

Q

Per un Nuovo Piano del Lavoro. Un commento

Sebastiano Fadda*

1. Il Nuovo Piano del Lavoro presentato dalla Cgil segna alcune apprezzabili novità, che è bene sottolineare per le loro implicazioni e che è auspicabile vengano sviluppate in successive fasi di elaborazione del Piano. La prima consiste nel fatto che un sindacato vada oltre il campo che gli è stato attribuito (o che si è attribuito), generalmente limitato alla negoziazione di piccolo cabotaggio su aspetti pur importanti per il singolo lavoratore e la singola impresa, tuttavia pur sempre circoscritti alla dimensione microeconomica, per affrontare il tema delle politiche del lavoro nella sua complessità e dentro una visione globale delle relazioni macroeconomiche. Alcuni possono vedere in questo un *trespassing* dei confini entro i quali l'azione del sindacato dovrebbe contenersi: quello della tutela degli interessi dei lavoratori nel posto di lavoro. Oltrepassarli significherebbe sconfinare e invadere la sfera politica. Ma non è vero: si può ben vedere che la tutela dell'occupazione, ad esempio, non può risolversi in un'improbabile e inutile difesa della microstabilità occupazionale riferita al singolo posto di lavoro o alla singola impresa, ma va riferita al volume complessivo di occupazione del sistema.

Per difendere questa sorta di «macrostabilità», nonché per conseguire un'espansione dell'occupazione, il sindacato deve interessarsi delle variabili da cui questa dipende. È quindi proprio per tutelare gli interessi dei lavoratori che è doveroso interessarsi delle politiche economiche destinate a incidere sulle variabili economiche da cui il livello di occupazione dipende. Contribuire a definire queste politiche può assumere la configurazione di ciò che va sotto il nome di dialogo sociale, o concertazione. La quale non costituisce un *vulnus* ai poteri ordinamentali degli organi di governo, piuttosto una modalità di partecipazione alla formazione delle decisioni di politica economica nell'ottica di quella moderna forma di gestione del coordinamento fra gli agen-

* Sebastiano Fadda è docente di Economia politica nella Facoltà di Economia dell'Università Roma Tre.

ti che chiamiamo *governance interattiva*. La prima novità, dunque, è un sindacato che si fa carico di elaborare una proposta globale, complessiva, articolata delle politiche del lavoro, inquadrata in una visione macroeconomica.

La seconda consiste nel superamento, che in questa proposta si manifesta, dei formalismi giuridici che per tanto tempo hanno fatto sì che in Italia le politiche del lavoro fossero concepite quasi come una branca del «diritto del lavoro», non come una parte costitutiva della politica economica. Non vi è dubbio che la politica economica si materializzi nelle istituzioni economiche: «nel mondo reale, per influenzare la politica economica noi lavoriamo attraverso le istituzioni. Le scelte di politica economica sono scelte di istituzioni» (Coase, 1984). Non è neanche dubbio che la loro formazione avvenga quasi sempre attraverso strumenti giuridici formali, anche se esistono istituzioni economiche informali non regolate da norme giuridiche (Fadda, 2012). Ma appunto gli strumenti giuridici e il disegno delle istituzioni economiche che essi configurano devono essere funzionali a generare comportamenti degli agenti coerenti con gli obiettivi che la collettività si propone di conseguire.

L'intelligence dei processi economici deve quindi precedere il disegno istituzionale. E ne deve costituire il fondamento. Tutto questo non può essere considerato «economicismo», ossia subordinazione di tutto alle «variabili economiche»; o meglio, questo assume un significato diverso una volta chiarite quali siano le variabili economiche rilevanti: esse non sono costituite soltanto dal prodotto interno lordo o dalla stabilità monetaria, ma riguardano anche, ad esempio, la piena occupazione, l'equa distribuzione del reddito, la sostenibilità ambientale, la qualità della vita.

La terza apprezzabile novità è che la concezione dell'equilibrio nel mercato del lavoro viene sottratta alla fiabesca visione secondo cui le neoclassiche funzioni di domanda di lavoro di breve periodo della singola impresa concorrenziale valgono tali e quali a livello aggregato per l'intero sistema economico. L'opinione pubblica (e anche una parte degli studiosi) è purtroppo vittima (o rispettivamente artefice) dell'illusione che la disoccupazione (tranne quella frizionale e strutturale) sia sempre dovuta all'eccedenza del salario rispetto al livello di equilibrio di piena occupazione. Eccedenza a sua volta imputabile all'interferenza dei sindacati rispetto al «libero gioco delle forze di mercato», o allo stesso operare delle forze di mercato, secondo le diverse versioni della nuova economia keynesiana (salari di efficienza, contratti impliciti, modelli «insiders-outsiders»).

Questa visione porterebbe alla conclusione che la singola impresa, riducendo i salari, sia in grado di ridurre i prezzi e, attraverso il conseguente aumento della quota di mercato, sia a propria volta in grado di assorbire maggiore forza lavoro, aumentando l'occupazione. Ma tale visione esclusivamente microeconomica ignora gli effetti aggregati: se tutte le imprese si comportano in questo modo, non aumenta, o addirittura si riduce, la domanda aggregata di beni e servizi, e il sistema delle imprese, considerato nel suo insieme, non può assorbire una maggiore quantità di forza lavoro (i cosiddetti «effetti» Keynes e Pigou non sono in grado di evitare questo risultato). Già Kalecki, prima di Keynes, aveva analiticamente messo in luce tali aspetti. Spesso tuttavia si è invece accolta questa visione «parziale» del funzionamento dell'economia, confidando che la contrazione della domanda interna conseguente alla moderazione salariale potesse essere compensata indefinitamente con un aumento della domanda estera. L'evidenza empirica smentisce però questa possibilità.

L'abbandono di questa visione porta gli autori del Piano a dare grande enfasi agli aspetti macroeconomici, ma non appare completamente superato il rischio di ritenere che sia sufficiente reflazionare la domanda perché sia superata la crisi occupazionale. La debolezza della domanda aggregata in Italia è certamente una causa dei bassi tassi di crescita del prodotto interno lordo e dell'occupazione; ma la via d'uscita per espandere l'occupazione non può consistere nell'affidarsi esclusivamente a politiche macroeconomiche di espansione della domanda aggregata. Essendo l'Italia inserita nel mercato globale, esistono problemi di produttività e competitività ed esistono problemi di costi di aggiustamento che possono ridurre o addirittura annullare l'assorbimento di forza lavoro, deviando all'estero gli effetti espansivi dell'incremento di domanda; da qui la necessità di elaborare appropriate politiche dell'offerta e appropriate politiche del lavoro. Per concludere, diciamo che la piattaforma metodologica su cui si basa il Piano parte da una descrizione sostanzialmente corretta dello scenario economico internazionale e nazionale, e assume un positivo approccio analitico-operativo.

2. Entrando nel merito dei contenuti del Piano, la prima osservazione che si può fare è che l'ossatura degli interventi proposti consiste in una massiccia espansione della spesa pubblica, finalizzata a creare direttamente nuovi «posti» di lavoro. Questo è sicuramente vero per quanto riguarda il capitolo dedicato al «piano straordinario di creazione diretta di lavoro» e per quanto riguar-

da il piano dell'economia sociale per un nuovo welfare, ma a ben vedere anche quanto raggruppato sotto il capitolo dedicato a «un progetto Italia per lo sviluppo e l'innovazione» (i cosiddetti «progetti prioritari») possiede questa caratteristica.

Una seconda considerazione da fare è che tali interventi sono pensati, necessariamente, nei settori non esposti alla concorrenza internazionale (non coinvolgono, cioè, i *tradables*): si tratta di servizi (il welfare, la sanità, la manutenzione di beni culturali) o in larga misura di opere infrastrutturali necessarie, specialmente per il Mezzogiorno, a migliorare le condizioni di vita e anche, auspicabilmente, il contesto economico e sociale connesso all'attività delle imprese.

Da queste due caratteristiche derivano due conseguenze positive: un effetto diretto di crescita dei livelli occupazionali e un effetto indiretto di espansione della domanda aggregata, argomento fondamentale di una funzione di investimento correttamente formulata. Tuttavia da esse derivano anche due conseguenze problematiche: la prima è quella dell'incertezza sul carattere permanente dell'occupazione così creata (non mi riferisco soltanto ai passati problemi di stabilizzazione dei lavoratori «socialmente utili», ma al problema della permanenza occupazionale dei lavoratori in eventuali diverse unità o attività produttive). La seconda è connessa agli effetti sulla bilancia commerciale in caso di rigidità dell'offerta. In conclusione, questi elementi del Piano sono necessari per sbloccare una situazione di stallo, ma non sono sufficienti per una crescita stabile dell'occupazione. A questo fine essi devono essere accompagnati da altre batterie di strumenti operanti sul lato dell'offerta, sulla struttura produttiva; in altre parole, devono essere armonizzati con un'articolata politica industriale e con un'appropriata politica del lavoro. Su quest'ultima torneremo più avanti.

In termini generali, si può osservare come le direzioni di intervento delineate nel Piano richiedano comunque di essere sviluppate con ulteriori specificazioni e approfondimenti perché possano assumere un carattere di «operazionabilità». Un primo passo necessario in questo senso consiste nel compiere scelte di priorità; il pregevole senso di complessità posto a base dell'approccio del Piano non deve sconfinare in una dispersiva elencazione di «cose da fare» o di «cose che occorrono». Anche i cosiddetti «progetti prioritari» si snocciolano in un lungo elenco di progetti che si conclude con un ecc.; ma è chiaro che man mano che l'elenco si allunga il principio di priorità si estingue. Posto che non sia possibile, in sede di disegno generale del Piano, spe-

cificare le priorità, volendosi soltanto fornire indicazioni esemplificative, è per lo meno necessario stabilire chi, in quali sedi e con quali processi debba compiere tali scelte. Un abbozzo in questo senso esiste laddove viene richiamato il ruolo congiunto del livello nazionale, di quello regionale e degli enti locali; tuttavia la struttura di governance, i relativi ruoli e competenze, sia nel processo decisionale sia in quello gestionale e attuativo, devono essere più precisamente definiti perché il Piano scenda con i piedi per terra.

Un secondo passo da compiere è quello di associare alle misure proposte una valutazione quantitativa degli effetti di breve e di medio termine sull'occupazione, o per lo meno una credibile descrizione degli obiettivi quantitativi proposti. Ciò è necessario, trattandosi di un Piano del Lavoro, non solo per poter scegliere quali interventi e quali progetti realizzare, ma anche per poter valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e quindi poter apportare le eventuali correzioni o modificazioni. Ancora, sarebbe necessaria una migliore definizione delle dimensioni temporali e della localizzazione territoriale degli interventi. Questi aspetti vanno sviluppati se si tratta di un «piano»; se invece si tratta di concepire solamente delle linee di indirizzo, allora va bene così.

3. L'aspetto che però ha maggiore bisogno di approfondimento è quello del legame tra il sistema regolativo, ossia le istituzioni del mercato del lavoro, e le dinamiche di performance del sistema economico in generale e delle variabili occupazionali (non solo quantitative) in particolare. A questo proposito, proprio perché ci troviamo in una economia aperta, non si può evitare di prendere in considerazione l'esistenza di due grossi fenomeni che si riflettono sul mercato del lavoro, la cui consapevolezza non sembra molto presente nel Piano.

Il primo consiste nell'inesorabile, per quanto detestata, possibilità di «de-localizzazione». Problema complesso, che può essere riassunto in questi termini: le imprese cercano, per quanto possibile, di localizzare le diverse attività laddove incontrano le condizioni più favorevoli, e le economie locali tendono a contendersi tali localizzazioni spesso gareggiando nell'offrire le condizioni più favorevoli, ivi incluse quelle che riguardano le regole del mercato del lavoro. Generalmente le funzioni strategiche superiori (finanziarie, ricerca e progettazione, commercializzazione e pianificazione strategica) rimangono centralizzate nelle economie più avanzate, mentre la funzione strettamente produttiva viene dislocata di volta in volta dove appare più vantaggioso.

Le decisioni relative a quest'ultima vengono influenzate da diversi fattori, tra cui i costi di trasferimento, il costo del lavoro per unità di prodotto, la quota del costo del lavoro sui costi totali (la quale dipende in larga misura dalle tecnologie), i costi unitari degli altri fattori utilizzati nella produzione (materie prime, energia, semilavorati, servizi, logistica). In sintesi, il differenziale tra i livelli salariali, che può essere causa economica di delocalizzazione, può approssimativamente determinarsi così:

$$(WA - WB) \times (PYA/LA - PYB/LB) + (TNLCA/YA - TNLCA/YB) + \text{TRANSFER COSTS}$$

DOVE: A = PAESE A; B = PAESE B; W = SAGGIO DI SALARIO; P = PREZZO; Y = PRODOTTO;
TNLC = TOTAL NON LABOUR COSTS.

La convenienza a delocalizzare dipende da un insieme di fattori che vanno valutati tutti congiuntamente, e molti sono gli elementi che influenzano sia le variabili sopra menzionate sia altre che, pur non incluse tra queste, rivestono grande rilievo, ad esempio i costi di transazione, la qualità delle istituzioni (burocrazia, livello di corruzione, diritti di proprietà, funzionamento della giustizia, relazioni industriali), il livello del capitale umano, la coesione sociale. Poiché, tranne nel caso in cui quella condizione oggettiva descritta sopra determini un'assoluta impossibilità di reggere la concorrenza, l'impresa ha ampia discrezionalità circa la decisione di delocalizzare o di chiudere, un grande ruolo è giocato dalle condizioni oggetto di negoziazione con le organizzazioni dei lavoratori e con le autorità di politica economica, in particolare di politica industriale.

Dal punto di vista microeconomico, ovviamente, per la singola impresa sarebbe sempre preferibile un livello di salario più basso e un livello dello sforzo dei lavoratori più alto, ma l'area della fattibilità economica può essere ampliata da un sistema di relazioni industriali di ampio respiro, che leghi in termini cooperativi gli impegni reciproci di governo, imprenditori e lavoratori. Su questo incidono anche fattori quali il sistema di valori condiviso dalla società e il relativo potere contrattuale delle parti, influenzato a sua volta dal livello di disoccupazione, dal grado di compattezza sindacale e dal grado di monopolio (o di monopsonio nel mercato del lavoro) di cui gode l'impresa. Sotto questo profilo, peraltro, essendo i mercati globalizzati, entra in gioco anche il potere contrattuale delle organizzazioni dei lavoratori degli altri paesi. È chiaro che di fronte alle imprese multinazionali ci si aspetterebbe an-

che un'organizzazione sindacale multinazionale, un sistema di relazioni industriali concepito su scala transnazionale, altrimenti i lavoratori potrebbero scavalcarsi al ribasso per contendersi la localizzazione delle imprese, dando luogo a varie forme di *social dumping*.

Il secondo fenomeno è dato dalla trasformazione del costo del lavoro, da costo (quasi) fisso a costo variabile. Chiaramente, il problema del costo del lavoro origina dal sostanziale conflitto distributivo tra lavoratori e datori di lavoro, derivante dalle rispettive funzioni-obiettivo. La funzione di utilità del lavoratore è configurabile come una funzione separabile additiva nella retribuzione percepita e nel livello di impegno profuso nel lavoro [$U = u(w) - c(e)$]. Qui l'utilità marginale della retribuzione è decrescente, mentre la disutilità marginale dell'impegno profuso è crescente. Tale funzione si può considerare praticamente opposta a quella del profitto [$\Pi = (\pi(y) - \pi(w))$]. Il lavoratore, in quanto agente razionale, massimizza la sua utilità minimizzando il suo impegno nel lavoro e massimizzando il livello del salario, ma in tal modo il suo comportamento confligge con il raggiungimento degli obiettivi del datore di lavoro. Per un certo tempo questo contrasto è stato governato con la possibilità di compensare la crescita di w con l'incremento dei prezzi, salvando poi la competitività internazionale con le manovre sui cambi. Ma da quando non esiste più la possibilità di ricorrere alle svalutazioni competitive, tutte le tensioni si sono scaricate interamente su w .

La riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto è avvenuta in primo luogo attraverso un progressivo processo di trasformazione del costo del lavoro, da costo fisso (o quasi-fisso) a costo variabile, con lo strumento della cassa integrazione, le varie forme di decentramento e di esternalizzazione, la crescita del *buy* rispetto al *make*, il ruolo dei terzisti, la diffusione degli appalti e dei subappalti, la diffusione delle piccole imprese, il lavoro a domicilio e lo stesso fenomeno dei distretti industriali, per finire con la riduzione dei costi di aggiustamento attraverso la «flessibilità» del lavoro. Ma in Italia, nei tempi più recenti, la riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto è stata perseguita (invano, se si fa il confronto con gli altri paesi) col ricorso alla via più tradizionale: la riduzione del costo del lavoro per unità di lavoro, dimenticando che il fattore chiave di diminuzione del costo del lavoro per unità di prodotto è l'incremento della produttività. L'introduzione del fattore «produttività», peraltro, non sempre è accompagnata dalla percezione della complessità del rapporto tra salari e produttività e spesso ha privilegiato, da un lato, l'idea dello «sforzo dei lavoratori» come unico o principale determi-

nante della dinamica della produttività, dall'altro, l'aspetto distributivo dei guadagni di produttività, lasciando largamente trascurati sia tutto ciò che è innovazione, ricerca e ristrutturazione, sia il pericolo che la «compensazione» salariale dei differenziali di produttività distolga le imprese dall'impegno innovativo (Fadda, 2009; Ciccarone, 2012).

4. Per risolvere i problemi generati da questi due fenomeni bisogna affrontare il nodo degli assetti istituzionali del mercato del lavoro, perché da essi dipende la capacità di sostenere nel tempo il rilancio dell'occupazione previsto da questo piano straordinario per il lavoro. Senza l'inclusione di questi aspetti rischia di essere annullato ogni effetto permanente sul mercato del lavoro, sulla produttività e sulle relazioni industriali. Ed è sotto questo profilo che mi sembra di riscontrare una debolezza fondamentale nel presente Piano. Tali nodi, d'altronde, non possono essere affrontati e risolti se non mediante un'approfondita considerazione delle interconnessioni tra istituzioni regolative del mercato del lavoro e performance economica (Baker et al., 2005).

Per analizzare appropriatamente queste interconnessioni mi sembra di poter suggerire una sorta di tavola matriciale che abbia per colonne gli obiettivi strategici da perseguire per un miglioramento quantitativo e qualitativo del mercato del lavoro, e per righe gli elementi caratterizzanti la struttura istituzionale del mercato del lavoro (Fadda, 2013). Nelle corrispondenti celle dovrebbero essere indicate quelle caratteristiche istituzionali che meglio garantiscono il raggiungimento di quegli obiettivi. Richiamando l'affermazione di Michelangelo che il compimento di una scultura è «arte di levare», si può dire che da tale matrice si può ricavare l'indicazione di tutto ciò che nella struttura istituzionale è da «levare» o da modificare per conformare l'assetto regolativo del mercato a quanto richiesto per il raggiungimento di questi obiettivi.

In tale matrice bisognerebbe indicare cinque obiettivi delle politiche del lavoro da realizzare per garantire sostenibilità nel tempo agli effetti occupazionali espansivi generati dalle politiche suggerite nel Piano. Essi sono: una migliore distribuzione del reddito per sostenere la domanda aggregata; una riduzione dei costi di aggiustamento per governare le fluttuazioni della domanda e i processi di ristrutturazione; un miglioramento delle competenze e una crescita del capitale umano per sostenere le dinamiche dell'innovazione e della produttività; un aumento del tasso di attività e della qualità del lavoro per migliorare la qualità della vita e la coesione sociale; lo sviluppo del dia-

logo sociale e della partecipazione dei lavoratori per favorire un comportamento cooperativo tra imprenditori, lavoratori e governo.

Gli elementi della struttura istituzionale del mercato del lavoro, ciascuno dei quali costituisce una riga da far incrociare con le colonne degli obiettivi, possono essere individuati come segue: flessibilità funzionale; flessibilità oraria; flessibilità numerica; *labour standards*; durata degli ammortizzatori sociali; copertura e condizionalità degli ammortizzatori sociali; tasso di sostituzione del reddito da lavoro; rappresentanza sindacale; copertura dei contratti collettivi; coordinamento della negoziazione salariale e politica dei redditi; salario minimo; servizi per l'incontro domanda-offerta di lavoro; servizi di orientamento; formazione; incentivi all'assunzione; cuneo fiscale; sostegno allo *start-up*.

La costruzione del contenuto delle celle che vengono a determinarsi in tale matrice non è compito facile e potrebbe rivelarsi molto laboriosa; essa richiede un incrocio di solidi strumenti analitici con una buona base di evidenza empirica. Tuttavia, è necessario che il Piano venga integrato con questa operazione se si vuole che gli effetti propulsivi ottenuti agendo sulle variabili macroeconomiche siano diffusi, resi permanenti e possibilmente amplificati, attraverso comportamenti coerenti da parte di tutti gli agenti economici. Il Piano abbraccia con una visione integrata l'insieme delle relazioni economiche, prevedendo l'utilizzazione della leva (e della spesa) pubblica per incidere direttamente su di esse; sarebbe un peccato se i suoi effetti venissero poi sterilizzati da comportamenti distorti degli agenti, imputabili a incoerenti disposizioni regolative che formano la struttura delle istituzioni economiche. Ciò richiede di operare con variabili di natura microeconomica, che riguardano le singole unità del sistema economico; come è vero che le grandezze macroeconomiche non sono la semplice somma dei comportamenti individuali singolarmente considerati, è altrettanto vero che la gestione diretta delle variabili macroeconomiche attraverso le politiche pubbliche è destinata a disperdersi nel nulla se non si innesta in una rete di comportamenti «coerenti» da parte dei singoli agenti. Nel nostro caso tale rete riflette le istituzioni del mercato del lavoro, cui pertanto nell'approfondimento del Piano è necessario dedicare la massima attenzione.

Sebastiano Fadda

Riferimenti bibliografici

- Baker D., Glyn A., Howell D., Schmitt J. (2005), *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-country Evidence*, in Howell D.R. (a cura di), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford, Oxford University Press.
- Ciccarone G. (2012), *Un patto per la produttività programmata, subito*, in *www.nelmerito.it*, ottobre.
- Coase R. (1984), *The New Institutional Economics*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1.
- Fadda S. (2013), *Labour Market Institutions and the Recent Crisis*, in Fadda S., Tridico P. (a cura di), *Financial Crisis, Labour Market and Institutions*, New York, Routledge (in corso di pubblicazione).
- Fadda S. (2012), *Formal and Informal Institutions: towards a Better Understanding of a Complex Relationship*, Astril working paper (in *www.astril.org*).
- Fadda S. (2009), *La riforma della contrattazione: un rischio e una proposta circa il secondo livello*, in *www.nelmerito.it*, giugno.