



## Riforma degli ammortizzatori sociali, art. 18 e dintorni. Due «tecnici» a confronto: Ciampi *versus* Monti

Nicola Acocella\*, Riccardo Leoni\*\*

*Raggiungere l'accordo sul costo del lavoro,  
e più in generale sulle relazioni di lavoro,  
era fin da principio il punto centrale dell'azione del governo.  
Vollì quell'accordo con tutte le mie energie. La tenacia servì.  
(Ciampi, 1996)*

*Non potevamo permetterci un tipo di concertazione  
sul quale il presidente non è mai stato d'accordo,  
per formazione culturale e convinzione personale.  
(Monti, 21 marzo 2012)*

D'ora in avanti la riforma dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, proposta dal governo Monti e dal ministro Fornero, entrerà probabilmente nella memoria e nella coscienza dei lavoratori attraverso la metafora evangelica secondo cui (*mutatis mutandis*) «è più facile che un cammello passi per la cruna di un ago che un lavoratore licenziato per *ingiusta* causa sia reintegrato nel suo posto di lavoro». Lo conferma anche lo stesso Monti, quando sostiene che la possibilità di reintegro è limitata oramai a fattispecie molto estreme e improbabili.

E come potrebbe un docente di Economia del lavoro spiegare ai propri studenti la razionalità degli effetti che il governo dei «tecnici» fa discendere dalle linee guida sulla riforma degli ammortizzatori sociali e del succitato art. 18, approvate dal Consiglio dei ministri il 23 marzo 2012, e dal disegno di legge omonimo, approvato dallo stesso organo il 4 aprile seguente? È un compito non facile, in quanto si richiedono competenze

\* Nicola Acocella è docente di Politica economica nell'Università «La Sapienza» di Roma.

\*\* Riccardo Leoni è docente di Economia del lavoro ed Economia dell'innovazione nell'Università di Bergamo.

interpretative plurime, che devono spaziare dal politichese al sindacale e dal giuslavorismo alle credenze ideologiche. Ciò che potremmo fare in un'aula universitaria, e che faremo parimenti in questa sede, è fornire una ricostruzione dei fatti *più rilevanti* accompagnata da una nostra valutazione, impiegando gli strumenti della disciplina e appoggiandoci ai risultati più recenti delle ricerche sul campo.

### 1. Gli antefatti

Seconda metà del 1992: gli «anni della cicala» (1986-1991) volgono al termine, quando si manifesta una vera e propria emergenza economica, con una recessione che investe in particolare l'Europa e il Sistema monetario europeo (Sme)<sup>1</sup>. Per l'Italia, alla fase ciclica negativa, si aggiungono difficoltà drammatiche di ordine strutturale. Calo della produzione; aumento della disoccupazione; malessere sociale di estrema gravità; perdita di competitività dell'apparato produttivo, con disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, e conseguente crisi valutaria e fuga dei capitali all'estero; acuirsi del rischio Italia sui mercati finanziari, con difficoltà di gestire in modo ordinato l'ormai imponente debito pubblico; rapporto fra deficit pubblico e Pil del 10,5 per cento; tassi di interesse nominali in media del 12 per cento (con un'inflazione del 6 per cento circa) e pressione fiscale del 43 per cento circa del Pil: sono gli ingredienti principali che portano alla fuoriuscita dell'Italia dallo Sme e alla svalutazione del cambio, inducendo il governo Amato a una drastica manovra di bilancio. Il tutto è preceduto da un accordo con i sindacati per la sostituzione (temporanea) della scala mobile con la predeterminazione di un tasso di inflazione sulla base di una previsione-obiettivo. A ciò si aggiunge una situazione politica altrettanto drammatica: «mani pulite» mette a nudo un quadro di corruzione che genera un forte discredito delle forze politiche e della politica in quanto tale, e un dilagare di sentimenti di *antipolitica* mai registrati sino allora. Nonostante i provvedimenti

<sup>1</sup> Gli eventi internazionali più vistosi sono costituiti, da un lato, dalla bocciatura del referendum danese del Trattato di Maastricht, dall'altro, dalla forte tensione sui tassi di interesse per finanziare l'unificazione della Germania e i disavanzi della bilancia dei pagamenti correnti degli Stati Uniti.

presi per evitare il baratro, a metà aprile del 1993 il rendimento netto all'emissione dei Buoni del Tesoro a tre anni è ancora dell'11,7 per cento, e l'agenzia Moody, all'inizio del maggio 1993, avvia, per la terza volta in un anno, la procedura di declassamento del debito sovrano.

Di fronte a un quadro alquanto drammatico, non dissimile da quello che stiamo sperimentando da alcuni mesi, nel maggio del 1993 viene chiamato alla funzione di presidente del Consiglio, per la prima volta nell'esperienza della Costituzione repubblicana, un semplice cittadino, senza mandato parlamentare: Carlo Azeglio Ciampi. La scelta del presidente della Repubblica è caduta su un cittadino profondamente convinto che «è dalla discussione che nasce il pensiero e dunque le idee devono arricchirsi, modularsi, affinarsi nella discussione» (Peluffo, 2007, p. 12). Dialogo e concertazione partono dalla stessa idea di base, portando a quell'accordo di luglio del 1993 tra le parti sociali e il governo richiamato nell'epigrafe, che Ciampi stesso definisce non di mera moderazione salariale (Ciampi, 1996, p. 112), bensì strumento di sviluppo e di occupazione, di rafforzamento della competitività dell'economia italiana. Accordo perseguito con le parti sociali *perché convinto che riguardasse materie, quali i rapporti di lavoro, che sono di competenza anche di sindacati e imprenditori*; accordo da cui partire per ulteriori avanzamenti (Ciampi, 1996), in uno spirito di concertazione con le parti sociali, sempre *consapevoli che le relazioni di lavoro debbono fondarsi su un confronto dialettico*. I risultati non sono mancati: ritrovata fiducia e credibilità, stabilità al sistema, riduzione del disavanzo pubblico (e conseguente abbassamento dei tassi di interesse), moderata inflazione e impulsi espansivi all'economia.

Dopo l'accordo del luglio 1993 e l'avvio di «concertazioni», che hanno fra l'altro risolto non pochi problemi al nostro paese, la Commissione europea nel 1997 invita tutti gli Stati membri ad avviare una profonda riforma dell'*organizzazione del lavoro* all'interno delle fabbriche e degli uffici, per adeguarsi ai canoni dell'*impresa internamente flessibile*. Questo avrebbe voluto dire: una re-ingegnerizzazione delle imprese, che puntasse sulla riduzione dei livelli gerarchici, sull'introduzione delle isole di produzione e sull'adozione del lavoro in squadra, con il coinvolgimento dei singoli lavoratori e dei loro rappresentanti sindacali; una re-ingegnerizzazione che puntasse sul rafforzamento delle assunzioni di responsabilità dei li-

velli medio-bassi, sulla formazione di tipo cognitivo e relazionale, sulla progettazione delle singole postazioni di lavoro che contemplasse la possibilità da parte del lavoratore di eseguire operazioni routinarie, ma anche non-routinarie, in modo che con la rotazione egli potesse affrontare diverse tipologie di *problem solving* (stimolando e sviluppando le sue abilità intellettuali)<sup>2</sup>; infine, una re-ingegnerizzazione che puntasse sull'impiego di incentivi economici volti a stimolare lo sviluppo delle competenze. Molti paesi del Centro-Nord Europa aderiscono a questa impostazione, mentre l'Italia non solo ignora l'invito della Commissione, ma intraprende una strada opposta, quella della *flessibilità del rapporto giuridico di lavoro* (con la legge Treu) e delle agenzie di lavoro interinale.

L'invito dell'Unione Europea viene ripetuto nel 1998 e nel 2000 (con l'*agenda di Lisbona* e il richiamo all'economia della conoscenza); ciò nonostante, il *policy maker* italiano e i suoi consiglieri economici si innamorano questa volta di un indicatore dell'Organisation for economic co-operation and development (Oecd): l'indice sulla protezione dei lavoratori occupati (il cosiddetto *Employment protection legislation index*). Tale indice collocava il nostro paese fra quelli che avevano una protezione del rapporto di lavoro eccessiva rispetto ai nostri concorrenti, e perciò ritenuta responsabile della cattiva performance del nostro mercato del lavoro. Malgrado alcuni ricercatori italiani (vedi Del Conte, Devillanova, Morelli, 2004)<sup>3</sup> abbiano documentato l'*inaffidabilità* per il nostro paese di tale indice, nei confronti sia dei criteri impiegati nella costruzione dell'indice stesso

<sup>2</sup> Forse varrebbe la pena di ricordare come già Adam Smith nel 1776 ci insegnasse che «ciò che forma l'intelligenza della maggioranza degli uomini è necessariamente la loro occupazione ordinaria. Un uomo che spenda tutta la sua vita compiendo poche semplici operazioni non ha nessuna occasione di applicare la sua intelligenza o di esercitare la sua inventiva a scoprire nuovi espedienti per superare difficoltà che non incontra mai» (Smith, 1973, pp. 769-770).

<sup>3</sup> Questi autori mostrano che l'indice di rigidità (formato da 22 indicatori) era stato stimato nel 1999 pari a 3,5 punti, collocando il nostro paese fra quelli (assieme a Grecia, Portogallo e Turchia) con un mercato del lavoro fra i meno flessibili dei paesi dell'area Oecd. Escludendo dalla costruzione dell'indice il trattamento di fine rapporto (che non è altro che un salario differito, non certamente un indicatore di difficoltà di licenziamento), e correggendo l'indice stesso per un paio di altri grossolani errori, il valore per l'Italia scende a 2,5 punti, al di sotto di quello dei nostri maggiori concorrenti internazionali (2,6 per la Germania, 2,8 per la Francia).

sia dei tassi di mobilità del lavoro misurati (che erano di fatto pari a quelli americani: vedi in particolare Contini, 2002, p. 15), il *policy maker* nazionale, con la legge Biagi del 2003, impone una pletora di nuove configurazioni contrattuali di lavoro (ne sono state contate 46), tale da stupire diversi esperti del Centro-Nord Europa. Il nuovo indice dell'Oecd, opportunamente rivisto, ci colloca oramai (con un valore pari a 2,58) più in basso della Francia (che ha un valore pari a 3,00) e della Germania (pari a 2,63), ma anche della Spagna e del Portogallo.

Nel frattempo diversi paesi nostri concorrenti continuano a spingere sulla strada della «flessibilità interna» delle imprese, con programmi di politica industriale che incentivano, oltre alle innovazioni tecnologiche, anche quelle ristrutturazioni organizzative fortemente auspiccate dal documento della Commissione europea del 1997. I risultati sono lusinghieri sul fronte della produttività e, di conseguenza, su quello del costo del lavoro per unità di prodotto<sup>4</sup>. La strada intrapresa dall'Italia invece incomincia a dar luogo a una dinamica della produttività in flessione, fino ad assumere tassi di variazione negativi. La Banca d'Italia indica – per bocca del governatore dell'epoca – che, mentre gli altri paesi fanno due passi avanti, l'Italia ne fa uno indietro.

L'accordo del luglio 1993 mostra alcuni difetti con il passare degli anni: il salario reale contrattato diminuisce per l'inefficacia sia dei meccanismi sottostanti il «tasso di inflazione programmato» sia di un progressivo sfilacciamento della concertazione. La coesione del movimento sindacale del 2008 su un documento di riforma della contrattazione si sfalda nel 2009, per effetto di strategie sindacali e imprenditoriali diverse e di sirene ideologiche sparse dalle fonti governative. Il risultato è una riforma della contrattazione, certamente migliore rispetto alla deludente situazione degli anni precedenti, ma non in grado di assicurare un'adeguata copertura del salario reale nel corso della durata triennale del contratto; come si è documentato in Acocella e Leoni (2010), infatti: il paniere usato per l'indicizzazione del salario agli aumenti del costo della vita esclude i prezzi

<sup>4</sup> Per una serie di riscontri econometrici positivi, riferiti ai paesi del Centro-Nord Europa ma anche ad altri paesi anglosassoni, si rinvia alla rassegna sviluppata in Leoni (2012) e alla bibliografia in essa citata.

dei prodotti energetici, in particolare della benzina, che salendo a livelli stratosferici falcidiano il potere d'acquisto del salario<sup>5</sup>, senza alcuna possibilità di recupero; il paniere medio usato non riflette adeguatamente quello dei lavoratori con redditi bassi; il salario accessorio, pari all'incirca al 20 per cento del salario di fatto (Banca d'Italia, 2011, p. 105), non è più coperto dall'inflazione. Ben si può comprendere come tutto ciò comprometta la tenuta della domanda di consumi del sistema, pregiudichi l'occupazione e generi disoccupazione. Agli andamenti recessivi derivanti dalla crisi finanziaria americana si aggiungono progressivamente contributi recessivi di origine interna, connessi alle crescenti ineguaglianze che si vanno determinando nella distribuzione tra salari e redditi di altra fonte (alimentati da profitti d'impresa, bonus ai manager, evasione fiscale).

## 2. La stagione delle riforme del governo Monti

Sul fronte del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali il «governo dei tecnici» sembra all'inizio avviarsi verso una concertazione tra parti sociali ed esecutivo sullo «stile Ciampi» (attori che concordano decisioni e azioni virtuose per il bene del paese); dopo due mesi di trattativa si scopre, da un lato, che si è trattato di una semplice raccolta di pareri da parte del governo nei confronti delle parti sociali, dall'altro, che il governo andrà avanti per la propria strada anche senza il consenso delle parti sociali, nonostante il presidente della Repubblica avesse sollecitato un vero e proprio «accordo» concertato. È difficile immaginare cosa ci sarà su questa strada nel prossimo futuro, ma le decisioni di Monti e Fornero vanno brevemente riassunte.

– Dopo svariate discussioni sulla necessità di ridurre le tipologie dei contratti di lavoro d'ingresso<sup>6</sup>, la montagna ha partorito il topolino: ci

<sup>5</sup> Con il caro-prezzi di benzina, luce e gas volano invece gli stipendi dei manager di Eni (Scaroni) ed Enel (Conti): il 30 per cento in più per il primo, il 43 per cento in più per il secondo nel 2011 rispetto al 2010 (*Il Sole 24 Ore*, 7 aprile 2012).

<sup>6</sup> Sul numero delle tipologie contrattuali esiste una vulgata, di stampo pubblicitario, incontrollabile. Limitandoci alle statistiche ufficiali, nel quadro regolamentare emerso con l'approvazione della legge 30/2003 l'Istat (2004, p. 238) ha individuato 21 differenti rapporti di

sarà l'eliminazione del contratto di inserimento e qualche piccola manutenzione sulle restanti. Ad esempio, ci sarà una maggiore flessibilità dei contratti stessi (per il primo rapporto a termine l'impresa è esentata dall'obbligo di indicare la causale per i contratti di durata inferiore ai sei mesi), controbilanciata da un allungamento dell'intervallo minimo che deve trascorrere tra un contratto a termine e l'altro. L'economia dei fatti però non cambia, in quanto ridurre o ritoccare le tipologie contrattuali non vuol dire ridurre la domanda di precarietà da parte delle imprese (contenuta in milioni di contratti aventi scadenza fissa e breve). Infatti, sulla strada del governo non c'è alcuna considerazione dei motivi che spingono le imprese a preferire questa tipologia di lavoro rispetto a quella a tempo indeterminato: è perché costa di meno (vedi punto successivo), oppure perché le nostre imprese adottano un'organizzazione del lavoro di stampo prevalentemente tradizionale, continuando a puntare sulla riduzione del costo del lavoro anziché ristrutturarsi lungo le linee dell'impresa «internamente flessibile», che abbasserebbe il costo del lavoro per unità di prodotto attraverso incrementi di produttività? Per ottenere risultati in termini di quest'ultima grandezza è ben noto che servirebbero lavoratori da impegnare a lungo termine non solo nell'esecuzione di prestazioni, ma anche nell'apprendimento continuo di nuovi ruoli, nuove responsabilità, nuove competenze. Le informazioni statistiche disponibili sul fronte delle innovazioni organizzative però non solo ci collocano in una posizione molto arretrata rispetto ai nostri concorrenti, ma ci confermano anche (Isfol, 2010, pp. 173-ss.; Isfol, 2012; Dolado, Stucchi, 2008) che l'impiego dei precari è, sì, associato a minori costi per l'impresa (effetto immediato), ma *anche* a una riduzione più che proporzionale della produttività, con una contrazione dei margini di profitto della gestione caratteristica. Chissà se il ministro del Lavoro è a conoscenza di questo non trascurabile particolare! Chissà se è a conoscenza del fatto che le spiegazioni sulle ragioni del malfunzionamento del cosiddetto «mer-

lavoro, diversi dall'impiego standard, i quali, secondo la stabilità del contratto o la durata del regime orario, possono essere applicati in 48 modalità diverse. Di queste, 34 possono essere valutate come pienamente atipiche, mentre le altre 14 possono essere considerate solo parzialmente atipiche. Secondo un'altra disaggregazione, 28 modalità sono caratterizzate dall'assicurazione al lavoratore del godimento di pieni diritti previdenziali, mentre altre 20 offrono solo una tutela previdenziale ridotta o nulla.

cato del lavoro», contenute in una certa manualistica corrente, sono considerate errate dal premio Nobel dell'economia Robert Solow (1994), e provocano solo confusione. Purtroppo, vale anche in questo caso la riflessione di Keynes (1935), secondo la quale “*the difficulty is not in the new ideas, but escaping from the old ones, which ramify into every corner of our minds*”. E le vecchie idee sono quelle studiate sui vecchi (ma in realtà anche nuovi) manuali di economia mainstream, secondo cui invece la riduzione del prezzo del lavoro (anche attraverso nuove tipologie contrattuali, più flessibili) farebbe aumentare la domanda di lavoro. Idee, quindi, da cui è difficile liberarsi.

- Il lavoro precario (contratto a termine e lavoro a progetto) d'ora in poi costerà però di più, quindi le imprese avranno minor convenienza a occupare lavoratori precari: ci sarà infatti un aggravio marginale di contributi extra (dell'1,4 per cento), in parte però recuperabili in caso di stabilizzazione. Ma se oggi un lavoratore precario costa all'impresa all'incirca il 75 per cento dell'omologo con contratto a tempo indeterminato, è verosimile che l'aggravio in questione (dal 75 si passerebbe al 76,5 per cento) sia tale da scalfire la convenienza dell'impresa a utilizzare il lavoro in forma precaria? Non sembra, e quindi, di nuovo, nel medio periodo l'economia dei fatti non cambia. Ma il problema ulteriore che sorge è se veramente il lavoro precario costerà di più (per via del maggior contributo) oppure se i lavoratori precari (lavoratori a progetto e altri lavoratori parasubordinati) vedranno ridursi i compensi pagati dalle imprese per effetto della traslazione a loro carico del maggior onere contributivo che le imprese sono chiamate a versare agli enti previdenziali.
- La cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i contratti di solidarietà sostanzialmente non cambiano.
- La novità di fondo sta nella creazione (a partire dal 2017, cioè fra cinque anni) di un'indennità di disoccupazione all'europea, denominata Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego). Il livello di questa indennità decrescerà per le classi di età relativamente più giovani (sotto i 58 anni di età) e all'aumentare della durata della disoccupazione (con un limite temporale ben preciso: 12 mesi per i lavoratori sotto i 55 anni, 18 mesi dai 55 anni in poi). L'aspetto rilevante è che questa indennità verrà finanziata con l'attuale «indennità di mobilità» dei licenziati (che dura fino a 36 mesi), con la differenza (non irrilevante) che attualmente i la-

voratori in mobilità possono cedere, all'impresa che li assume, la predetta indennità per tutta la durata rimanente. Quindi questa indennità costituisce oggi un forte incentivo ad assumere subito un lavoratore in mobilità in quanto portatore di uno sgravio significativo del costo del lavoro. A riforma avvenuta, per l'impresa non sembrano esserci più meccanismi incentivanti ad assumere una persona in cerca di lavoro. I risparmi sull'attuale indennità di mobilità (che passa da 36 a 12 mesi), uniti a quelli di altre indennità oggi erogate (vedi punto 4.4, p. 16 delle linee governative, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2012), serviranno per estendere la protezione sociale ad altre categorie oggi sprovviste (apprendisti, artisti e dipendenti della pubblica amministrazione a termine). La riforma di fatto è a costo «quasi-zero» per le finanze pubbliche (la dote è di soli 1,8 miliardi), l'impianto tende a un certo universalismo, togliendo un po' di risorse a chi oggi riceve qualcosa per indirizzarle a chi oggi non riceve nulla. Il grado di estensione dei benefici sociali (che vedrà l'attivazione di fondi speciali) quindi si allarga, ma rimangono degli esclusi, stimabili – secondo i dati Isfol del 2010 – attorno a un milione di lavoratori (costituiti soprattutto da lavoratori co.co.pro, venditori porta a porta, collaboratori, co.co.co statali, occasionali).

- *Dulcis in fundo*: modifiche all'art. 18 (giusta causa di licenziamento, con reintegro in caso di ingiustificato motivo, nelle imprese con più di 15 dipendenti).

Nel corso degli anni ottanta, ma anche alla fine del 2001 (con disegno di legge delega 848 del governo Berlusconi) e ancora nel 2010 (nuovo governo Berlusconi), si era acceso un dibattito monocorde che cercava di attribuire alla norma la causa – di volta in volta – del nanismo delle aziende italiane, del lavoro nero e della rigidità del mercato del lavoro italiano, dimostratisi, alla prova delle stime statistico-econometriche, del tutto inconsistenti. Di nuovo, nel Ferragosto del 2011 (d.l. 138) altro tentativo del governo (nuovo governo Berlusconi) di aggirare l'art. 18, sconfessato però dall'impegno congiunto (22 settembre) di Confindustria, Cgil, Cisl, Uil e Ugl a non utilizzare la proposta governativa.

Ora ci riprovano Monti e Fornero, che partono dall'idea che gli ostacoli al libero sprigionarsi delle forze della concorrenza nel mercato del lavoro impediscono il generarsi del miglior risultato possibile, compreso anche la creazione di nuovi posti di lavoro. Peccato che Solow (1994) de-

finisca il mercato del lavoro come un non-mercato, nel senso che non si tratta di un mercato come tutti gli altri (merci o attività finanziarie), bensì di un'istituzione sociale, il cui funzionamento dipende da quanto viene ritenuto mutualmente accettabile dalle parti in causa, mentre Ezio Tarantelli (assassinato dalle Brigate Rosse nel 1985) vedeva e teorizzava addirittura un *ruolo economico* del sindacato, all'interno di una triangolazione virtuosa Stato-economia-sindacato. E che dire poi di Carlo Azeglio Ciampi (anche lui un «tecnico» al governo), il quale non solo aveva tratto ispirazione da Tarantelli per l'accordo del luglio 1993 tra le parti sociali e l'autorità di politica economica, che – fra le altre cose – ha portato all'acquisizione del concetto secondo cui l'impresa costituisce un luogo di convergenza di (e non più di contrapposti) interessi, ma ha anche ripetutamente spronato tutti gli attori verso un approccio cooperativo. Infatti, egli è convinto che «un approccio cooperativo a una diversa organizzazione del lavoro dentro l'impresa migliorerà le relazioni industriali, consentirà una più ampia partecipazione dei lavoratori alle decisioni e potenzialmente condurrà a una migliore qualità del prodotto». E questo risultato «rappresenta una componente essenziale nel rafforzamento della competitività dell'economia europea» (Ciampi, citato in Commissione Europea, 1997).

Questa impostazione però a Monti e Fornero non piace, perché confligge con gli assunti (non dimostrati) della teoria basata sulla libera concorrenza operante nello pseudo-mercato del lavoro. Mercato in cui si dovrebbero confrontare due liberi agenti (impresa e lavoratore) per contrarre e disfare, senza ostacoli e secondo calcoli di pura convenienza, rapporti contrattuali, come se l'oggetto dello scambio fossero bulloni e non relazioni di lavoro. Mercato in cui gli scambi «prestazioni contro remunerazione» avverrebbero – sempre secondo il pensiero mainstream e dei suoi seguaci – in assenza completa di riferimento tanto ai rapporti di forza tra i due agenti quanto alla specificità dello scambio in questione e al concetto di transazione (che rimanda alla negoziazione, soprattutto per gli scambi non-istantanei quali sono quelli relativi al lavoro). Al contrario, Ronald Harry Coase (altro Nobel dell'economia) sottolinea come l'oggetto della transazione in questo mercato sia invece una risorsa «specificata», che solo qualche volta è «data» in partenza, al momento dell'acquisizione, ma che più in generale si viene invece a costruire in seguito, per effetto del suo impiego e del conseguente apprendimento di tipo or-

ganizzativo, fino a rappresentare un'utilità particolare non facilmente rimpiazzabile. E in quanto tale, questa risorsa, in continua evoluzione per via dell'apprendimento e dell'investimento in essa operato, necessita di tempi lunghi per l'ammortamento, generando un'aspettativa reciproca di continuità della relazione, in netto contrasto con la breve durata dei contratti spot che vengono utilizzati in altri mercati (dei prodotti e/o delle attività finanziarie). Ma necessita anche di norme e regole volte a prevenire gli abusi dell'impresa, nonché a salvaguardare la dignità del lavoratore. Di conseguenza la relazione va protetta con la presa d'atto della necessità *anche* di un'organizzazione collettivo-sindacale quale canale di collegamento, di comunicazione e di contrattazione fra impresa, lavoratore e Stato.

Nello specifico, le modifiche all'art. 18 decise dal governo Monti sono le seguenti:

- a) se il licenziamento individuale è di carattere discriminatorio (sesso, religione ecc.) il giudice deve ordinare il *reintegro e il risarcimento del danno* al lavoratore. La norma in ogni caso esisteva già anche per le imprese al di sotto dei 15 dipendenti, quindi su questo fronte nulla è stato modificato rispetto a quanto già fissato dall'art. 32 della legge 108 del 1990, salvo la facoltà aggiuntiva concessa al lavoratore di chiedere, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità compensativa pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. Ma quale mai sarà quell'impresa che licenzierà un lavoratore con la dichiarata intenzione di volerlo discriminare? *A meno che non voglia puntare sulla richiesta dell'indennità compensativa da parte di un lavoratore che non desideri più ripristinare una relazione di lavoro in cui la controparte risulti a lui ostile.* Con l'introduzione di questa clausola ci si può chiedere se il potere di deterrenza di questa prima parte dell'art. 18 sia rimasto intatto oppure non risulti invece indebolito;
- b) se il licenziamento invece è per motivi soggettivi o disciplinari la tutela in essere si riduce, in quanto il giudice ha ora davanti due opzioni:
  - ordinare il *reintegro* e il risarcimento del danno al lavoratore, se: il fatto contestato al lavoratore non sussiste; se il lavoratore non lo ha commesso; se il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione minore alla luce delle tipizzazioni di giusta causa prevista dai contratti collettivi applicabili (situazioni che denotano un uso particolarmente arbitrario del potere di licenziamento); anche in questo

caso viene lasciata al lavoratore la facoltà aggiuntiva di chiedere un'indennità compensativa in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro. Di nuovo vale quanto osservato al punto precedente: mal che vada, l'impresa potrebbe puntare, strategicamente, alla richiesta dell'indennità compensativa da parte di un lavoratore che non desideri ripristinare una relazione di lavoro in cui la controparte risulti a lui ostile. Sempre come sopra, ci si può chiedere se, in presenza della clausola compensativa, il potere di deterrenza sia rimasto intatto oppure non risulti invece indebolito (*repetita iuvant*);

- ordinare il *pagamento di un'indennità risarcitoria* (che va da un minimo di 12 a un massimo di 24 mensilità) nelle altre ipotesi in cui non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro. *Quindi si monetizza un licenziamento illegittimo*, invece di ripristinare la situazione di fatto (con il reintegro). Esattamente come nell'edilizia: si costruisce abusivamente e poi si paga una multa, ma la casa rimane! Difficile comprendere come possa essere considerata equa una «riparazione» del genere. Inoltre: se i provvedimenti disciplinari sono regolamentati dal contratto collettivo nazionale di lavoro, che motivo c'è da parte del governo di volersi intromettere con qualcosa di molto più pesante (quale il licenziamento) rispetto a quanto stabilito tra i contraenti della relazione di lavoro?
- c) per i licenziamenti oggettivi o economici vale lo stesso principio di cui al punto precedente, ovvero il giudice deve indagare per capire le vere ragioni del licenziamento, e:
- ove il giudice accerti la «manifesta insussistenza» del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo («ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa»), *dichiara illegittimo il licenziamento e ordina il reintegro*, con il pagamento del danno al lavoratore; anche in questo terzo caso è data facoltà al dipendente licenziato di avvalersi, in sostituzione del reintegro, di un'indennità di compensazione. Di nuovo, si ripresenta la situazione poc'anzi analizzata;
  - nel caso in cui invece il giudice non ritenga «manifestamente infondato» il motivo addotto per sciogliere il rapporto di lavoro (vale a dire, il motivo del licenziamento appare vago e poco documentabile), dichiara risolto il rapporto di lavoro disponendo il pagamento,

in favore del lavoratore, di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva. Si è di nuovo in presenza di una *monetizzazione di un licenziamento dichiarato illegittimo*.

Solo la giurisprudenza sarà in grado di fornire elementi e casi per una valutazione concreta di questa nuova formulazione della licenziabilità di un lavoratore. Stante il fatto che il giudice non può entrare nel merito delle valutazioni tecniche, organizzative e produttive del datore di lavoro che licenzia (pena l'impugnabilità della sua sentenza), non sembra difficile immaginare la possibilità concreta di aggirare le clausole normate, facendo rientrare in questa fattispecie (il licenziamento economico legittimo, o preteso tale) tutte le «furberie» (finte giustificazioni economiche, al posto di quelle soggettive o discriminatorie, così come temporanee esternalizzazioni fatte ad arte), che consentono all'impresa, se va male davanti al giudice, di cavarsela con un'indennità risarcitoria. Questa discrezionalità (economica) consentirà d'ora in avanti alle imprese di sostituire anche lavoratori cinquantenni (che costano relativamente di più) con venticinquenni (vale a dire, padri contro figli), di sostituire Tizio con Caio, adducendo nel primo caso l'economicità dell'operazione, nel secondo la minor bravura del lavoratore sostituito rispetto al neoassunto. Quali motivi più economici di questi sarebbero «manifestamente fondati» per rendere legittimo il licenziamento economico? L'idea di fondo è quella che d'ora in poi la concorrenza che i lavoratori si faranno nella ricerca del lavoro li indurrà ad accettare un salario via via minore (unitamente ad altre condizioni lavorative) pur di ottenere un posto di lavoro.

Baglioni (2008) ricorda però giustamente come «la funzione naturale del sindacato sia quella di evitare la concorrenza tra i lavoratori» o, per dirla con Cella, di «togliere il lavoro dalla logica concorrenziale del mercato» (in Carniti, 2008). Ed essendo stato così fin dall'inizio dell'esperienza sindacale, e rimanendo ancora valido il criterio su cui si fondano le tutele contrattuali e legislative nei confronti del lavoro, forse bisognerebbe prenderne atto, costruendo teorie e modelli di funzionamento dell'economia di mercato proprio a partire da questa specificità. Ma questo sembra essere proprio ciò che gli iper-liberisti e i teorici a oltranza della concorrenza nel mercato del lavoro rifiutano. Per evidenziare questo eccesso nell'applicazione dello strumento della concorrenza anche al mercato del lavoro, si compari questa posizione con quella del liberista per eccellenza nella tradizione del pensiero economico italiano, Luigi Einau-

di, che difendeva il diritto di associazione dei lavoratori e la funzione di tutela del sindacato, nonostante le sue ben note battaglie contro ogni forma di monopolio, pubblico o privato (Einaudi, 1925).

Ma rimaniamo agli effetti strettamente economici della concorrenza, lasciando sullo sfondo i pur rilevanti risvolti sociali. Generalizzando, la concorrenza porterebbe certamente a una riduzione (ulteriore) del costo del lavoro per le imprese, ma la caduta del salario influirebbe negativamente sui consumi e sulla domanda aggregata. Se a questo si aggiunge che la riforma della contrattazione del 2009 vede all'opera un meccanismo largamente imperfetto di protezione del salario reale rispetto all'inflazione (Acocella, Leoni, 2010), sembra logico ritenere che le imprese non avranno alcuna convenienza a fare investimenti innovativi, di fronte a una domanda di beni e servizi continuamente in calo. Le visioni microeconomiche del funzionamento di un sistema vanno incontro alla cosiddetta «vendetta del mercato», per la contraddizione che si manifesta quando non si ragiona in termini di sistema. Dopo Keynes, ben sappiamo che la riduzione del salario non necessariamente implica l'aumento dell'occupazione. Se poi si pensasse di sostituire alla domanda interna, depressa per la caduta dei salari, la domanda estera (esportazioni), si compirebbe un ulteriore errore di prospettiva. Infatti, la compressione dei salari costituisce una risposta povera e di corto respiro ai problemi di competitività del nostro sistema produttivo. Questo ha bisogno di riposizionarsi su produzioni a elevato valore aggiunto e di contenuto innovativo, per le quali sarebbe necessario disporre di forze di lavoro con elevate competenze e pronte a collaborare allo sviluppo dell'impresa, proprio il contrario di ciò che gli orientamenti apparenti di questo governo sembrano mirare a realizzare.

Un «tecnico» come Ciampi avrebbe ben presenti le diverse interazioni e i *feedback*. Argomenterebbe, in particolare, che un elevato livello salariale accresce il senso di appartenenza del lavoratore all'impresa, lo stimola a un maggior impegno e sforzo a fare, a risolvere, ad apprendere (a seguito dell'acquisizione del principio dell'impresa come luogo di convergenza di interessi), migliorando così le relazioni industriali e aumentando in questo modo la produttività.

In ogni caso, come è possibile conciliare l'idea della concorrenza fra i lavoratori (che si traduce in una sostituzione di lavoratori con lavoratori) con il recente provvedimento di spostare in avanti l'età pensionabile di

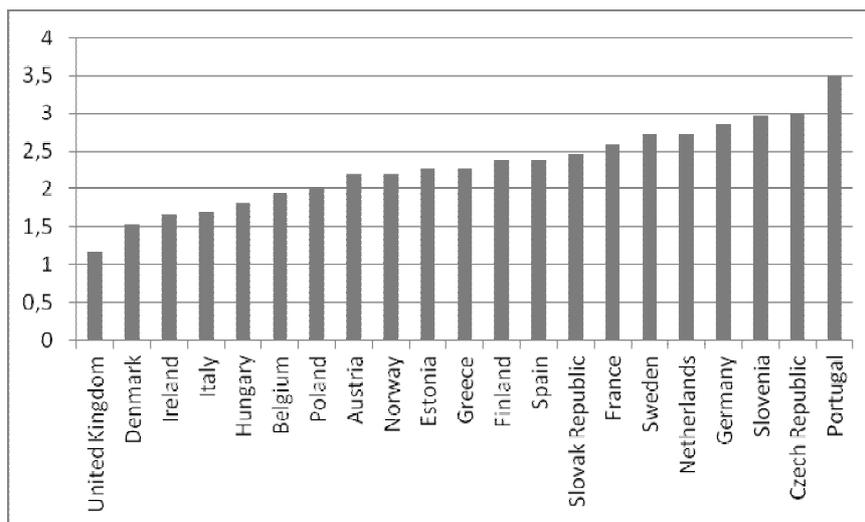
lavoratori che avrebbero potuto lasciare il posto – *ceteris paribus* – agli attuali disoccupati? È veramente un rompicapo per coloro che vogliono ricostruire i legami tra le decisioni intraprese dal governo Monti sulla riforma del sistema pensionistico e quella sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Certo, può essere che la prima riforma sia stata dettata da esigenze di finanza pubblica, ma ciò non toglie che la probabilità da parte di un giovane di sostituire un lavoratore anziano si è drasticamente ridotta, nonostante la proclamata volontà di voler ottenere l'effetto opposto con la seconda delle due riforme<sup>7</sup>.

*Last but not least*: per lo smantellamento delle rigidità del mercato del lavoro italiano (legge Treu, 1997; legge Biagi, 2003) si è sempre largamente fatto riferimento all'*Employment protection legislation index* dell'Oecd, nonostante le distorsioni che esso conteneva. Considerato che i licenziamenti connessi all'art. 18 sono di natura individuale e riguardano lavoratori permanenti (cioè a tempo indeterminato), vale la pena di esaminare la posizione dell'Italia nel contesto dei paesi europei *rispetto a questa specifica componente della rigidità*: come si vede nella Fig. 1 (nella pagina seguente), l'Italia si pone al quartultimo posto fra i 21 paesi riportati, con un valore di 1,69 contro il 2,85 della Germania e il 2,60 della Francia. Ci siamo di nuovo infilati in un *cul-de-sac*?

Che altro dire, se non che si resta basiti dalle pieghe che la questione ha assunto nel dibattito del paese: sembra trattarsi di un ennesimo espediente, fra i tanti che si sono visti nella storia economica recente, cui il *policy maker* e le forze politiche che lo sostengono ricorrono per tentare di sciogliere i nodi che vengono di volta in volta al pettine (bilancia dei pagamenti e svalutazioni; crisi finanziarie e fuga dei capitali; debito pubblico e spread). Con una differenza non irrilevante, cioè che quando il governo era di natura «politica» si era soliti argomentare che la decisione era viziata da «incompetenza tecnica»; ora non si può che attribuire l'ispirazione della scelta operata alla dottrina di riferimento (l'ideologia del mercato, ovvero il mainstream classico), che espunge le questioni sociali dal dominio di un'economia politica ridotta a «economia»: ora *il re è nudo*.

<sup>7</sup> Cosa succederebbe poi se non venisse pienamente soddisfatta l'aspettativa dei 350 mila «esodati», vale a dire se per qualche vincolo di finanza pubblica venisse offerta la possibilità di ritorno (parziale o totale) al lavoro a coloro che hanno periodi di attesa lunghi, prima di approdare alla pensione? La probabilità di trovare un'occupazione da parte di un giovane – *ceteris paribus* – si ridurrebbe ulteriormente.

Fig. 1 - Protezione dell'occupazione in alcuni paesi dell'Unione Europea (2008)  
Scala da 0 (restrizione minima) a 6 (restrizione massima)  
Protezione dei lavoratori permanenti contro i licenziamenti individuali



Fonte: Oecd indicators on Employment Protection (Version 2 - Last updated 24-09-2010)

Purtroppo l'invito di Ronald Harry Coase a diffidare degli «economisti della lavagna» (termine con il quale indicava quelli che riempiono la testa di formule, in una concezione angusta dell'analisi economica) si è perso nell'aria, e con esso anche l'ammonimento di Adam Smith (1973), secondo cui «in ogni società progredita e incivilita, questa è la condizione in cui i poveri che lavorano, cioè la gran massa della popolazione, devono necessariamente cadere [per effetto della concorrenza] a meno che il governo non si prenda cura di impedirlo»<sup>8</sup>. Sì, perché il «governo dei

<sup>8</sup> Illuminanti in questa direzione sono le considerazioni di Luigi Pasinetti (1993, pp. 197-198): «se il lavoro vien posto sul mercato senza protezioni [e noi aggiungeremmo, oggi, con meno protezioni], e viene commerciato come una qualsiasi altra merce, possiamo solo attenderci che il meccanismo concorrenziale dei prezzi di mercato conduca esattamente a ciò che conduce nel caso di ogni merce: ossia, conduca il "prezzo" verso il costo di produzione. Nel caso del lavoro, il costo di produzione è il salario di sussistenza: questo è ciò che il meccanismo competitivo dei prezzi di mercato conseguirebbe. Gli "imprenditori" otterrebbero quindi tutto quanto risulta al di sopra della sussistenza ("sfruttamento")», consentendo loro di finanziare, accanto agli investimenti produttivi, anche cospicui investimenti speculativi.

professori» non sembra proprio volersi prender cura degli incipienti *working poors* che si andranno ad aggiungere, con la licenza di licenziare, a quelli già esistenti: «è il mercato, bellezza; ... è il mercato!».

### 3. Considerazioni conclusive

Sembra difficile fugare l'impressione che le riforme di Monti e Fornero abbiano un impianto microeconomico, da mainstream, volto a ridurre i salari reali e a dare più mano libera alle prerogative managerial-imprenditoriali (e connessi apparati di coercizione necessari per ottenere il risultato voluto): ciò serve per impressionare e appagare i desideri dell'establishment internazionale (i cosiddetti mercati internazionali) che occupa le grandi istituzioni mondiali e le grandi imprese multinazionali, piuttosto che aumentare la produttività. Il sottotitolo del documento del governo (... *in una prospettiva di crescita*) sembra costituire solo un auspicio che confonde (per usare di nuovo le parole di Robert Solow), in quanto nei provvedimenti in esame al Parlamento nulla è contenuto che abbia il segno di una maggiore equità salariale, che eserciti un sostegno alla domanda aggregata, che generi crescita e sviluppo. Condizioni necessarie, queste, affinché l'occupazione possa riprendere, la contrapposizione tra giovani e non-giovani venga attenuata, le diseguaglianze di reddito possano essere scalfite. Non crediamo che i lavoratori colpiti da questa grande crisi e che si dichiarano insoddisfatti delle proposte governative guardino ai salari tedeschi, quanto piuttosto alle *stock option* dei manager, alle rendite dei mercati finanziari, all'evasione fiscale, alla corruzione politica, ai consumi esibiti da alcune categorie.

Licenza di licenziare per ingiustificati motivi, subito, e universalismo delle protezioni assicurative fra cinque anni: è un *trade-off* ragionevole? Fra l'altro vale la pena di ricordare come le protezioni siano tutte a carico di imprese e lavoratori, visto che il governo non intende aggiungere risorse proprie.

Conclude Pasinetti: «la verità è che il lavoro potrebbe essere oggetto di commercio, come ogni altra merce, solo in una società di tipo schiavista. In un qualsiasi sistema economico moderno il lavoro non è una merce, proprio perché le nostre istituzioni sono state concepite in modo tale da non consentire che il lavoro venga commerciato come merce».

Avrebbero potuto Monti e Fornero accettare una mediazione con le parti sociali? Le condizioni sembravano esserci tutte, a leggere il dibattito giornalistico. Si è deciso diversamente, perché si è voluto mandare un messaggio ai mercati sulla «liberazione» del nostro sistema economico da lacci e laccioli. Forse ci si è ricordati del «licenziamento» operato dai mercati nei confronti del primo ministro greco, Papandreu, per aver manifestato la volontà di voler sentire, con un referendum, il popolo sulle drastiche misure che avrebbe dovuto prendere; o forse si è voluto riscattare Marchionne per lo smacco che ha subito dal referendum sulla sua linea di comando, con una vittoria di stretta misura rispetto alle rose aspettative della vigilia. Ma il prezzo che si paga per la mancata concertazione è una serie di mostriciattoli giuridici e di malesseri sociali, che si spera che il Parlamento e la sua «strana» maggioranza vogliano emendare. Paradossalmente, un Parlamento che ha dimostrato una palese incapacità di governare il paese, è ora chiamato a una scelta difficile e impegnativa. Un possibile spiraglio, bizantino ma di profonda filosofia economica, ruota attorno alla grande questione di fondo: eventuali modifiche, sì, che però salvino il principio *urbi et orbi* che non riconosca lo spazio condizionante ai sindacati: *ergo*, fine della concertazione. Ma se la scelta non dovesse risultare all'altezza della grave situazione del paese, il costo della mancata concertazione sarà altissimo e le maggiori responsabilità non potrebbero non ricadere sulle spalle del governo dei tecnici e del suo presidente.

Abbatte la concertazione significa non cogliere l'insegnamento di Ezio Tarantelli (1978, p. 80), vero e proprio martire dell'economia del lavoro, per il quale «un sistema di relazioni industriali è un sistema complesso di regole, non un sistema di regolamentazione del salario». Volerlo ridurre a un sistema di regolamentazione del salario denuncia una comprensione solo parcellare di un sistema complesso qual è quello di un'economia di mercato che, solo attraverso le regole e il concorso concertato dei grandi attori sociali, attenua il conflitto, contiene le spinte divergenti e persegue l'inclusione, avvia e mantiene la crescita e lo sviluppo lungo un sentiero sostenibile. Questo andava precisato per dovere professionale e civico, al di là di indubbi meriti del governo in carica rispetto al precedente.

## Riferimenti bibliografici

- Acocella N., Leoni R. (2010), *La riforma della contrattazione: redistribuzione perversa o produzione di reddito?*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, 2, pp. 237-274.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.
- Banca d'Italia (2011), *Relazione annuale del Governatore*, Roma, Banca d'Italia.
- Carniti P. (2008), *Il sindacato tra accerchiamento e concorrenza*, in [www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=1024](http://www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=1024) (19-11-2008).
- Ciampi C.A. (1996), *Un metodo per governare*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione Europea (1997), *Partnership for a New Organization of Work*, Bruxelles, Green Paper.
- Contini B. (a cura di) (2002), *Osservatorio sulla mobilità del lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Del Conte M., Devillanova C., Morelli S. (2004), *L'indice Oecd di rigidità nel mercato del lavoro: una nota*, in *Politica Economica*, 3, pp. 335-355.
- Dolado J.J., Stucchi R. (2008), *Do Temporary Contracts Affect Tfp? Evidence from Spanish Manufacturing Firms*, discussion paper 3832, Bonn, Iza.
- Einaudi L. (1925), *Sindacati e Stato liberale*, in *Corriere della Sera*, 25 agosto [riprodotto in *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. VIII, (1925), Torino, Giulio Einaudi Editore, 1965, p. 435].
- Isfol (2012), relazioni al convegno *Lavoro a termine e produttività: evidenze empiriche e politiche del lavoro*, organizzato in collaborazione con l'Università La Sapienza di Roma, 15 marzo.
- Isfol (2010), *Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Istat (2004), *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2003*, Roma, Istat, maggio.
- Keynes J.M. (1968), *Prospettive per i nostri nipoti*, in Keynes J.M., *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore-Mondadori (ed. orig. 1931).
- Keynes J.M. (1935), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londra, Macmillan (ristampa 2007).
- Leoni R. (2012), *Word-class Manufacturing and Productivity: an Assessment of the Literature*, in Grandori A. (a cura di), *Handbook of Economic Organization*, Edward Elgar Publishing (in corso di pubblicazione).
- Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, proposta presentata al Consiglio dei Ministri il 23 marzo 2012 e approvata dallo stesso nella medesima seduta.
- Pasinetti L. (1993), *Dinamica economica strutturale: un'indagine teorica sulle conseguenze economiche dell'apprendimento umano*, Bologna, Il Mulino.
- Peluffo P. (2007), *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il presidente*, Milano, Rizzoli.

Nicola Acocella, Riccardo Leoni

- Tarantelli E. (1978), *Il ruolo economico del sindacato. Il caso italiano*, Roma-Bari, Laterza.
- Smith A. (1973), *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, Isedi (ed. orig. 1776).
- Solow R. (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, Il Mulino.