

Ricordiamo le tante promesse del centrodestra in campagna elettorale: dopo due anni di governo l'abbassamento della pressione fiscale è impercettibile mentre non sta diminuendo il disavanzo della pubblica amministrazione



Le uniche spinte che continuano a manifestarsi sul versante delle liberalizzazioni restano quelle che riguardano il mercato del lavoro. Le riforme si devono fare: ma senza rinunciare a qualificare lo sviluppo

## Ci sarà più flessibilità ma non crescerà il lavoro

Guardando alle tante promesse della campagna elettorale, l'attesa comune era che il governo di centrodestra avrebbe attuato una serie di riforme per accelerare la liberalizzazione dei mercati. La politica per la concorrenza, oltre a creare opportunità per una nuova e più dinamica offerta imprenditoriale, poteva infatti servire per tenere a freno le spinte inflazionistiche generate dalla crescita economica, in modo da rendere sostenibili i forti tassi di sviluppo su cui lo stesso governo aveva basato tutte le possibilità di ridurre contemporaneamente la pressione fiscale e il disavanzo pubblico.

Dopo due anni di attività, con le misure adottate anche nell'ultima finanziaria e il relativo impatto sia a livello centrale che locale, è sempre più evidente che l'abbassamento della pressione fiscale è praticamente impercettibile, essendo la contrazione delle imposte erariali compensata da tributi locali, ticket e aumenti tariffari sui servizi pubblici, mentre il disavanzo della Pubblica amministrazione non solo non sta diminuendo nel complesso, ma si sta allontanando dal sentiero necessario a contenere il peso del debito pubblico sul prodotto lordo, come era stato previsto al momento dell'ingresso del nostro paese nell'area della moneta unica.

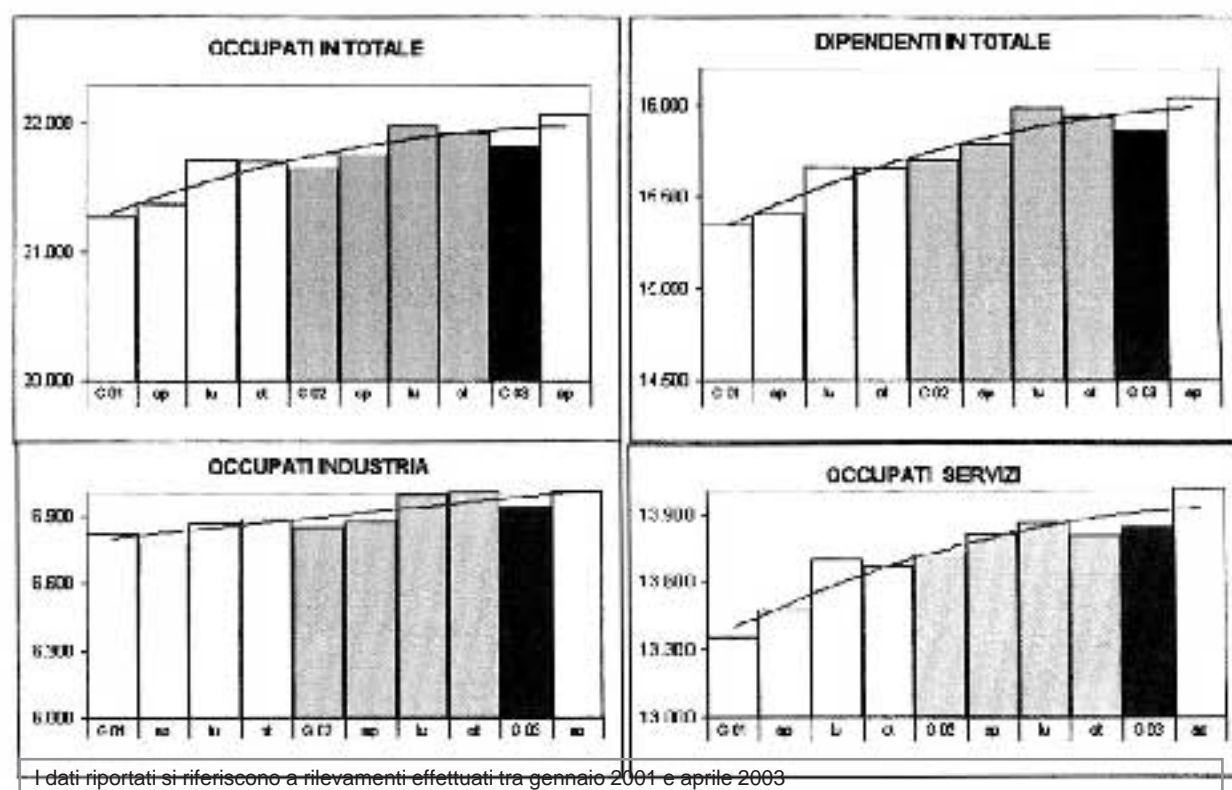
Le uniche spinte che continuano a manifestarsi sul versante delle liberalizzazioni restano quelle che riguardano il mercato del lavoro. Di fronte ai radicali cambiamenti che si manifestano nella società e ai condizionamenti imposti dalla maggiore integrazione dell'economia mondiale, non c'è dubbio che anche il mercato del lavoro debba diventare un terreno di riforme, come accade in molti altri mercati. A più tappe è stato costruito il quadro per un'Europa sociale, inclusiva e tesa a definire una strategia per lo sviluppo, nella quale si combinarsero, bilanciandosi, forme regolate di flessibilità nel mercato del lavoro con una maggiore efficacia degli strumenti di promozione e di protezione sociale. Il messaggio della "piena occupazione" lanciato nel Consiglio di Lisbona del marzo 2000 ha inteso spingere alla ricerca di soluzioni per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, troppo bassa per garantire la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale. Crescita economica e aumento dell'occupazione sono però stati visti soprattutto in funzione della qualità dello sviluppo, avendo come esplicito obiettivo una società socialmente coesa. In altri termini, il buon funzionamento del mercato del lavoro e la piena occupazione, insieme alla qualità degli standard sociali e alla solidità della rete di sicurezza, devono caratterizzare il mix di politiche necessario a far progredire la costruzione del modello sociale europeo. Un'elevata crescita economica, con un'inflazione contenuta e una finanza pubblica sana, servono a incrementare l'occupazione e rafforzare la coesione sociale.

Un livello adeguato di tutele, un'istruzione accessibile e di qualità, accompagnati da politiche sociali mirate, sono essenziali per adattare i sistemi economici al cambiamento, per incentivare l'aggiornamento delle capacità professionali della forza lavoro e migliorare la competitività. L'aumento del tasso di occupazione è, infine, un obiettivo prioritario perché da esso dipende in larga misura la possibilità di finanziare il sistema di protezione sociale. L'interazione dinamica tra questi tre ambiti ha rappresentato il nucleo della nuova "agenda per la politica sociale" adottata dal vertice di Nizza nel dicembre 2000, con l'ambizioso progetto di trasformare l'Unione europea nella "economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, in grado di generare una crescita economica sostenibile, con più posti di lavoro di migliore qualità e una maggiore coesione sociale". Il senso di questa sfida è chiaro. Se già in passato la politica sociale ha permesso all'Unione europea di gestire grandi cambiamenti attuando gli effetti sociali negativi, per il futuro, ammodernare il modello sociale, investendo nelle persone e costruendo un sistema di welfare attivo, è fondamentale per esaltare i valori di soli-

Tutele adeguate, una istruzione accessibile e di qualità, politiche sociali mirate, sono essenziali per adattare i sistemi economici al cambiamento



Foto di Dino Fracchia



I dati riportati si riferiscono a rilevamenti effettuati tra gennaio 2001 e aprile 2003

- **Occupazione complessiva per sesso e attività ad Aprile 2003 pari a 22.057.000, di cui maschi 13.668.000 e femmine 8.389.000. In tale ambito i lavoratori dipendenti sono 16.036.000 e i lavoratori indipendenti 6.021.000. I lavoratori a tempo pieno sono 20.161.000 e a tempo parziale 1.896.000.**
- **I collaboratori coordinati e continuativi a Dicembre 2002 sono pari a 2.392.527 di cui maschi 1.287.742 e femmine 1.104.785**
- **Resta l'anomalia di un tasso di occupazione che colloca l'Italia (58%) in coda non solo rispetto a Francia (63%) e Germania (70%), ma anche rispetto alla Spagna (60%)**

ELABORAZIONE A CURA DI IRES CONGIUNTURA FLASH

darietà e di giustizia, senza compromettere i risultati economici.

Ciò comporta la costruzione di un modello concertato di flessibilità e di sicurezza (la flexicurity) e, dall'altro, una strategia per l'occupabilità, basata sugli strumenti di politica attiva e sui servizi, ma anche sulla qualità e la promozione sociale del lavoro (formazione lungo l'intero arco della vita, partecipazione e dialogo sociale), con un aiuto consistente per le fasce deboli e un'effettiva parità di genere.

Ciò che emerge da questo disegno è una visione del cambiamento, dinamica e cosciente del fatto che lo sviluppo, in un contesto caratterizzato da meccanismi competitivi, comporta continue innovazioni e capacità di adattamento. Ma è anche una costruzione che non rinuncia a qualificare lo sviluppo e che rifiuta di aderire passivamente all'idea che l'esito migliore sia quello determinato dall'agire spontaneo del mercato (la "mano invisibile"); anzi, proprio sottolineando gli elementi qualitativi della condizione del lavoro, viene indicata una "via alta" alla competitività dei sistemi economici. Nonostante i ripetuti richiami alla strategia europea, identificata come la fonte ispiratrice di ogni riforma in materia di politica del lavoro, l'azione del governo nel campo dell'occupazione, dall'applicazione delle direttive in materia di contratti a tempo determinato, fino alle recenti deleghe sul lavoro e al relativo decreto legislativo, si muove in direzioni che hanno invece poco a che fare con i delicati equilibri di cui si è detto. Alcune motivazioni in sé possono essere condivise, perché fanno riferimento a elementi distintivi della situazione italiana, come la necessità di accrescere i tassi di occupazione delle donne e dei lavoratori in età matura, oltre che di far emergere l'enorme quantità di lavoro irregolare che rappresenta un importante fattore di rischio nei fenomeni di esclusione sociale. La strada seguita, a partire dalla pubblicazione del "Libro bianco" fino al recente decreto legislativo, accoglie però solo una parte delle linee-guida comunitarie, ossia quelle inerenti le flessibilità contrattuali,

ampliandone all'inverosimile la portata, e trascurano altri punti essenziali della stessa strategia europea, con l'effetto di squilibrare l'assetto complessivo del programma di interventi.

Gli esempi non mancano. La maggiore presenza dei privati nell'intermediazione di manodopera può anche corrispondere al desiderio di accrescere l'efficacia dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma se, come sta in parte accadendo, il nuovo modello di gestione del mercato del lavoro si trasforma in una strisciante marginalizzazione del servizio pubblico, non solo sono messi a rischio alcuni importanti principi indicati anche nella carta dei diritti fondamentali, ma si impoverisce il ruolo di utilità collettiva di questo servizio, con effetti negativi soprattutto per i lavoratori più deboli. Sul tema della liberalizzazione dei contratti, l'azione del governo mostra poi di seguire uno schema ancora più squilibrato, ampliando sia il numero che le cause che possono dare vita a forme di lavoro intermittente, con la creazione di nuove figure dall'inquadramento incerto, specie per quanto riguarda le tutele, in sostituzione di forme contrattuali che, sebbene manchino di una più accurata definizione del loro status (vedi le collaborazioni coordinate e continuative), hanno ricevuto nella scorsa legislatura alcuni primi segnali di attenzione sotto forma di parziali tutele di carattere previdenziale. Quali possano essere gli elementi compensativi di questa minore stabilità contrattuale non è facile dirlo. Il decreto legislativo prende spunto da una delega dalla quale è stata tolta la parte riguardante l'adeguamento degli ammortizzatori sociali, che viene rimandata a un secondo disegno di legge, con indicazioni ancora contraddittorie, ma che si limitano a un parziale miglioramento del trattamento ordinario di disoccupazione, senza alcuna apertura verso la crescente massa di soggetti meno tutelati, che lavorano in maniera precaria e discontinua.

Per concludere, va detto che anche l'andamento occupazionale non sembra ricevere, almeno fino a questo momento, alcun impulso aggiuntivo dalle politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro, rispetto ai trend che già si erano manifestati nel periodo successivo all'approvazione della legge Treu. Contrariamente agli annunci di tipo propagandistico effettuati dal premier, non c'è nessuna esplosione miracolosa nel numero assoluto degli occupati che anzi in media trimestrale crescono come in tutti e cinque gli anni dei governi di centro sinistra (circa 58 mila nuovi occupati a trimestre, ma nel periodo dal 1998 all'inizio del 2001 la media trimestrale era salita di quasi 10 mila unità). Se poi si approfondisce un po' l'analisi, si possono mettere a fuoco altri aspetti che non appaiono per nulla tranquillizzanti circa le prospettive di crescita dell'occupazione nel medio periodo. Il primo riguarda l'analisi tendenziale sul numero degli occupati che mostra negli ultimi trimestri un'inversione di segno, passando da una crescita costante a una sostanziale fase stagnante.

Il secondo aspetto è ricavabile invece dalla relazione tra crescita del Pil e crescita dell'occupazione. Tale relazione è risultata di difficile interpretazione negli ultimi anni, in conseguenza dell'aumento superiore a ogni ragionevole aspettativa dell'elasticità dell'occupazione, con risultati assolutamente positivi anche in periodi di crescita relativamente debole dell'economia. Questo fenomeno si è manifestato per un paio di trimestri all'indomani dell'applicazione della legge Treu, dando la stura a una facile interpretazione che ha teso a collegare direttamente l'effetto occupazionale positivo alle forme contrattuali più flessibili. Nei trimestri successivi, la situazione si è normalizzata, con incrementi occupazionali di proporzioni più ridotte. Un andamento ancora più oscillante è riscontrabile anche in tutto l'ultimo biennio, con variazioni dell'occupazione che sembrano assai poco collegate alla dinamica congiunturale. Tuttavia, se anche in questa occasione si ripettesse un andamento apparentemente contraddittorio come quello del 1998, la realtà potrebbe riservare qualche cocente delusione.

Gianni Geroldi

L'aumento del tasso di occupazione è un obiettivo prioritario: da esso dipende la possibilità di finanziare il sistema di protezione sociale