

Editoriale

MERCATO DEL LAVORO

UN PROBLEMA ANCORA A PERTO

di

Annamaria Simonazzi

Il perdurare di elevati tassi di disoccupazione nei principali paesi europei, che risalgono ormai agli anni '70, ha catturato il dibattito economico di questi decenni. Ne sono seguiti orientamenti, direttive e provvedimenti di politica economica, sia a livello nazionale sia a livello comunitario. E' possibile individuare tre posizioni, non necessariamente alternative. Una prima posizione, dominante soprattutto agli inizi del dibattito, vede il problema della disoccupazione unicamente in termini di rigidità: la disoccupazione è spiegata in diretta contrapposizione con la protezione e le garanzie di cui godono gli occupati. Ne segue che le politiche per l'occupazione si concentrano su misure volte a rendere più flessibile il mercato del lavoro, in modo da agevolare l'inserimento dei disoccupati. Una seconda posizione, che è andata emergendo con l'ampliamento della definizione degli *outsider*, dalla categoria dei disoccupati a quella più vasta degli inattivi, ha spostato l'attenzione dal tasso di disoccupazione al tasso di occupazione: il problema è diventato quello di favorire l'ingresso nell'occupazione delle categorie più deboli o svantaggiate (donne, giovani, anziani). Ne è seguita l'attenzione per politiche attive (oltre che passive) volte a ridurre gli ostacoli all'ingresso dei segmenti più emarginati, in modo da aumentare il tasso di occupazione. Comune a queste due posizioni è la relazione fra occupazione (o, in negativo, disoccupazione) e crescita economica.

Nel tempo, la direzione di causalità, che agli inizi veniva posta decisamente dalla crescita all'occupazione, è stata progressivamente invertita. E' pertanto possibile identificare una terza impostazione che individua nei comportamenti dell'offerta la causa di fondo delle scarse

Desidero ringraziare gli autori dei saggi per gli utili commenti

capacità di crescita. Questa inversione viene recepita nella Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), dove già nell'enunciazione degli obiettivi - "aumentare l'occupazione per aumentare la crescita" - la necessità dell'esistenza di domanda di lavoro, come condizione per l'aumento del tasso di occupazione scivola in secondo piano, fino a scomparire quasi del tutto (si veda Ciccarone e Marchetti in questo numero). L'inversione è completa nelle versioni più recenti dell'annoso dibattito sulle ragioni della scarsa crescita dell'Europa rispetto agli Stati Uniti, ragioni che vengono ricondotte alla minore offerta di lavoro e, in particolare, ai minori "tempi di lavoro" in Europa, da attribuirsi secondo alcuni a una maggiore preferenza per il tempo libero. Secondo questa interpretazione, politiche volte ad aumentare l'offerta si tradurrebbero automaticamente in maggiore crescita (fino a suggerire che il problema sia risolvibile riducendo ferie e festività)¹. Rimane aperto il problema più generale della desiderabilità della crescita fine a se stessa, che rimanda a considerazioni più meditate sulla relazione fra quantità e qualità del lavoro (e della vita).

Questa terza posizione, giocata ormai interamente sull'offerta, contribuisce a spiegare perché la strategia di Lisbona sia sostanzialmente fallita: non solo si proponeva obiettivi assai ambiziosi (aumentare il tasso medio di occupazione complessivo al 70%, quello femminile al 60%, quello dei lavoratori adulti, 55-64 anni, al 50%), ma faceva affidamento su strumenti la cui efficacia era dubbia, o quantomeno parziale. Come osservano Ciccarone e Marchetti, la SEO si basava infatti su due presupposti: che le economie europee avessero problemi simili - e che dunque si potessero suggerire politiche "in taglia unica", che potessero cioè andare bene per tutti - e che tali problemi consistessero essenzialmente in un *mismatch* fra domanda e offerta, reso più persistente dal funzionamento perverso del sistema di welfare. Questi presupposti sono riconducibili a un'impostazione teorica che assegna ai meccanismi del mercato la capacità di portare in equilibrio domanda e offerta - anche in situazioni di squilibri di natura strutturale - trascurando l'influenza degli assetti sociali e istituzionali entro i quali il mercato del lavoro opera. Gli autori richiamano a titolo di esempio il ruolo assegnato alle politiche attive del lavoro. Queste sono spesso, e giustamente, citate come un elemento fondamentale del meccanismo di aggiustamento nei paesi scandinavi. Ma proprio il confronto con questi paesi, caratterizzati da un mercato del lavoro regolato e da tassi di occupazione che già rispettano gli obiettivi di Lisbona, suggerisce come il tasso di occupazione sia il risultato dell'organizzazione

¹ Si veda il dibattito su LaVoce.info

complessiva della società. L'elevata partecipazione femminile, in particolare, è favorita da un ampio insieme di condizioni tra cui la struttura del *welfare state*, l'organizzazione dei servizi pubblici, il sistema di tassazione e *benefits*, lo sviluppo del settore dei servizi. Inoltre, le politiche attive possono svolgere un ruolo molto limitato in un contesto caratterizzato da problemi strutturali specifici, come gli squilibri territoriali². In tal senso, la sostanziale continuità dell'impostazione della SEO confermata nel 2003 (con l'avvio della cosiddetta *new EES*) non lascia ben sperare per una maggiore incidenza delle politiche nel prossimo quinquennio, soprattutto quando si tenga conto delle nuove sfide che si profilano: invecchiamento della popolazione, mutamenti imposti dall'economia della conoscenza, modificazioni nei comportamenti indotte dalle stesse riforme del mercato del lavoro.

Politiche sul mercato del lavoro

In Italia, come in altri paesi europei, la riforma del mercato del lavoro procede, con passo più o meno spedito, già da molti anni. Una maggiore flessibilità in entrata era stata ottenuta già dalla legge 196/1997 (nota come *Legge Treu*). Questa legge era intervenuta sulle tipologie di rapporto di lavoro, introducendo alcune forme contrattuali atipiche (lavoro temporaneo, lavoro ripartito) e rivedendo la disciplina di alcune altre forme contrattuali (lavoro a tempo parziale e a tempo determinato, appalti di manodopera) (Liso, in questo numero). Come argomentato in Liso, il decreto legislativo 276/2003 (che dà attuazione alla cosiddetta *Legge Biagi*) prosegue nell'azione di espansione dell'area delle forme contrattuali atipiche, anche se la proliferazione di rapporti di lavoro corrisponde in gran parte a “modulazioni diverse di equilibri interni di istituti già conosciuti” (ibid.,) e solo in parte all'introduzione “di istituti completamente nuovi... il lavoro intermittente, il lavoro ripartito ed il lavoro occasionale ‘di tipo accessorio’”. Questo decreto presenta dunque una continuità con la legislazione precedente, ma, come sottolineato da Liso, solo continuità di contenuti, cui si contrappone “una netta discontinuità” nell'area dell'organizzazione aziendale, dove “sembra volere decisamente agevolare le politiche di *outsourcing*” delle imprese, in un contesto che nella sostanza ridimensiona il ruolo della contrattazione collettiva.

Gli interventi sul mercato del lavoro realizzati recentemente in Italia si fondano sulla premessa che una maggiore flessibilità del mercato del lavoro sia condizione necessaria e sufficiente per

² Un diverso tipo di critica rivolto alla SEO è che sarebbe fallita per non aver voluto accettare il *trade off* esistente fra (maggiore) occupazione e eguaglianza. Cf. Boeri - Tabellini (2004): “aumentare il tasso di occupazione *non è neutrale* dal punto di vista redistributivo: occorre tagliare i privilegi di cui alcuni hanno goduto, per consentire anche agli altri di lavorare” (enfasi nell'originale). Secondo i due autori, anziani, donne e giovani sarebbero stati tenuti scientemente fuori dal mercato del lavoro per allentare le pressioni competitive sugli uomini nelle fasce centrali di età. Se è vero che la difesa del “breadwinner” è stata parte integrante del sistema di welfare italiano, non è affatto ovvio che la riduzione dei privilegi sia condizione sufficiente per aumentare l'occupazione.

aumentare l'occupazione. La *Legge Biagi* è intervenuta ad espandere l'area della flessibilità, senza che si fossero compiutamente analizzati gli effetti delle misure di flessibilità già attuate dalla legislazione precedente. Non solo, ma, come sostiene Paola Villa (in questo numero), gli interventi si sono concentrati su alcuni punti (sistema del collocamento e tipologia dei contratti di lavoro), senza tuttavia che venissero affrontate le carenze di fondo che impediscono il buon funzionamento del mercato del lavoro: carenza qualitativa e quantitativa del sistema formativo, scarsa incidenza e focalizzazione della spesa per politiche attive, diffusa ineguaglianza nei livelli delle tutele derivanti dalla proliferazione dei contratti, inesistenza di ammortizzatori sociali a compensazione della maggiore precarietà del lavoro. Così, per esempio, si è attuata la riforma del collocamento senza rafforzare le strutture operative che dovrebbero attivare efficaci politiche attive; si sono riformati i contratti a causa mista (CFL e apprendistato) senza intervenire sui loro contenuti formativi; si è attuata una proliferazione di forme contrattuali atipiche, senza predisporre garanzie per i segmenti più deboli del mercato del lavoro; infine è stata ulteriormente rinviata la riforma degli ammortizzatori sociali, pur prevista nel Libro Bianco sul mercato del lavoro a cui questa legge dice di ispirarsi. In breve, si consente maggiore flessibilità ma non si interviene a creare i presupposti per una crescita qualitativa dell'occupazione, né a costruire una rete di protezione volta a impedire che la flessibilità si traduca semplicemente in maggiore precarietà e povertà.

Ma quali sono stati gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme volte ad aumentare la flessibilità? Hanno contribuito a creare occupazione, o hanno consentito almeno una distribuzione più egualitaria dei costi e delle opportunità (ridistribuendo i costi della disoccupazione fra tutti i partecipanti al mercato del lavoro)? In particolare, come hanno risposto le imprese alle maggiori opportunità contrattuali aperte dalla legislazione; e come percepiscono i lavoratori gli effetti della maggiore precarietà? Sebbene non vi siano dubbi sulla necessità di intervenire sulla regolamentazione del mercato del lavoro, in sintonia sia con i cambiamenti in atto nell'organizzazione della produzione e nell'innovazione tecnologica, sia con i cambiamenti nella struttura sociale (al fine di favorire un miglioramento della qualità dell'offerta di lavoro), le tesi più oltranziste, che riconducono univocamente la scarsa crescita occupazionale alle rigidità del mercato del lavoro sono state messe in discussione sul piano teorico (cf. Simonazzi - Villa 1999) e metodologico³, e puntualmente smentite dalle analisi

³ Del Conte et al. (2003) hanno analizzato la metodologia di costruzione degli indici di rigidità del mercato del lavoro calcolati dall'OCSE. Questi indici hanno fornito la base documentaria per molte analisi volte a spiegare l'andamento dell'occupazione nei diversi paesi, contribuendo a suffragare le relative implicazioni di *policy*. Gli autori mostrano che, quando si eliminino alcuni grossolani errori, l'indice di rigidità del mercato del lavoro relativo all'Italia si riduce considerevolmente. In un altro saggio (Del Conte - Liebman 2003) gli autori mettono in discussione la possibilità di giudicare sinteticamente il funzionamento di un mercato del lavoro attraverso il ricorso a un indice, ottenuto

empiriche (cf. Schettkat 2003 per una recente rassegna critica). Rimane confermato il dubbio sulla capacità della flessibilità di portare a una creazione netta di occupazione (contrapposta a una sua re-distribuzione) e sulla capacità di queste misure di rispondere alla sfida europea di promuovere un'economia innovativa, favorendo la qualificazione della forza lavoro, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo. Gli studi empirici sugli effetti più immediati delle riforme, inoltre, forniscono valutazioni e risultati non univoci, che danno conto della complessità delle dinamiche che attraversano il mercato del lavoro.

La normativa - recentemente introdotta in Italia - ha cercato di fare ordine in quel territorio di confine tra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato, rappresentato dai collaboratori coordinati e continuativi. Sostanziosi vantaggi contributivi, insieme alla mancanza di un regime di protezione della stabilità del rapporto, hanno portato a una vera e propria esplosione di questa figura "parasubordinata", facendo cadere la coincidenza fra gli addetti di un'impresa e la sua domanda di lavoro complessiva (si veda il contributo di Calzaroni et al., in questo numero), coincidenza che era già stata profondamente minata dai processi di *outsourcing*⁴. L'analisi delle caratteristiche dei collaboratori coordinati e continuativi, ottenuta attraverso il ricorso a fonti amministrative, mostra una realtà estremamente eterogenea, sia dal punto di vista sociale che professionale: non sono solo giovani al primo impiego, ma anche anziani, con redditi medi elevati, che svolgono attività professionali. Se questo risultato contraddice in parte alcuni luoghi comuni, altri vengono tuttavia confermati: è quasi prevalentemente il Nord a ricorrere a questa tipologia, quindi anche per queste figure più flessibili l'elemento fondamentale sta nella domanda; si rileva inoltre una polarizzazione del reddito all'interno della tipologia: per area geografica, per età, per genere.

L'interrogativo di fondo che riguarda tutte queste figure contrattuali precarie è se esse rappresentino un passaggio obbligato per accedere a forme di impiego più garantite, o se viceversa rappresentino una trappola che congela i lavoratori in situazioni di precariato permanente. Questo interrogativo riguarda in particolare il lavoro interinale: numerose sono ormai le ricerche, all'interno e all'estero, volte a stabilire se esso rappresenti una trappola del precariato o un trampolino verso forme di impiego stabile⁵. La maggior parte delle ricerche su questa forma contrattuale si è concentrata sui lavori interinali, analizzando le tipologie dei

dall'aggregazione di un "paniere" di singoli indicatori, che prescinde dal contesto storico, sociale, culturale che questo paniere ha prodotto, e che trascura la possibilità che le diverse variabili interagiscano in un "sistema" coerente.

⁴ Come osservano Bigarelli e Ginzburg (2004), "i confini delle imprese sono incerti e mobili" ... e si modificano come conseguenza delle scelte di organizzazione delle imprese (produrre internamente o far produrre all'esterno; accordi con altre imprese, ecc.) in risposta ai cambiamenti del contesto in cui operano.

⁵ Per quanto riguarda l'Italia, si segnala il lavoro di Ichino et al. (2003), che mette a confronto i risultati di due regioni, Toscana e Sicilia, oltre ai lavori citati nel saggio di Carmignani e Schiattarella in questo numero.

lavori svolti, la durata e le caratteristiche dei lavoratori. Un punto di vista diverso consiste nell'analizzare l'insieme delle esperienze lavorative dei soggetti che hanno avuto almeno un'esperienza di lavoro interinale. La ricostruzione del percorso lavorativo di questi lavoratori, in Umbria nel periodo 1977-2002, (Carmignani - Schiattarella, questo numero) consente di mettere in luce l'intreccio fra diverse esperienze di lavoro: l'interinale non rappresenta esclusivamente uno strumento di primo ingresso, ma coinvolge lavoratori che provengono da diverse tipologie di contratto. Questo risultato mette in discussione la supposta linearità di percorso, dalla precarietà alla stabilità, evidenziando l'intreccio di esperienze lavorative e la possibilità del percorso inverso. Inoltre, quando i lavoratori interinali fanno anche lavori con altro tipo di contratto, i contratti hanno in media una durata inferiore e richiedono qualificazioni più basse, cioè i lavoratori interinali "frequentano un'area" dove "prevalgono lavori di più bassa qualifica e minor durata, e sembrano, in un certo senso, portare con sé questi connotati della prestazione lavorativa anche quando frequentano il mercato del lavoro 'normale'" (p. 10). Questa ricerca mentre conferma le conclusioni di altre ricerche, e cioè che l'interinale non ha funzionato come trampolino per tutti i lavoratori (Ichino et al. 2004), ne qualifica i risultati: esso agevola l'ingresso verso posizioni stabili per i soggetti forti, ma lascia fuori i soggetti più deboli. Questi risultati, comuni ad altre forme di occupazione temporanea, sottolineano dunque la necessità di intervenire con politiche attive mirate ai soggetti più deboli.

Formazione

L'inserimento dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro, obiettivo primario della SEO, richiede l'attivazione di politiche occupazionali capaci di intervenire in sede preventiva, capaci cioè di attivare meccanismi che impediscano la caduta nella marginalità. Fra le politiche attive la formazione assume un ruolo di primo piano: la SEO ha insistito su questo punto intensificando le raccomandazioni ai governi affinché promuovano interventi a sostegno dei sistemi formativi. Nonostante i recenti sforzi, il sistema formativo italiano è assai carente. Al tempo stesso, le imprese italiane investono in maniera insufficiente in formazione. Sebbene il sistema di formazione professionale sia stato oggetto di un processo di riforma - a partire dalla legge n. 196/1997, che ha delineato i principi e i criteri generali per il riordino della materia (Dell'Aringa 2004) - esso è tuttora largamente carente. Soprattutto nel campo della formazione continua il nostro paese si trova in una situazione di particolare arretratezza, mentre, come riconosce il Piano d'Azione Nazionale per il 2002 (PAN 2002, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, citato in Ciccarone e Marchetti) "una strategia mirata per l'apprendimento continuo ancora non esiste" (p.10). Una delle principali critiche avanzate alle politiche di formazione è che esse tendono a privilegiare i lavoratori forti, anziché essere mirate alle

categorie più svantaggiate, e operano dunque nel senso di aumentare le disuguaglianze. Questi risultati vengono sostanzialmente confermati dall'esercizio di valutazione condotto sui corsi di formazione continua dell'Emilia Romagna cofinanziati dal FSE nel 2000-2001 (Cantalupi et al., in questo numero): ricevono più formazione, in media, gli uomini, gli occupati con maggiori livelli di istruzione, maggiori competenze e carriera lavorativa consolidata, appartenenti alle classi centrali di età. Fra coloro che incontrano maggiori ostacoli ad accedere alla formazione, gli immigrati, i lavoratori più anziani, i lavoratori con contratti di lavoro flessibile. Ma vi è un altro risultato di questa ricerca che rimanda al dibattito più generale sui fattori che favoriscono la competitività di un sistema produttivo e la crescita economica. Viene argomentato che la formazione continua funziona meglio “quando le imprese hanno strategie di gestione del personale basate sul coinvolgimento del sindacato”; inoltre “queste imprese più di frequente adottano nuove forme di organizzazione del lavoro”; infine, queste ultime tendono ad avere una performance migliore, secondo quanto rilevato da un'indagine recente (Pini 2004). Sembra dunque esservi un circolo virtuoso fra coinvolgimento sindacale, innovatività, formazione continua e performance dell'impresa, che poco ha a vedere con il grado di flessibilità del mercato del lavoro (o, addirittura, potrebbe avere un effetto perverso, vista la correlazione negativa fra accesso alla formazione continua e contratti di lavoro flessibili).

Se, come mostrano le ricerche empiriche, la collaborazione dei lavoratori è condizione essenziale per il successo dell'impresa, le conseguenze delle riforme sulla qualità del lavoro sono rilevanti non solo ai fini della difesa del modello sociale europeo, ma anche ai fini di migliori risultati d'impresa. La qualità e la produttività del lavoro rientrano, insieme al pieno impiego e alla coesione e inclusione sociale, tra gli obiettivi della ‘nuova’ SEO⁶. Il monitoraggio dell'evoluzione della qualità del lavoro basata su indicatori “soggettivi” - cioè sulla percezione che i lavoratori hanno della qualità del lavoro e sulla loro soddisfazione rispetto al lavoro - fa ormai parte di indagini regolari da parte della Comunità, in congiunzione al monitoraggio della qualità del lavoro ottenuta attraverso indicatori “oggettivi” (ottenuti ricorrendo a una classificazione che tiene conto di diverse caratteristiche del lavoro, quali retribuzione, precarietà e grado di tutela, accesso alla formazione, prospettive di carriera). Secondo gli ultimi dati disponibili a livello europeo, Italia, Grecia, Spagna e Inghilterra manifestavano livelli di insoddisfazione relativamente alti, soprattutto se confrontati con la quota assai elevata di lavoratori (90%) che si dichiaravano soddisfatti del loro lavoro in

⁶ Questi obiettivi (“creare le condizioni per la piena occupazione, migliorare la qualità del lavoro e la produttività, promuovere la coesione sociale e la creazione di mercati del lavoro inclusivi”, *Employment in Europe* 2003, p. 125) sono stati definiti nel 2003 in seguito al processo di valutazione dei risultati del primo quinquennio di SEO e hanno sostituito i vecchi “pilastri” (cf. Ciccarone - Marchetti).

Danimarca, Francia, Irlanda, Olanda e, soprattutto, Austria (*Employment in Europe*, 2003, p. 126). Inoltre, in Italia il livello di soddisfazione per il proprio lavoro sembra essersi ridotto nel periodo 1996-2000. L'indagine su "Il lavoro che cambia", i cui risultati sono riportati in questo numero (Rieser 2004), risulta dunque oltremodo utile per approfondire le ragioni della maggiore o minore soddisfazione per il lavoro espresse dai lavoratori italiani. Questi risultati sembrano suggerire un quadro meno negativo di quello rilevato dall'indagine europea, ma confermano allo stesso tempo le preoccupazioni per le carenze di fondo del funzionamento del nostro mercato del lavoro e per il rischio di aumento della segmentazione del mercato, e dunque delle disuguaglianze, espresse negli altri saggi di questo rapporto. Infatti, mentre il livello di soddisfazione è relativamente alto, gli aspetti negativi riguardano prevalentemente l'organizzazione del lavoro e la formazione. Inoltre, la crescente flessibilità del mercato del lavoro viene percepita come precarietà e incertezza sul futuro, ed è ovviamente più forte tra i giovani, i lavoratori meno qualificati e con posizioni lavorative meno stabili.

Le conclusioni che si possono trarre dall'analisi empirica è che la flessibilità da sola non solo non crea occupazione netta, ma non risponde neppure all'obiettivo di ridistribuire più equamente i costi della disoccupazione e creare opportunità per tutti. Se infatti favorisce il passaggio a un buon lavoro nel caso dei segmenti più forti della forza lavoro, accentua invece il rischio di intrappolamento nella precarietà per i segmenti più deboli. Risulta allora particolarmente grave la mancata attuazione di misure complementari volte, da un lato, a sviluppare le capacità dei segmenti più deboli, e, dall'altro, a sostenerli nei momenti di difficoltà⁷. E' la totale carenza di politiche su questi due fronti a rendere le politiche della flessibilità inefficienti e inique.

Salari, diseguaglianza e povertà

Il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro è stato accompagnato, in tutti i paesi europei, da una redistribuzione del reddito dai salari ai profitti. Solo in Italia, tuttavia, alla caduta della quota dei salari è corrisposta una stagnazione dei salari reali (cf. Zenezini, in questo numero, in particolare la fig. 3). Questo fenomeno si è accentuato negli anni 1990, assumendo una rilevanza tale da riaccendere un interesse da lungo tempo sopito sui temi della distribuzione del reddito e della povertà. Le retribuzioni medie pro-capite in termini reali (deflazionate con il deflatore dei consumi nazionali delle famiglie) nel 2003 erano allo stesso

⁷ Si veda su questo punto anche Giannini (2004).

livello di dieci anni prima⁸. Sulle cause, la teoria economica suggerisce diversi possibili indiziati: l'aumento della disoccupazione, la riduzione delle garanzie e l'aumento della flessibilità e precarietà del lavoro, le politiche macroeconomiche di disinflazione e di riequilibrio finanziario, la riduzione del tasso di crescita della produttività. L'interpretazione che viene offerta da Zenezini è che la dinamica salariale vada ricondotta principalmente all'andamento dei salari dei lavoratori regolari, su cui hanno influito le relazioni industriali e le misure di politica salariale, in particolare il meccanismo prezzi-salari (riduzione delle indicizzazioni, inflazione programmata). Se le due disinflazioni (1980-85 e 1992-96) sono state le occasioni per realizzare cambiamenti persistenti nella distribuzione, le richieste sempre più pressanti di moderazione salariale, cui si è alla fine piegata la politica salariale, sono riconducibili al rallentamento del tasso di crescita della produttività, più accentuato rispetto agli altri paesi europei e concentrato soprattutto nei settori "a bassi salari". Strette tra l'impossibilità di traslare sui prezzi i maggiori costi a causa della politica del cambio e la scarsa dinamica della produttività, le imprese hanno scaricato la difesa dei margini di profitto sui salari, attraverso richieste sempre più pressanti di moderazione salariale. Se la perdita della competitività dell'industria italiana è riconducibile a un problema di bassa crescita della produttività, rimane aperto l'interrogativo se moderazione salariale e flessibilità crescente nell'uso del lavoro abbiano fornito una risposta adeguata, o se, alleviando la pressione sulle imprese, non abbiano invece favorito il rinvio della ricerca di soluzioni strutturali, contribuendo pertanto al permanere e all'aggravarsi del problema. Questo interrogativo, sollevato da Zenezini a conclusione della sua analisi, viene ripreso da Tronti (2004), che rileva come la moderazione salariale non si sia accompagnata ad un complessivo abbattimento del ritmo di crescita di prezzi, tariffe e prezzi amministrati al di sotto dei livelli dei paesi concorrenti. E, analogamente, nota come la moderazione salariale abbia consentito un aumento della redditività, che non si è però tradotta in un aumento degli investimenti volti a migliorare la capacità competitiva dell'economia italiana. L'accelerazione dell'elasticità dell'occupazione agli investimenti, che si è registrata a partire dal 1997, si è accompagnata a una caduta del tasso di crescita della produttività: non si è trattato dunque di investimenti volti a migliorare la qualità (perseguendo "la via alta" alla competitività: formazione e ricerca, economia della conoscenza, innovazioni organizzative e di prodotto), bensì a sfruttare le occasioni di occupazione in posizioni poco produttive ma redditizie. In questo senso la moderazione

⁸ Come conseguenza, il reddito disponibile reale delle famiglie, che dipende, oltre che dall'andamento delle retribuzioni, dal numero degli occupati, dalla politica di redistribuzione operata dal sistema fiscale, e dall'andamento delle altre forme di reddito, subisce un rallentamento notevole, aumentando solo dell'8% fra il 1993 e il 2002, contro un aumento di quasi il 30% negli anni '80. Cf. Brandolini (2004).

salariale si è tradotta in un sacrificio inutile: ha depresso la domanda interna (su questo punto cf. anche Levrero - Stirati 2004), mentre non è bastata a difendere la competitività.

Le politiche di moderazione salariale e il conseguente ristagno dei salari, la maggiore precarietà del lavoro e soprattutto la bassa crescita dell'occupazione hanno comportato conseguenze rilevanti sulla disuguaglianza e sulla povertà. Il minor peso attribuito dalle politiche salariali all'obiettivo del contenimento dei differenziali si è tradotto in un notevole aumento delle disuguaglianze, che la politica fiscale redistributiva non è stata in grado di riequilibrare⁹. Le indagini sui consumi dell'Istat e sui redditi della Banca d'Italia, tuttavia, non forniscono evidenza di un aumento della povertà e della disuguaglianza nell'ultimo decennio (Brandolini 2004). Come conciliare questo risultato con la percezione diffusa di impoverimento e di crescita delle disuguaglianze? Va rilevato innanzitutto che, come specificato dall'Istat (2003, p.3), nel 2002 c'è stata una flessione in termini reali della spesa per consumi che ha determinato un peggioramento delle condizioni di vita medie della popolazione: si è pertanto ridotto il valore della linea di povertà, che fornisce il punto di discriminazione fra poveri e non poveri, e di conseguenza è diminuito il numero delle famiglie povere (cf. Morlicchio - Pugliese, in questo numero). Vi è anche un effetto di composizione: infatti alla "sostanziale stabilità delle misure distributive aggregate (che distinguono unicamente fra "ricchi e poveri")", è corrisposto un mutamento delle posizioni relative delle diverse classi sociali" (Brandolini 2004). Si è avuto un aumento della quota delle famiglie operaie a basso reddito, che è stato però neutralizzato dalla riduzione della quota di poveri fra le famiglie degli autonomi e dei pensionati.

Ma c'è ancora un'altra dimensione rispetto alla quale le misure aggregate di povertà non rispecchiano la gravità e il peggioramento del fenomeno, ed è la dimensione territoriale. Parlare di "povertà in Italia" non ha molto senso, quando si tenga conto che, come rilevano Morlicchio e Pugliese "due terzi dei poveri italiani vivono nelle regioni del Mezzogiorno, che, per converso, ospitano solo un terzo della popolazione del paese. Una famiglia su quattro nel Mezzogiorno è povera, mentre questa condizione riguarda solo una famiglia su venti nelle regioni del Nord e poco meno di una su dieci nelle regioni del Centro". La povertà quindi continua ad essere un fenomeno soprattutto meridionale: qui i poveri non solo sono di più, ma sono anche più poveri: la più elevata incidenza si accompagna infatti sistematicamente ad una più elevata intensità della povertà. I fattori che influiscono sulla povertà non sono cambiati: si

⁹ Cf. Morlicchio e Pugliese (in questo numero, tab. 3): il tasso di povertà in Italia (cioè la percentuale di popolazione sotto la linea della povertà), che è inferiore di due punti rispetto alla media europea prima dei trasferimenti sociali, scende solo di 3 punti per effetto dei trasferimenti, posizionandosi così su 4 punti percentuali sopra la media. Per confronto, in Svezia le politiche redistributive hanno fatto scendere il tasso di povertà di 17 punti percentuali.

conferma la connessione fra povertà e dimensione familiare e fra povertà e occupazione (prima ancora che bassi salari)¹⁰. Ma la presenza di famiglie con capo-famiglia disoccupato è un fenomeno quasi unicamente meridionale, così come la prevalenza di famiglie monoreddito tra le coppie con figli minori (Villa 2004). Scarse opportunità di lavoro, ma anche cronica assenza di servizi, si combinano nel determinare la povertà delle famiglie, anche nei casi in cui vi sia il capofamiglia occupato (si veda per esempio l'alta incidenza fra i poveri della categoria "casalinga proletaria coniugata"). Sull'incidenza della povertà al sud gioca infine un ruolo determinante la debolezza delle politiche di contrasto alla povertà. L'Italia, infatti, è l'unico paese dell'UE15 (con la Grecia) a non avere una misura nazionale di sostegno al reddito per chi si trova in povertà¹¹.

La povertà al Sud si caratterizza dunque come povertà da carenza di sviluppo (Morlicchio - Pugliese,) e niente ne mette in risalto meglio le caratteristiche drammatiche del contrasto con l'analisi della povertà in una provincia del Nord (Baldini - Silvestri, in questo numero). Famiglie poco numerose (per il bassissimo tasso di fertilità), capitale umano più alto, ma soprattutto un tasso di occupazione che supera di quasi 15 punti percentuali il corrispondente tasso nazionale e un tasso di occupazione femminile pari a una volta e mezzo quello nazionale, sono i tratti distintivi che caratterizzano la provincia di Modena¹². Il numero di percettori di reddito e la dimensione della famiglia sono i fattori che determinano il benessere familiare. Una conferma – che ben illustra la drammatica differenza con la situazione del Sud, descritta da Morlicchio e Pugliese - proviene dal confronto fra i valori medi del reddito familiare nel caso di capofamiglia disoccupato (Baldini - Silvestri, tab. 2.4): la presenza di più redditi nella famiglia, infatti, sta alla base del valore in assoluto più elevato (pari a 2,58) che assume il rapporto fra reddito equivalente a Modena rispetto a quello dell'Italia. Sebbene dunque i redditi individuali non siano diversi dalla media nazionale (e anzi, il reddito medio femminile sia leggermente inferiore alla media nazionale, tab. 2.5), il maggior tasso di occupazione femminile (pertanto, la maggiore diffusione di famiglie con due percettori di reddito) determina un maggior reddito familiare. E' questa la ragione principale per cui bassi redditi individuali non implicano povertà familiare; la disuguaglianza in termini di reddito equivalente

¹⁰ Va tuttavia sottolineato che, come risulta dal Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione, anno 2003, la stabilità dell'occupazione e il livello del salario non sono meno importanti nel determinare la povertà, o il rischio di povertà della famiglia. Cf. Bosi (2004).

¹¹ Come è noto, non esiste in Italia un programma nazionale non-categoriale (basato sull'accertamento di una condizione di bisogno, come ipotizzato nella sperimentazione del reddito minimo di inserimento) di contrasto alla povertà. Esistono diversi trattamenti, più o meno generosi, basati sull'appartenenza del beneficiario a particolari categorie (il lavoratore dipendente, il disoccupato, l'anziano).

¹² Va osservato, per inciso, che con un tasso di occupazione femminile pari al 61,3% (Baldini - Silvestri, tab. 1.3), la provincia di Modena ha già superato l'obiettivo stabilito per il 2010 dalla SEO.

(che tiene conto della somma dei redditi familiari e del numero dei componenti) è meno diseguale rispetto alla distribuzione nazionale (cioè i poveri sono meno poveri e i ricchi solo leggermente più ricchi) e il reddito equivalente medio supera di un terzo quello nazionale. Chi sono dunque i poveri a Modena? Tenendo conto che non si sta analizzando la povertà relativa (e dunque legata alla disuguaglianza), e che non vengono considerati i casi di povertà estrema (*homeless*, nomadi, immigrati, ancorché regolari) due categorie risultano svantaggiate: le anziane sole e le famiglie con più figli minori. Anche in questo caso, tuttavia, il confronto con la situazione del Mezzogiorno non è immediata: queste tipologie sono infatti relativamente più povere in termini di reddito, ma, come osservano gli autori, possono avvalersi di servizi non confrontabili per quantità e qualità. E' anche per questa ragione che il tasso di occupazione femminile può essere più elevato. Il circolo virtuoso dello sviluppo riduce il fenomeno della povertà al Nord, così come il circolo vizioso del sottosviluppo lo alimenta al Sud. La povertà al Sud è dunque determinata dall'intreccio bassi salari, scarsa occupazione, famiglie monoreddito, carico familiare, carenza di servizi. Se la differenza è in gran parte riconducibile all'occupazione, diventa fondamentale la valutazione delle politiche per l'occupazione attuate fin qui e la possibilità che queste ultime possano, da sole, risolvere i problemi di arretratezza e di sottosviluppo che stanno alla base del basso tasso di occupazione e dell'alta incidenza della povertà.

La prospettiva di genere

Le analisi precedenti hanno sottolineato come il tasso di occupazione femminile sia fra i fattori determinanti della povertà. Sebbene l'obiettivo delle pari opportunità sia stato incluso fin dall'inizio fra i "pilastri" della SEO, e il *gender mainstreaming* abbia continuato a permeare gli obiettivi anche dopo il 2003, come osservano Ciccarone e Marchetti "le politiche di pari opportunità rappresentano forse la maggiore nota dolente nell'implementazione della SEO in Italia". Come si dimostra nel saggio di Giannini (in questo numero), i risultati ottenuti in termini di aumento del tasso di occupazione femminile sono imputabili più a dinamiche endogene del mercato del lavoro (come la crescita dei servizi) che alle misure per l'occupazione femminile. All'aumento della quantità non è corrisposto tuttavia un eguale aumento della qualità dell'occupazione: rimane forte la concentrazione delle donne nell'occupazione atipica e permangono drammatiche le differenze territoriali: il tasso di occupazione femminile nel 2003 è pari al 53,4% al Nord contro il 27,1% al Sud (Giannini, Fig. 3). Non solo: rimane ancora il "tetto di cristallo" che impedisce alle donne di raggiungere

posizioni di prestigio o responsabilità, sia nei settori tipicamente “femminilizzati” come l’istruzione e in generale i servizi, sia nei settori più tipicamente maschili, in cui pure le donne cominciano a entrare. Una delle ragioni che vengono solitamente addotte per spiegare la discriminazione “verticale” riguarda la “doppia presenza”, cioè la necessità di conciliare responsabilità familiari e carriera, che porterebbe le donne ad una presenza meno costante sul mercato del lavoro, soprattutto in situazioni, come al Sud, caratterizzate da una cronica insufficienza di servizi. E pur tuttavia, anche laddove, come a Modena, il tasso di occupazione risulta fra i più alti, e le donne rimangono sul mercato del lavoro anche successivamente alla formazione di una famiglia e alla nascita dei figli (cf. Fig. 1.1 in Baldini - Silvestri) permane la una forte segregazione verticale: solo il 2,1% del totale delle donne è occupata come dirigente e quadro contro il 6,7 per gli uomini, il 2,4% come libero professionista e imprenditore (contro il 7% per gli uomini) (cf. Baldini - Silvestri, Tab. 1.3). E permane un significativo differenziale salariale di genere. Le differenze di genere rimandano dunque anche ad altri fattori, fra i quali il livello di istruzione e il ruolo della donna nella famiglia e nella società. E in questo senso l’analisi di Giannini lascia sperare in qualche, seppur lento, cambiamento: vi sono indizi che suggeriscono una tendenza verso un’istruzione più paritaria all’interno della famiglia (la percentuale di donne sul totale dei laureati è ormai pari, o superiore, a quella degli uomini) e, nella misura in cui l’istruzione facilita l’occupazione, questo può contribuire a ridurre il divario con gli uomini in termini di occupazione, ma può soprattutto contribuire a sollecitare una ridefinizione dei ruoli e delle aspettative che è la necessaria premessa per un vero cambiamento.

Quali prospettive?

I dati dell’indagine sulle Forze lavoro trimestrali, rilasciati dall’Istat nel settembre 2004 mostrano un quadro non rassicurante. Nonostante il lieve aumento dell’occupazione, e la lieve riduzione del tasso di disoccupazione, il tasso di occupazione rimane sul 56,5%, (45,1% per le femmine), ancora ben lontano dagli obiettivi di Lisbona. Sull’andamento positivo dell’occupazione (che peraltro cade nel Sud) può aver influito l’ondata di regolarizzazioni conseguenti alla sanatoria dei lavoratori immigrati illegali del 2002.

A un anno dall’approvazione della *Legge Biagi* si hanno ancora informazioni scarse sugli effetti esercitati. La proliferazione degli istituti contrattuali, molti dei quali scarsamente efficaci nel rispondere alle esigenze di flessibilità delle imprese e dei lavoratori (cf. per il *job sharing*, Emanuele 2004), ha generato una situazione di confusione e disparità nei trattamenti, e insieme

una percezione di transitorietà e incertezza di fondo sulle regole. Rimane ancora da ricostruire un quadro organico delle figure contrattuali, delle garanzie e delle tutele, degli ammortizzatori sociali, dello statuto dei lavori, una ri-regolazione cioè del mercato del lavoro, che, costruita su basi nuove, dia tuttavia garanzie ai lavoratori e certezza alle imprese. E, come osserva Del Punta (2004), questo può essere ottenuto solo attraverso un'idea condivisa di collaborazione istituzionale fra tutti gli attori del sistema. Come ha mostrato la storia italiana, questa è l'unica soluzione per cercare di ritrovare una "via alta" alla crescita e alla coesione sociale che rappresentano tuttora gli obiettivi cardine della SEO.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bigarelli, D. - Ginzburg, A. 2004

I confini delle imprese, mimeo, Università di Modena e Reggio Emilia.

Boeri, T. - Tabellini, G. 2004

Perché Lisbona resta un miraggio, in "Lavoce.info", 25 marzo.

Bosi, P. (2004), "Lavoratori e pensionati a rischio di povertà", CAPP, Università di Modena.

Brandolini, A. 2004

Se il cambiamento è relativo, in "Lavoce.info", 2 agosto.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2003

Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione, anno 2003, Roma.

Dell'Aringa, C. 2003

La valutazione della strategia europea per l'occupazione: il caso dell'Italia, in "Rivista Internazionale di Scienze Sociali".

Del Conte, M., Devillanova, C., Liebman, S., Morelli, S. 2003

Misurabilità dei regimi di protezione dell'impiego, in "Working Paper", 96, Centre for Research on the Public Sector, Milano.

Del Conte, M. - Liebman, S. 2003

I regimi di protezione dell'impiego nelle sintesi econometriche: tre domande per avviare un dibattito, Istituto di Diritto Comparato, Università Bocconi, Milano.

Del Punta, R. 2004

Una riforma in progress, in "La voce.info", 28 settembre.

Emanuele, M. (a cura di) 2004

Il lavoro ripartito tra riforma legislativa e contrattazione collettiva, Isfol, Roma.

European Commission 2003

Employment in Europe, Luxembourg.

Giannini, M. 2004

I giovani e il lavoro, in Garibaldi F. - Telljohan V. (a cura di), *Globalizzazione, strategie d'impresa e la qualità della vita lavorativa in Italia*, Maggioli, Rimini.

Ichino, A., Mealli, F., Nannicini, T. 2004

Temporary Work Agencies in Italy: A Springboard Toward Permanent Employment?, European University Institute, May.

Istat, 2003

NoteRapide, 22 luglio, Roma.

Istat 2004

Indagine sulle forze di lavoro

Levrero, S. - Stirati, A. 2004

Real Wages in Italy 1970-2000: Elements for an Interpretation, in “Economia & Lavoro”, 38,1

Ministero del Lavoro, 2001

Libro Bianco sul mercato del lavoro, Roma.

Pini, P. (a cura di) 2004

Innovazione, relazioni industriali e risultati di impresa, Franco Angeli, Milano.

Schettkat, R. 2003

Are Institutional Rigidities at the Root of European Unemployment?, in “Cambridge Journal of Economics”, 27, 6.

Simonazzi, A. - Villa, P. 1999

Flexibility and Growth, in “International Review of Applied Economics”, 13, 3.

Tronti, L. 2004

Concertazione e crescita economica: l'occasione perduta. Un riesame critico della politica dei redditi a dieci anni dal Protocollo di luglio, presentato al Convegno Aiel, Modena, 22-23 settembre 2004 (http://www.aiel.it/bacheca/MODENA/Sessione_C.htm#C9).

Villa, P. 2004

La diffusione del modello di famiglia a doppia partecipazione nei paesi Europei e in Italia. Tendenze, caratteristiche comuni e differenze, in “Inchiesta” (in corso di stampa).