988), con lo scopo principale di spiegare le differenze nella capacità innovativa dei paesi. Tre sono stati i libri pionieristici del periodo: *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan* (Freeman, 1987); *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (curato da Lundvall, 1992); e *National Innovation Systems. A Comparative Analysis* (curato da Nelson, 1993). Analizzando le definizioni di Sni di questi autori (Freeman, 1987, p. 1; Lundvall, 1992, p. 12; Nelson, 1993, pp. 4-5), ci sembra sia necessario sottolineare degli aspetti importanti. In primo luogo, tutti gli autori condividono un forte approccio istituzionale: il Sni è incorporato nelle istituzioni. Tuttavia la tradizione evolutiva utilizza un concetto molto vago di istituzione, che può comprendere quasi tutto. Le abitudini, le regole, le consuetudini, le tradizioni, le convenzioni sociali e le norme sono tutte istituzioni (Hodgson, 1998). Se tutto è istituzione, qualsiasi cosa che le influenzi avrà anche un effetto sul Sni. Una definizione così vasta è scarsamente utile per identificare gli elementi chiave del Sni e le variabili capaci di influenzarlo. Inoltre si rischia di prestare il fianco all'idea che tutti gli aspetti sociali, politici, legali, culturali, etc. di uno Stato-nazione debbano ruotare intorno alle capacità innovative delle imprese.

Un secondo problema è la confusione circa la dimensione descrittiva o normativa del Sni. Tornando ai tre autori di cui sopra, si possono azzardare alcune ipotesi. Per Freeman (1987) il concetto di Sni ha una dimensione decisamente normativa, che è catturata dal sottotitolo del libro stesso: *Lessons from Japan*. L'obiettivo dell'autore è quello di studiare il Sni del Giappone per trarre delle lezioni da applicare ad altri paesi. Nonostante Freeman sia consapevole del fatto che politiche e istituzioni non possono essere meccanicamente trasferite in un diver-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

so contesto socio-economico, alcune innovazioni sociali e istituzionali molto importanti possono essere ampiamente diffuse con successo in altri paesi, sebbene con un certo ritardo. Lundvall (1992) ha un duplice approccio più misto. Da un lato, l'autore dichiara che il suo volume dovrebbe contribuire alla comprensione teorica del concetto di Sni, enfatizzando così la dimensione descrittiva. Dall'altro, ritiene che il concetto di Sni può diventare utile nell'ispirare le politiche pubbliche in materia di innovazione, reintroducendo così una dimensione normativa. Nelson (1992) ritiene che la dimensione descrittiva debba prevalere.

La confusione tra la dimensione normativa e quella descrittiva è spazzata via dalla vasta letteratura empirica che è preoccupata di identificare gli elementi chiave del Sni e, ove possibile, misurarli. Sono quindi raccolti dati statistici e sono create variabili per misurare gli elementi cruciali del Sni, in modo da permettere paragoni internazionali, così da ricercare il «miglior» Sni e usarlo come *benchmark* per gli altri paesi (Patel e Pavitt, 1994). Così il concetto si trasforma immediatamente in uno strumento normativo, permettendo suggerimenti di *policy* (Oecd, 1988, 1997).

3. Lo Stato nel Sni

La letteratura identifica gli elementi più importanti del Sni. È così possibile elencare le componenti di un ipotetico Sni. Al cuore del sistema ci sono le imprese private innovative, che interagiscono tra di loro, ma anche con altre imprese. Inoltre, le imprese interagiscono con tutto l'ambiente esterno, formato da organizzazioni e istituzioni. Prima di tutto, le imprese interagiscono con le istituzioni e organizzazioni coinvolte nella creazione e nello sviluppo della ricerca scientifica di base e nella formazione di scienziati, ingegneri e altre figure altamente professionali. In secondo luogo, le imprese dipendono dal sistema nazionale di istruzione, poiché la scuola non solo determina l'offerta di capacità e competenze della forza lavoro ma influenza anche l'attitudine dei lavoratori verso il cambiamento tecnologico. In terzo luogo, le imprese hanno bisogno di una struttura istituzionale adeguata che le incoraggi a innovare. La competizione nei mercati così come i diritti di proprietà intellettuale devono essere garantiti. Infine il sistema finanziario deve essere orientato verso il miglior metodo di finanziamento delle attività innovative.

Nonostante le definizioni qui considerate condividano un approccio istituzionale, nel quale le istituzioni sono considerate elementi chiave del Sni, lo Stato non è mai menzionato esplicitamente. Tuttavia, le politiche governative sono considerate, anche se spesso in maniera implicita. La politica fiscale è implicitamente presa in considerazione quando si raccomanda la creazione e il sostegno di un ambiente *friendly* per aiutare le imprese a innovare. Secondo questa logica, le università, le istituzioni di alta tecnologia e i laboratori di ricerca pubblici devono interagire con le imprese in modo da sostenerle nei processi innovativi. Le università svolgono un ruolo particolarmente importante non solamente perché sono il luogo dove gli scienziati, gli ingegneri e le figure ad alta professionalità vengono formate, ma anche perché sono i luoghi deputati alla creazione di nuova conoscenza (Industry and Innovation, 2006). Inoltre i sistemi di istruzione nazionali devono essere adattati ai bisogni delle imprese innovative, creando forza lavoro qualificata a tutti i livelli d'istruzione. Una forza lavoro più istruita può sviluppare nuova conoscenza, tecnologicamente utile, tramite vari processi di apprendimento. In aggiunta lo Stato deve intervenire a regolare i mercati, evitando monopoli e/o oligopoli, e a garantire una protezione legale dei diritti di proprietà intellettuale, per permettere alle imprese private di appropriarsi dei risultati delle loro attività di ricerca. La maggior parte di questi interventi fanno parte della politica fiscale che, tuttavia, non è mai menzionata esplicitamente. Inoltre essa è indirettamente chiamata in causa quando si chiede allo Stato di creare le infrastrutture fisiche e sociali necessarie alle imprese innovative.

Anche la politica monetaria è spesso trascurata e scarsamente menzionata come elemento del Sni. La questione problematica del finanziamento all'innovazione è stata riconosciuta tardivamente dalla letteratura neo-schumpeteriana. Sembra sorprendente che una tradizione teorica che si rifà a Schumpeter abbia inizialmente trascurato questo problema. Schumpeter, infatti, è stato uno dei primi economisti che ha sviluppato una connessione teorica tra l'innovazione e il sistema del credito, con la figura del banchiere considerato come il «*capitalist par excellence*» (Schumpeter, 1911). Il sistema bancario e finanziario crea il potere d'acquisto che permette alle imprese di portare avanti le attività innovative. Se questo è vero, le modalità di finanziamento all'innovazione dipendono anche dalla politica monetaria che, a sua volta, influenza il sistema bancario e finanziario di una nazione.

Lo Stato entra, quindi, indirettamente nel Sni solo come «istituzione» il cui compito è quello di creare e mantenere un ambiente favorevole

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

per l'attività innovativa delle imprese. Lo Stato deve *solo* offrire e aggiustare le infrastrutture fisiche e sociali per migliorare l'abilità delle imprese a innovare: un limite che il libro della Mazzucato mette bene in discussione, aprendo ad un'altra prospettiva. Così la politica governativa circa l'innovazione è relegata a uno scopo regolativo, lasciando le imprese private a occuparsi dell'innovazione.

Due sono le principali critiche che ci sentiamo di muovere a questa visione dello Stato nel Sni, che scaturiscono entrambe dal forte orientamento di *supply-side economics* del Sni. In primo luogo, la letteratura stabilisce che molti elementi del Sni devono adattarsi alle attività innovative delle imprese, nonostante dovrebbero avere altri obiettivi di carattere sociale. Un esempio qui illuminante è quello circa l'università. La maggior parte di questa letteratura sottolinea come le università debbano interagire con le imprese sia per creare nuova conoscenza che le imprese possono mettere a profitto sia per agire esse stesse come imprese private e diventare *imprenditori accademici* (Economics of Innovation and New Technology, 2012). Ma le università hanno un'altra funzione sociale: creare e diffondere conoscenza pubblica di alto livello. Secondariamente, si accetta l'idea che le imprese private siano i migliori agenti economici in grado di creare innovazione e progresso tecnico (esattamente ciò che il libro di Mazzucato mette in dubbio). La quantità e la qualità dell'innovazione delle imprese private non è mai problematizzata, assumendo implicitamente che siano benefiche. Si trascurano considerazioni legate alle esternalità negative (per esempio, l'inquinamento). Inoltre, non viene mai esplicitamente tematizzato che le attività innovative delle imprese private, spinte dalle aspettative di profitto, vengono implementate a prescindere dalle loro conseguenze sull'ambiente sociale e naturale (per esempio, le innovazioni belliche, i cibi geneticamente modificati, ecc.).

4. Lo Stato come innovatore di prima istanza

Molti economisti eterodossi parlano di un nuovo modello di sviluppo capitalistico, iniziato verso la fine degli anni Settanta (del Novecento) dopo la fine della *Golden Age*, chiamato neoliberismo (Bellofiore e Vertova, 2014). Questo nuovo modello di accumulazione non è stato creato solo da forze di mercato, ma anche da un forte substrato politico e teorico (soprattutto di teoria economica). Il pensiero economico dell'Università di Chicago ha fornito l'impianto teorico, rivisitando la

teoria economica *mainstream*. L'enfasi sull'efficienza dei mercati perfettamente competitivi, il ruolo dell'individuo nel determinare i risultati economici, la distorsione associata all'intervento governativo che andasse al di là dei meri interventi regolativi sono stati i ritornelli dei Chicago Boys.

All'interno di questo quadro teorico e politico lo Stato ha in verità poco spazio. La politica industriale e dell'innovazione è ridotta a quella descritta nella sezione precedente: lo Stato deve solo svolgere un compito di regolazione, per creare un ambiente *friendly* all'interno del quale le imprese private possono prosperare e innovare. Come Mazzucato (2014 [2013]) ha chiaramente mostrato, il dogma «meno Stato, più mercato» non ha avuto alcuna corrispondenza nella realtà. Mazzucato ha anche dimostrato come perfino le imprese private più innovative abbiano attuato strategie da *free rider* in quello che l'autrice chiama un sistema di innovazione parassitario: un sistema dove il settore privato è in grado di ottenere dei vantaggi dallo Stato senza pagarne i costi. Così, in realtà, nella maggior parte dei casi analizzati, lo Stato ha svolto il ruolo di un vero e proprio imprenditore, andando ben oltre il colmare i fallimenti del mercato.

Condividiamo l'idea di Mazzucato circa la necessità di guardare in modo nuovo il coinvolgimento dello Stato nei processi innovativi. Per sostenere questa nostra ipotesi alcune specificazioni sono necessarie. Le imprese private producono e innovano con lo scopo di fare profitti. Poiché le loro azioni sono spinte dalle aspettative di profitto, possono trascurare le conseguenze sociali delle loro azioni, creando così esternalità negative. Al contrario lo Stato e le imprese pubbliche dovrebbero seguire priorità sociali e non essere guidate da aspettative di profitto. Riteniamo che la discussione dovrebbe essere incentrata sulle innovazioni orientate al profitto (*profit-oriented innovations*) delle imprese private e quelle orientate al sociale (*social-oriented innovations*) dell'agente pubblico. Vorremmo essere chiari. Il punto dirimente qui non è che lo Stato debba creare la conoscenza pubblica adeguata di cui le imprese private possano beneficiare. Il punto è che lo Stato dovrebbe farsi direttamente carico dell'innovazione (dovrebbe, cioè, creare nuova conoscenza e applicarla a processi di produzione in una catena del valore largamente pubblica) e, nel fare questo, dovrebbe indirizzare le attività innovative verso bisogni sociali che sarebbero più equamente soddisfatti fuori dalle logiche di mercato. In altre parole, lo Stato dovrebbe diventare un innovatore di prima istanza (*innovator of first resort*). L'aggettivo «prima» indica che lo Stato dovrebbe fare qual-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

cosa di diverso da quello che fanno le imprese private, avendo come punto di riferimento i bisogni sociali.

Tre esempi possono chiarire quello che abbiamo in mente. Uno dei principali bisogni sociali è la qualità dell'alimentazione. Un veloce sguardo anche al settore agricolo oggi mostra fino a che punto esso sia diventato un business (tanto che nella letteratura anglosassone si parla di *agro-business*) controllato da multinazionali, che creano qualsiasi tipo di innovazione per aumentare la produzione di generi alimentari. Il risultato della ricerca in questo settore ha permesso l'invenzione dei cibi geneticamente modificati, con il conseguente dibattito sul loro effetto sulla salute degli individui, oltre che sull'avvelenamento dei terreni. La salute è un secondo importante bisogno sociale. Tuttavia, un sistema sanitario pubblico è condizione necessaria ma non sufficiente per raggiungere questo obiettivo. Nuove medicine e principi attivi devono essere costantemente inventati per sconfiggere nuove malattie. Mazzucato mostra bene come l'industria farmaceutica statunitense sia un tipico caso di *free-riding*: il governo federale ha investito nella fase più rischiosa del processo innovativo, creando la maggior parte delle nuove medicine e dei nuovi principi attivi; mentre le grandi compagnie farmaceutiche hanno preferito investire in attività meno rischiose, semplicemente sviluppando variazioni di medicine già esistenti. Un ambiente sano e pulito è evidentemente un terzo bisogno sociale primario. In questo caso si parla di tecnologia e rivoluzione verde. Gli stessi argomenti precedenti valgono anche in questo caso. Questi semplici esempi hanno lo scopo di porre la domanda se sia sensato pensare che lo Stato debba svolgere solo la funzione di regolatore o se non sia più opportuna una presenza pubblica diretta più ampia.

Infine, se si adatta l'ipotesi keynesiana all'innovazione, uno Stato innovatore di prima istanza può anche servire per uscire dalla crisi attuale. Una politica fiscale espansiva come strumento di uscita dalla crisi potrebbe prevedere la creazione di posti di lavoro pubblici nei settori dove l'innovazione orientata al sociale è determinante.

5. Conclusioni

Il libro di Mazzucato ci aiuta a comprendere meglio cosa sia stato davvero il neoliberismo. Lungi dall'essere un ritorno al libero mercato, è stata una formazione di grande attivismo, sullo stesso terreno delle politiche di innovazione. In questo si accompagna ad alcuni altri vo-

lumi recenti con un diverso fuoco. Ci riferiamo a *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus* (Streeck, 2013), *Never let a serious crisis go to waste* (Mirowski, 2013), *The Strange Non-Death of Neoliberalism* (Crouch, 2011).

Wolfgang Streeck (2013) mostra come i tagli per «affamare la bestia» abbiano fatto dello Stato un debitore permanente, costretto a reprimere le spese sociali dalle imposizioni dei mercati finanziari. I cittadini, la prima *constituency*, sono stati spiazzati da una seconda *constituency*, la classe dei creditori, la quale ha preteso una costante ed elevata «valorizzazione»³ del capitale. Un meccanismo che ha attivato una serie di crisi, che sono esse stesse divenute lo strumento principe grazie al quale la finanza ha conquistato e mantenuto il potere. Per Philip Mirowski (2013) il neoliberismo, lungi dall'essere in continuità con la dottrina liberale classica, si basa sulla costruzione politica «dall'alto» delle condizioni della supposta «buona società». Un nocciolo costruttivista per cui la sfera della concorrenza va direttamente organizzata dallo Stato e il libero mercato deve essere incorporato nelle altre istituzioni sociali. Le nozioni foucaultiane di biopotere e di governamentalità sono importanti in questo discorso per chiarire come il progetto sia quello di rendere i corpi reattivi ai segnali di mercato, e di riconoscere le soggettività solo nella misura in cui sia possibile governarle, altrimenti esse vanno represses. Colin Crouch vede bene come le nuove pratiche nei mercati finanziari hanno separato il consumo degli individui dal reddito guadagnato via mercato del lavoro, facilitando il consumo a debito, contro collaterale o meno. Il sistema può esser visto come l'equivalente funzionale di una gestione politica della domanda, una sorta di *house price Keynesianism* o di *privatised Keynesianism*. Nel keynesismo tradizionale è il governo che si indebita per attutire le fluttuazioni nel reddito da lavoro grazie al sostegno del livello dell'occupazione. Nel keynesismo privatizzato il consumo viene gonfiato scindendo potere d'acquisto da lavoro, grazie alle nuove politiche innanzitutto monetarie.

Mazzucato si inserisce in questo discorso sul neoliberismo realmente esistente, mostrando come, persino in esso, lo Stato sia stato il motore dinamico dell'innovazione. Quella che esprime Mazzucato non è una ingenua speranza sul ciò che «dovrebbe» avvenire, un discorso di economia normativa. La sua è piuttosto un'analisi approfondita e originale di ciò che è di fatto avvenuto, di economia positiva: «in quasi

³ Qui valorizzazione significa apprezzamento continuo delle attività in portafoglio.

tutte le innovazioni più radicali e rivoluzionarie che hanno alimentato il dinamismo dell'economia capitalista, dalle ferrovie alla Rete fino alle nanotecnologie e alla farmaceutica dei nostri giorni, gli investimenti "imprenditoriali" più coraggiosi, precoci e costosi sono riconducibili allo Stato» (Mazzucato, 2014 [2013]). Gli Stati Uniti sono al centro del volume proprio per «dimostrare come il paese che spesso viene portato a esempio dei benefici del "sistema di libero mercato" abbia uno dei governi più interventisti del mondo quando si parla di innovazione» (Ivi). Peraltro, altri esempi sono la Germania, la Danimarca, la Cina, i paesi emergenti. Non bastano gli incentivi: più che una «spintarella» (*nudge*) è necessaria una vera e propria «spinta» (*push*) dinamica di uno Stato «partner fondamentale» del settore privato, e che assume un ruolo guida nel mettere in moto e sviluppare il motore della crescita. In questo discorso si inserisce a pieno titolo la considerazione secondo cui l'opposizione tra imprese private e pubbliche, efficienti le prime e inefficienti le seconde, non ha ragion d'essere. L'efficienza della prime, se c'è, dipende ed è sempre dipesa da un interventismo statale; le seconde dovrebbero perseguire diversi fini. Le *market-driven innovations* delle prime dipendono crucialmente dai mercati che crea lo stesso Stato, mentre le *social-driven innovations* sono ciò che gli agenti pubblici debbono perseguire come loro compito precipuo. Al di là della questione se lo Stato sappia selezionare i vincitori il nodo è se lo Stato sappia stabilire, scegliendole democraticamente, delle priorità sociali in un'ottica *bottom-up*, e non *top-down* come è nel neoliberismo. In tal caso la creazione, diffusione e utilizzo della conoscenza nei processi industriali, avendo al centro i bisogni sociali, potrebbe più facilmente essere indipendente dal movente del profitto. Uno Stato keynesiano, quale innovatore di prima istanza, ha inoltre più possibilità di condurci fuori dalla crisi attuale.

Riferimenti bibliografici

- Bellofiore R. e Vertova G., 2014, *The Great Recession and the Contradictions of Contemporary Capitalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Crouch C., 2011, *The Strange Non-death of Neoliberalism*, Polity, Massachusetts (Usa).
- Economics of Innovation and New Technology, 2012, *Academic Entrepreneurship and Economic Competitiveness*, special issue, vol. 21, n. 5-6.
- Freeman C., 1987, *Technology Policy and Economic Performance: Lesson from Japan*, Pinter Publisher, Londra.

- Freeman C., 1988, *Japan: a new national system of innovation?*, in Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G. e Soete L. (a cura di), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londra e New York, pp. 330-348.
- Hodgson G.M., 1998, *The approach of institutional economics*, «Journal of Economic Literature», vol. 36, n. 1, pp. 166-192.
- Industry and Innovation, 2006, *University Technology Transfer and National Systems of Innovation*, special issue, vol. 13, n. 4.
- Knight F., 1921, *Risk, Uncertainty and Profit*, Augustus M. Kelley, New York.
- Lundvall B.-Å., 1988, *Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation*, in Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G. e Soete L. (a cura di), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londra e New York, pp. 349-369.
- Lundvall B.-Å. (a cura di), 1992, *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publisher, Londra.
- Mazzucato M., 2014, *Lo Stato innovatore: sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Laterza, Bari, ebook [ed. originale 2013, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, Londra].
- Mirowski P., 2013, *Never let a serious crisis go to waste*, Verso, Londra.
- Nelson R., 1988, *Institutions supporting technical change in the United States*, in Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G. e Soete L. (a cura di), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londra e New York, pp. 312-329.
- Nelson R., 1992, *National innovation systems: a retrospective on a study*, «Industrial and Corporate Change», vol. 1, n. 2, pp. 347-374.
- Nelson R. (a cura di), 1993, *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Nelson R. e Winter S., 1982, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Oecd, 1988, *New Technologies in the 1990s*, Parigi.
- Oecd, 1997, *National Innovation Systems*, Parigi.
- Patel P. e Pavitt K., 1994, *National Innovation Systems: why they are important, and how they might be measured and compared*, «Economics of Innovation and New Technology», vol. 3, n. 1, pp. 77-95.
- Pelikan P., 1988, *Can the imperfect innovation systems of capitalism be outperformed?*, in Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G. e Soete L. (a cura di), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londra e New York, pp. 370-398.
- Schumpeter J.A., 1911, *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Streeck W., 2013, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp, Verlag.

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

Le autrici e gli autori

Riccardo Bellofiore è professore ordinario di Economia politica presso l'Università di Bergamo, dove insegna Economia monetaria, *International Monetary Economics*, *Macroeconomics* e La dimensione storica in economia: le teorie. I suoi interessi di ricerca spaziano dalla macroeconomia monetaria alla teoria del valore e della distribuzione, dall'economia della globalizzazione allo sviluppo economico italiano. Si interessa, inoltre, di storia e metodologia del pensiero economico.

Lorenzo Birindelli, esperto statistico-economico, si è occupato soprattutto di mercato del lavoro e retribuzioni. Ha lavorato in strutture di ricerca private e pubbliche.

Valeria Cirillo, dottore di ricerca in Economia dello sviluppo, Finanza e Cooperazione presso il Dipartimento di Analisi economiche e sociali della «Sapienza» Università di Roma, dal 2014 è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze statistiche della stessa Università. Sta portando avanti un progetto di ricerca sugli effetti della crisi economica sulla distribuzione del reddito con un'attenzione particolare alla dimensione di genere.

Giovanna Di Castro è ricercatrice Isfol. Attualmente si occupa del Progetto Piac-Ocse (*Programme for the International assessment of adult competencies*) presso la Struttura Formazione e Apprendimento dell'Isfol.

Sergio Ferrari ha operato al Cnen (ora Enea) nel campo dei nuovi materiali e poi nella conduzione di un Dipartimento multisettoriale e quindi come direttore della Direzione centrale studi e, infine, come vicedirettore generale.

Francesca Fontanarosa è dottoranda in Diritto pubblico dell'economia presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca riguardano i profili giuspubblicistici del diritto del lavoro, delle relazioni industriali e della rappresentanza sindacale.

Francesco Garibaldi è direttore della Fondazione «Claudio Sabattini». È membro del comitato scientifico di Ires Emilia-Romagna e del Centro di ricerca R-60. È inoltre membro dell'International Advisory Board dell'«International Journal of Action Research» e del Comitato editoriale della serie «Labour, Education & Society» (Peter Lang).

Pietro Greco, giornalista scientifico e scrittore, segue da tempo per diversi media i temi dell'innovazione nella società della conoscenza.

Dario Guarascio è dottorando di ricerca in Economia politica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca vertono sul legame tra innovazione tecnologica, distribuzione del reddito e competitività delle industrie europee.

Paolo Liberati è professore ordinario di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Roma Tre. Svolge attività di ricerca su tassazione, spesa pubblica, decentramento, povertà, disuguaglianza.

Elena Paparella è ricercatrice in Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma. I suoi temi di ricerca sono: costituzione economica, governance economica europea, diritti sociali, immigrazione, mercato del lavoro.

Fabrizio Patriarca è assegnista di ricerca in Politica economica presso la «Sapienza» Università di Roma. Insegna Macroeconomia presso la Luiss ed Economia pubblica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Si occupa prevalentemente delle relazioni tra crescita economica e distribuzione del reddito.

Michele Raitano è ricercatore in Politica economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della «Sapienza» Università di Roma, dove insegna *European economic policies*. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le disuguaglianze economiche, il mercato del lavoro e i sistemi di welfare.

Andrea Ricci, dottore di ricerca in Teoria economica presso l'Università degli Studi di Roma «Tor Vergata», attualmente è ricercatore Isfol. Si occupa di analisi del mercato del lavoro presso la Struttura Lavoro e Professioni dell'Isfol.

Franco Scarpelli è ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca; componente della direzione o del comitato scientifico di numerose riviste scientifiche; membro della Consulta giuridica della Cgil; avvocato di diritto del lavoro. Tra i suoi interessi di ricerca: le regole giuridiche del lavoro come diritto della regolazione delle forme organizzative dell'impresa, il sistema di relazioni sindacali e i relativi problemi giuridici.

Serena Sorrentino, segretario confederale della Cgil dal 2010 (confermata nel giugno del 2014), si occupa in modo particolare di lavoro pubblico e privato. Per la Cgil segue la riforma del lavoro e degli ammortizzatori sociali.

Giuseppe Travaglini è professore di Economia politica presso l'Università di Urbino «Carlo Bo», dove insegna Macroeconomia ed Economia dei mercati finanziari. I suoi più recenti interessi di ricerca riguardano i temi del mercato del lavoro, del declino economico italiano e della crescita sostenibile.

Claudio Treves è segretario generale di NIdiL Cgil dal 2013. Per la Cgil ha partecipato all'elaborazione della riforma degli ammortizzatori sociali.

Giovanna Vertova è ricercatrice in Economia politica presso l'Università di Bergamo, dove insegna Economia delle grandi aree geografiche (nel Dipartimento di Scienze aziendali, economiche e metodi quantitativi) ed Economia politica (nel Dipartimento di Giurisprudenza). L'economia dell'innovazione e il Sistema nazionale di innovazione rientrano tra i suoi principali interessi di ricerca, fin dalla sua tesi di dottorato. Inoltre, si interessa di economia della globalizzazione, economia regionale e locale, sviluppo economico italiano, ed economia di genere.

RPS

le autrici e gli autori

English Abstracts

RPS

Does Italy need the Jobs Act?

Serena Sorrentino

Little more than two years since the last «reform» of the labour market, law 92/2012, usually known as the Fornero Reform, rather than taking note of the outcome of the monitoring that the act itself envisaged, the present government has decided to intervene again on the jobs market, first with a decree, now become law 78/2014, and later with a delegated law known as the «Jobs Act», which has now become 183/2014. The article analyzes the guidelines of the government interventions on the basis of the real situation of the jobs market, as it has been created by the previous reform and the short-term nature of job contracts. Also analyzing the effects of the government measures in terms of simplification and reorganization of the mechanisms underlying the labour market, it shows that the aims of innovating and creating new jobs are an illusion, while there is clearly a gradual modification of the business model and, more generally, the entrepreneurial decisions that are decided on the basis of the advantages introduced by the law. There is also an account of the Cgil's response, which is in two parts: one on direct bargaining and one on the general political battle to achieve new rights, partly by means of a new Workers' Statute.

Waiting for the Jobs Act: the Italian Labour Market between Anomalies and Decrees

Lorenzo Birindelli

The cognitive aim of the article is to provide an updated picture of the Italian labour market in a comparative fashion and with a look on the impacts of the changing regulatory framework. The analysis on Labour Force Survey data returns the traditional labour market anomalies in terms of low female employment rates and huge territorial disparities, next to the high proportion of self-employed workers. The main evidence from the *Compulsory Communications* is the large

number (total, about 20 million per year) of job activations and terminations, with about a half coming from jobs durations not exceeding three months. This element coexists with a relatively modest temporary employees' share.

The new unemployment benefit Naspi: pros and cons

Michele Raitano and Claudio Treves

This paper pursues two aims. On the one hand we describe the main contents of the reform of the Italian unemployment benefit system. On the other hand we perform some simulations in order to assess whether the guarantees of all private employees have been increased by the reform or, on the contrary, some individuals have been dampened by the reform. To this aim we focus on all the features of the unemployment benefit system, i.e. the entitlement requirements, the duration of benefits and the amounts of the benefit and of the pension figurative contributions.

The Reform of the workers' duties system in the Jobs Act and in the implementing regulations:

posting to a lower position and fundamental rights

Francesca Fontanarosa and Elena Paparella

The essay analyzes the recent reform of the workers' duties system contained in art. 55, par. 1, of the draft legislative decree of 20.2.2015. Taking as a starting point the legislative and jurisprudential evolution, the authors examine in a constitutional law perspective how the proposed rules on posting to a lower positions, in deal with the reform of the dismissals' procedures, could have effect on workers' constitutional fundamental rights. In particular, profession's protection and employment security, seem to be exposed, by the new rules, to an unexpected and irreconcilable tension.

Redundancy regulation for new employees: framework and effects of the new legislation (d.lgs. n. 23/2015)

Franco Scarpelli

The article analyses the new redundancy regulation, introduced by the decree «decreto legislativo n. 23/2015» (part of the wider legislative reform process known as the «Jobs Act» implemented by the Renzi

Government), which is applied only to newly hired employees. The essay illustrates the decree backbone and evaluates its impact on labour relations and on trade union activity. It also underlines the potential critical effects of the measure, such as the impact on competition between companies (especially in some economic sectors) and its encouraging employers to replace their staff with younger, cheaper workers. Finally the author identifies where collective bargaining could attenuate the negative social and economic aspects of the new regulations.

Deductions of social security contributions on new open-ended contracts: conveniences for firms and effects on public finances

Fabrizio Patriarca and Michele Raitano

This article pursues the following aims: describe the main contents of the law that has established the deduction for a three year period of the social security contributions paid by the firms in case of new open-ended contracts signed during 2015; assess the possible effects of this law on the convenience of firms for replacing fixed-term arrangements with open-ended arrangements; estimate the effects on public finances, in terms of revenues decrease, engendered by the deduction of social security contribution paid by the firms.

Reforms without a policy for industry: Italy in the last 20 years

Paolo Liberati and Giuseppe Travaglini

For two decades now, Italy has been suffering from a lack of growth. The decline of its economy became dramatically clear after 2008 when the international financial crisis broke out, a crisis that became one of aggregate demand in European countries. The negative dynamic in investment, productivity and technological progress only worsens the productivity trap, which neither the later reforms of the jobs market nor the cuts in the tax wedge on labour costs can attenuate. The way out is to be found, rather, in getting rid of the present model of development, bringing back knowledge, investment and long-term quality labour to the centre of the production process. But this can only take place in a Europe with a coordinated industrial policy of renewal.

High Quality Jobs and the role of education in Italian firms. A comparison between employers and employees

Giovanna Di Castro and Andrea Ricci

This article investigates the role of the education of both employers and employees in affecting the quality of jobs offered by Italian firms. The empirical analysis is carried out on the data provided by the *Isfol-Employer and Employee Survey* (Ril) for 2010. Two main results are then highlighted. First, the education of the employers significantly enhances training investments, the use of permanent contracts and the adoption of performance related pay. Second, the education of the employees are negatively related to the use of permanent contracts and performance related pay, even though it is positively associated to the firms' sponsored training. On the whole, our analysis suggests that a policy targeted to increase the human capital of the employers is expected to favor the average quality of jobs and, thus, the potential for economic growth in Italy.

Southern Italy is outside the knowledge society

Pietro Greco

Southern Italy is in the midst of a decline that is not only economic, and that has its own characteristics apart from the general decline of the country. The gap between North and South is increasing, and we are faced yet again with a «southern question» that has never been solved, and which has characteristics unlike those of the past. Today the «southern question» is, above all, a «cognitive question»: the South produces few graduates, many of whom leave, and there are few companies in the South that produce goods and/or services with a high added rate of knowledge. In addition, the southern question is also one that has been forgotten. It will only be solved when there is a new awareness and when the South finally enters the knowledge society and the knowledge economy.

Paths of a decline. The case of Italy

Sergio Ferrari

In the present article it is claimed that current economic crisis in Italy should be led back not only to international causes but also to specific long-run weaknesses at the country level. The aim is to propose an

alternative view of Italy's decline as a response to the lack of a consistent perspective in present historical reconstructions. Poor structural adjustment of the production system to changes in the factors of international competitiveness are seen at the origin of the increasing country's divergence from major industrialised economies. The adopted liberal policies turned to be an obstacle to the required structural changes leaving the causes of the country's crisis unaltered. The effects of such policies at the industrial level can be observed in terms of reduction of costs at best, whilst pursuing non price competitiveness should be the very object of interest. In the same respect, no further evidence has been found of a positive impact of international growth and exchange rate policies on Italy's persistent growth divergence from the other Eu countries.

Industrial system and global crisis.

Role of the State and public policies

Francesco Garibaldo

The article analyses the transformation of the European industrial system, namely the creation of an integrated industrial system made of firms' networks, and how this system went through the global crisis. The article highlights the social and economic consequences of this process and the consequent need for a decisive public intervention on the innovation and the reorganization of the industrial system; this goal should be accomplished out of a public and democratic debate on a critical rethinking of what, how and for whom the productive process should be designed.

Will Europe's industry survive the crisis?

Competitiveness, employment and the need for an industrial policy

Valeria Cirillo and Dario Guarascio

This article examines the state of Europe's industry and competitiveness in the current crisis and provides the rationale for a new industrial policy at the European level. Section 1 is devoted to the employment dimension. A process of skill, job and wage polarization has characterized the European employment structure leading to increasing inequality and poverty. Not all European countries have been affected in the same way, leading to a centre-periphery polarization in terms of unemployment and productivity. Section 2 investigates com-

petitiveness, an issue at the top of the Eu Commission policy agenda. Mainstream notions of wage-driven price competitiveness as a determinant of export success of Eu countries are not convincing. Rather it is technology, product quality, immaterial capabilities and the characteristics of goods and sectors that are crucial factors explaining the dynamics of productivity and competitiveness in Europe. Section 3 concludes with a specific proposal for a new European industrial policy that could orient structural change towards environmental sustainability, Ict applications and health and welfare systems.

Neoliberalism, ecosystem and national systems
of innovation: towards a State as innovator of first resort
Riccardo Bellofiore and Giovanna Vertova

Arising from Mazzucato's book (2014 [2013]) and here reference to the «ecosystem» of innovation, this paper proposes a new way to think about government intervention in innovative activities. The concept of the National system of innovation is here scrutinised, being one of the most recent theoretical schemes dealing with the State and its innovative policies. The flaws of this concept are shown: the most important of them being the strong supply-side economics flavour, which relegates the State to just do exactly what Mazzucato criticizes: adjust market failures and/or guarantee a friendly environment in which firms can innovate. Our alternative proposal envisages the State as innovator of first resort.

Finito di stampare
nel mese di aprile 2015
dalla Tipografia O.GRA.RO.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

