



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 10/2014
Note di policy

July 2014

**Austerità espansiva, precarietà espansiva
ed il *Jobs Act***

Paolo Pini

Quaderni DEM, volume 3

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

Austerità espansiva, precarietà espansiva ed il *Jobs Act*

di *Paolo Pini*

Sommario

Negli ultimi anni durante la crisi, la politica di svalutazione caricata sul lavoro non ha fatto altro che aggravare gli effetti negativi dell'austerità sulla domanda interna. Eppure la Commissione Europea, anche nelle ultime Raccomandazioni, continua a prescrivere continuità nelle politiche di flessibilità del mercato del lavoro, contrattuali e retributive. Il recente risultato elettorale europeo non appare aver modificato l'equilibrio politico nel Parlamento Europeo, e la politica economica sembra rimanere saldamente sotto il controllo di chi ha gestito la crisi e l'ha aggravata applicando le regole del rigore senza crescita. In Italia, il governo Renzi pensa di contrastare il record di disoccupazione con un "Jobs Act" che solo nel nome richiama quello americano. Ma le sue riforme del lavoro, con le modifiche ai contratti a termine estesi a tre anni senza causale, sono la stessa cura applicata dalla fine degli anni novanta che hanno così negativamente colpito l'economia italiana ed il mondo del lavoro.

Abstract

Expansionary Austerity, Expansionary Precariousness and the *Jobs Act*

In the last years of the crisis, the devaluation policy on labour has exacerbated the negative effects of austerity on domestic demand. Nevertheless, the European Commission, also in the recent countries recommendations, keeps prescribing continuity in labour policy for more market flexibility, in contracts and wages. The recent European election outcomes did not modify the political equilibrium in the European Parliament, and the economic policy seems to remain under full control of the same parties which have managed the crisis and worsen its economic consequences applying the rigor-without-growth rule. In Italy, PM Matteo Renzi has pledged to slash the country's record unemployment with his American-branded "Jobs Act". But his labour reforms, which will see short term job contracts extended for up to 3 years, are more of the same medicine applied since the turn of the 1990s that have been such bad news for the Italian economy and workers.

JEL CLASSIFICATION: E61; J08; J38; O47

KEYWORDS: Economic Growth; European Economic Policy; Jobs Act; Labour Deregulations

Austerità espansiva, precarietà espansiva ed il *Jobs Act*¹

di *Paolo Pini*²

1. *La chimera della crescita che non c'è*

La *Commissione europea* ha presentato ad inizio giugno 2014 le sue “Raccomandazione 2014-2015” per i singoli paesi dell’Unione, tra cui l’Italia (EC, 2014b). Il responso elettorale europeo del 25 maggio 2014 ha ammorbidito il *timing* delle stesse ma non la loro sostanza. La rotta non muta: vincoli di bilancio da rispettare, consolidamento fiscale da proseguire, riforme strutturali da realizzare. D’altra parte non vi erano aspettative per un cambiamento, semmai per una “non indisponibilità” a fornire qualche forma di flessibilità a seguito della richiesta del ministro dell’Economia e Finanze, P.C. Padoan, a seguito dell’approvazione del Def2014 del maggio 2014. Per l’Italia, la Commissione ha attestato che non siamo allineati nel percorso di rientro dal debito e quindi nel raggiungimento degli obiettivi di medio termine di pareggio del bilancio strutturale. Si richiede che entro settembre 2014 (in tempo per la prossima *Legge di Stabilità* sui cui la *Commissione* deve esprimere un parere preventivo alla sua approvazione) si realizzi questo allineamento con interventi aggiuntivi, oltre che rispetto degli impegni assunti sul terreno di tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni, riforme sul mercato del lavoro, ed altro ancora, rinnovando le precedenti raccomandazioni e chiedendo un più attento monitoraggio e verifica degli interventi realizzati e programmati. Come dire “fidarsi è bene, non fidarsi è meglio”. La via dell’austerità espansiva non deve essere abbandonata!

Ricordiamo che a maggio 2014 sono stati resi pubblici i dati congiunturali di crescita del reddito nei paesi europei per i primi tre mesi del 2014 e di crescita tendenziale ad un anno, rispetto allo stesso periodo del 2013.

La rappresentazione era sconcertante, ma allo stesso tempo non sorprendente.

A fronte dei segnali di uscita dalla crisi di fine 2013, che troppi commentatori ottimisti interpretavano come indicazioni inequivocabili della “luce alla fine del tunnel”, il dato congiunturale più recente ha scioccato i più, riconsegnandoci un’Europa squilibrata che si muove a più velocità, peraltro tutte deboli se confrontate a quella statunitense ed anche giapponese.

Per l’Oecd, le prospettive di crescita dell’Eurozona per il 2014 fermano il reddito ad un +1,2%, per l’Europa a +1,6%, mentre gli Usa segnano un +2,6%, il Giappone un +2,1%, ed i BRIICS un +5,3% (Oecd, *Economic Outlook*, 6 maggio 2014).

¹ L’autore desidera ringraziare Anna Soci per le discussioni avute su questi temi che hanno contribuito ad argomentare più efficacemente le tesi qui esposte.

² Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, email: paolo.pini@unife.it.

L'Eurostat peraltro ci racconta che nell'Eurozona (EZ18) solo la Germania cresce con un +0,8% nel primo trimestre (con limitato traino delle esportazioni e ben maggiore invece della domanda interna, privata e pubblica). Viceversa, la virtuosa Olanda ha segnato un sorprendente -1,4%, gran parte dei paesi baltici arrancano da tempo sotto lo zero, e la Francia è a crescita zero. Ma va peggio per il Sud Europa: Portogallo, Grecia, Cipro, Italia, tutti con segni negativi, mentre la Spagna respira un poco. Per tutta l'Eurozona abbiamo un +0,2%, quindi una conferma della stagnazione, non un segnale di ripresa. In Europa (UE28) la situazione è solo di poco migliore (+0,3%): fuori dall'Eurozona, solo il Regno Unito tiene il passo della Germania, e fa meglio della Germania su base tendenziale ad un anno (+3,1% contro +2,3%), oltre ai paesi di area economica tedesca, quali Polonia, Ungheria, Slovacchia (Eurostat, 15 maggio 2014).

In questo quadro deprimente, l'Italia si presenta con un -0,1% nel primo trimestre 2014 ed un -0,5% come dato tendenziale ad un anno di distanza (rispetto il primo trimestre 2013). L'obiettivo del Def2014 che programmava una crescita del +0,8% per il 2014 non appare più alla portata; peraltro le stesse previsioni internazionali che indicavano un minore +0,6%, vengono aggiustate ulteriormente verso il basso, a +0,5%. Dall'inizio della crisi, il Pil italiano è diminuito di 7 punti percentuali, ed analoga è oggi la distanza (*output gap*) tra reddito effettivo e reddito potenziale nonostante che quest'ultimo sia diminuito proprio a causa della crisi. Il Pil reale italiano è oggi al livello del 2000, 14 anni orsono. La prospettiva di farlo crescere da qui al 2018 di oltre il 7% appare una *chimera*, in assenza di una vigorosa politica economica di domanda che sostituisca quella attuale di rigore che amplifica la depressione. L'Istat (2014a) certifica che le politiche di austerità in Italia, con avanzi primari crescenti durante la crisi (nel 2013 2,2% sul Pil), hanno contribuito alla diminuzione del reddito peggiorando allo stesso tempo il debito pubblico (nel 2013 siamo al 133% sul Pil ed andremo presto al 135%) e portando le persone disoccupate ed inattive ma potenzialmente sul mercato del lavoro (scoraggiati e giovani senza lavoro e senza formazione) ad arrivare alla soglia dei 7 milioni nel 2013.

La regola è che la *potenziale offerta* si riduce con la crisi della *effettiva domanda*, trascinando verso il basso sia il tasso di occupazione sia le possibilità di un suo auspicato recupero; in altri termini, l'aumento della disoccupazione effettiva a causa dalla crisi fa crescere la disoccupazione strutturale, compromettendo l'efficacia delle politiche anticicliche per ristabilire equilibri occupazionali più favorevoli. Il raggiungimento degli obiettivi di tasso di occupazione elevato e disoccupazione bassa viene così compromesso sia per la crisi prolungata (depressione) che distrugge domanda effettiva, sia per gli effetti negativi che questa distruzione esercita sulla offerta potenziale, allontanandola dal livello che sarebbe richiesto per conseguire la massima occupazione. La stagnazione della domanda effettiva allontana così il paese dalla massima occupazione per tre ragioni: perché crea disoccupazione involontaria nel breve termine, la trasforma in strutturale nel

breve-medio termine riducendo il potenziale, compromette il suo riassorbimento nel medio-lungo periodo riducendo l'efficacia delle politiche stesse.

Sul fronte del tasso di occupazione, ovvero il rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa, la situazione non appare migliore. La strategia *Europe 2020* si è data come obiettivo il raggiungimento di un tasso pari al 75% (UE28) nella fascia della popolazione 20-64 anni. Nel 2002, il tasso di occupazione era il 67%, 8 punti da recuperare in 18 anni. Prima della crisi ne erano stati recuperati 3 (2008: 70%), poi in 5 anni i 2/3 di questo miglioramento è andato perso (2013: 68%): quindi dopo 11 anni il miglioramento è stato solo di 1 punto percentuale (Eurostat, 19 maggio 2014). Nei prossimi 7 anni dovremmo quindi recuperare 1 punto all'anno. L'Italia si trova nella identica situazione, con un *target* del 67% (2002: 59%; 2013: 60%). Nel frattempo, L'Istat (2014b) ci consegna una diminuzione del tasso di occupazione (-0,2) nel primo trimestre del 2014 rispetto ad un anno prima, e non solo una disoccupazione passata al 13,6% (+0,8 rispetto al trimestre di un anno prima), con quella giovanile che nel complesso passa al 46% e tocca il 60% nel sud Italia, con circa 6,9 milioni di persone tra disoccupati ed inattivi potenzialmente presenti sul mercato del lavoro.

Inoltre ampia ed in crescita è la divergenza tra paesi dell'Unione: tra il paese con il tasso di occupazione più alto (Svezia) e quello con il più basso (Grecia) ci sono circa 30 punti di differenza, quando erano circa la metà nel 2002. Ma questo è solo il caso più eclatante, a causa della crisi greca, a cui seguono crescenti divergenze tra i paesi nordici e dell'Europa continentale ed i paesi periferici.

Tuttavia, il percorso di *Europe 2020* appare quasi impossibile. Tutte le previsioni e le analisi economiche convergono su un dato: la ripresa economica sarà, quando verrà, *jobless*, ovvero non creerà posti di lavoro. La crescita della produzione, non esaltante, sarà in gran parte assorbita dalla crescita della produttività, anche perché le politiche devono essere orientate a far crescere la competitività dei singoli paesi e dell'Europa nel suo insieme, per affrontare le sfide della competizione su scala globale e sfruttare le opportunità offerte dalla crescita dai mercati esteri. Come ricorda il Governatore della Banca d'Italia "Aumenti di produttività e crescita dell'occupazione sono conciliabili se si riprende la domanda interna. La chiave è l'aumento degli investimenti fissi, che sono la cerniera tra domanda e offerta: da un lato, se ci sono le giuste condizioni esterne, essi sono la componente della domanda che reagisce più rapidamente al mutamento delle aspettative; dall'altro, essi potenziano la capacità di offerta sfruttando il progresso della tecnologia e rispondendo alla globalizzazione dei mercati e degli stessi processi produttivi." (Visco, 2014, p.12). Ma nella crisi dal 2008 gli investimenti sono crollati, ed in rapporto al Pil diminuiti significativamente ben sotto la soglia del 20%. In Italia siamo tornati al 17%, livello minimo dal dopoguerra.

Il sogno di una strategia per la massima occupazione rischia quindi di infrangersi a causa della lunga depressione che dal 2008 investe l'Europa e del lascito delle politiche economiche adottate. Siamo entrati nel *settimo anno*, come i dati di inizio 2014 certificano.

2. Il lascito delle politiche europee

D'altra parte, questo è il lascito che ci han riservato le politiche di *austerità espansiva* e di *precarietà espansiva* che hanno improntato la politica economica europea attuata quasi in contemporanea nei vari paesi.

Le prime politiche, del rigore dei conti, hanno agito sulla base della fallace idea secondo la quale dal contenimento dei deficit pubblici conseguissero riduzioni dei debiti e si liberassero risorse che il privato sarebbe andato ad utilizzare più efficacemente. Ma non si è tenuto conto del “vuoto di domanda” che così l'arretramento del pubblico creava, oltre che della efficacia spesso solo presunta del privato. La minore domanda pubblica non è stata compensata da una maggiore domanda privata, anzi consumi privati ed investimenti privati sono diminuiti mettendo in crisi tutta la domanda interna, europea e nei singoli paesi, lasciando tutto l'onere della crescita ad una domanda estera peraltro non più trainante. L'esito è stato che proprio a seguito del rigore i debiti invece di diminuire sono aumentati, nell'Eurozona da un rapporto del 65% sul Pil si è superata la soglia del 95%, ed al contempo la crescita del reddito si è azzerata, mentre quella dell'occupazione è divenuta negativa.

Le seconde politiche, della competitività salariale, hanno avuto il loro pilastro nella flessibilità del lavoro, contrattuale e retributiva. Anche in questo caso una idea fallace le ha alimentate, ovvero che l'aumento dell'occupazione potesse essere conseguito unicamente a condizione che si realizzasse un trasferimento di tutele del lavoro e diritti da chi li aveva a chi ne era privo. Gli esiti sono stati molteplici, e prevedibili, sulla offerta e sulla domanda. Si è ridotta la platea del lavoro tutelato, ed è aumentata quella del lavoro non tutelato, senza peraltro accrescere le tutele per questo ultimo. Si è così realizzata una sostituzione di lavoro più che una creazione di lavoro, con conseguente riduzione di tutele e diritti sia per chi li aveva conquistati nel passato, sia per chi si attendeva una alleggerimento dello stato di precarietà lavorativa e sociale. Ma non solo tutele e diritti sono stati intaccati; le stesse retribuzioni ne hanno sofferto, sia quelle degli *insiders* che quelle degli *outsiders*. Le retribuzioni nominali sono state compresse, e le retribuzioni reali diminuite (Janssen, 2014). Queste ultime non hanno certo tenuto il passo della pur debole crescita della produttività, determinando una ulteriore fase di diminuzione della quota del lavoro sul reddito. I due grafici che seguono mostrano il cambiamento della quota distributiva che va al lavoro dal 2000, negli anni pre-crisi e durante la crisi, con proiezione al 2015 sulla base delle ultime previsioni Oecd per il 2014 ed il 2015. Come risulta evidente, in molti paesi la quota distributiva del lavoro è

peggiorata sostanzialmente durante la crisi, ed in particolare sono stati penalizzati i paesi europei che hanno dovuto adottare le prescrizioni di svalutazione competitiva interna più pesanti sui salari: Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo. Tra i Piigs solo l'Italia ha contenuto il crollo della quota del lavoro, che era stata in lieve recupero negli anni pre-crisi, rispetto ai disastrosi esiti degli anni '90 (-10 punti percentuali di perdita) (Pini, 2013a).

Grafico 1 – Cambiamenti della quota del lavoro sul reddito, anni 2000-2007, media annuale per paesi Ocse (fonte: Oecd statistics, *Economic Outlook*, maggio 2014, per 2014 e 2015 previsioni Oecd).

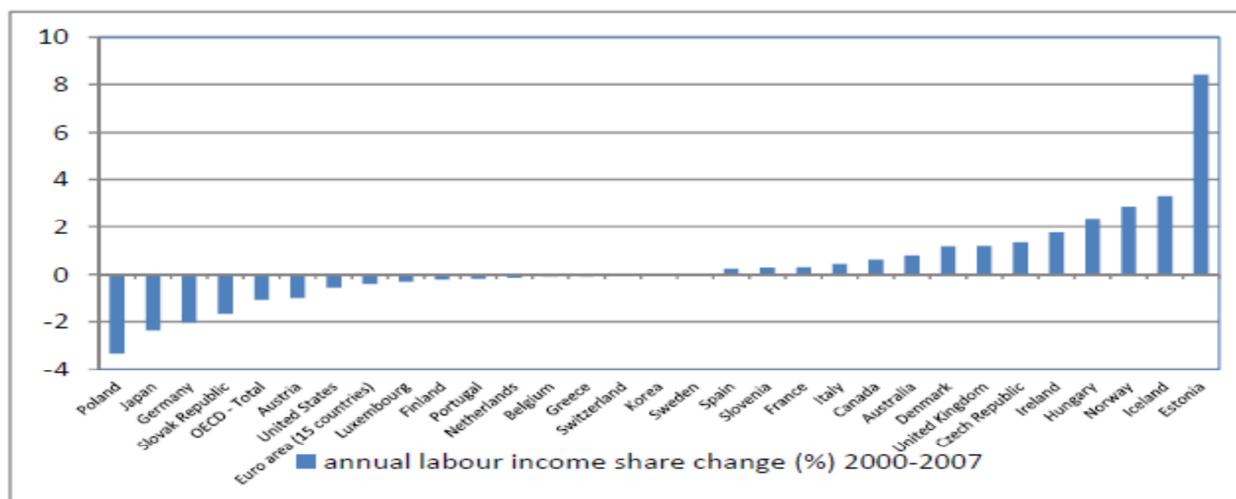
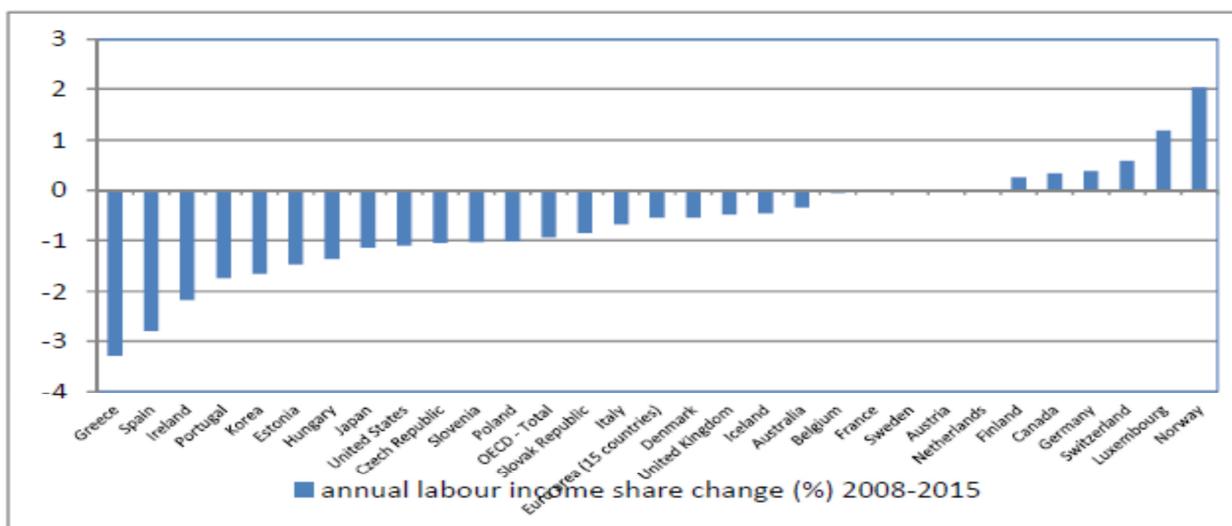


Grafico 2 – Cambiamenti della quota del lavoro sul reddito, anni 2008-2015, media annuale per paesi Ocse (fonte: Oecd statistics, *Economic Outlook*, maggio 2014, per 2014 e 2015 previsioni Oecd)



Questa politica di svalutazione interna caricata sul lavoro ha forse contribuito ad aumentare la competitività del sistema e la sua crescita? Non appare questo l'esito, semmai tale politica sembra produrre due effetti, entrambi perniciosi. Da un lato, ne è derivato un contenimento della domanda di beni e servizi che trae origine dal reddito da lavoro, andando ad aggravare gli effetti negativi delle politiche di austerità sulla domanda interna. Dall'altro, la competitività del sistema non ne ha tratto vantaggio, se è vero che sia per effetti di scala (minori volumi di produzione) che per quelli di sostituzione (lavoro meno retribuito e meno produttivo), la dinamica della produttività langue in tutta Europa, e prosegue la sua ventennale stagnazione in Italia in presenza di contenimento dei salari nominali.

D'altra parte, che queste non fossero le politiche più adatte da adottare nella crisi, ovvero in un equilibrio di disoccupazione, lo aveva ben indicato Keynes nel capitolo 19 dedicato ai *Cambiamenti dei salari nominali* della sua *Teoria generale*. "Alla luce di queste considerazioni sono adesso dell'opinione che il mantenimento di uno stabile livello generale dei salari monetari è, tutto sommato, la politica più consigliabile per un sistema chiuso; mentre la stessa conclusione varrà per un sistema aperto, purché l'equilibrio con il resto del mondo possa essere assicurato mediante fluttuazione dei cambi. Vi sono alcuni vantaggi in un certo grado di flessibilità dei salari di industrie particolari, in quantochè in tal modo vengono accelerati i trasferimenti da quelle industrie che vanno relativamente declinando a quelle che vanno relativamente espandendosi. Ma il livello complessivo dei salari monetari dovrebbe mantenersi stabile finché è possibile, almeno in periodi brevi. [...] In periodi lunghi, d'altra parte, ci rimane ancora da dover scegliere fra una politica che consenta ai prezzi di discendere lentamente col progresso della tecnica e degli impianti, mantenendo stabili i salari, e una politica che consenta ai salari di salire lentamente, mantenendo stabili i prezzi. In complesso la mia preferenza è per questa seconda alternativa, a causa della circostanza che il mantenere il livello effettivo dell'occupazione vicino, entro certi limiti, a quella dell'occupazione piena è più facile con un'aspettativa di maggiori salari futuri che con un'aspettativa di salari minori; oltretutto a causa dei vantaggi sociali della progressiva diminuzione del gravame dei debiti, della maggiore facilità di aggiustamento fra le industrie decadenti e le industrie in espansione, e dell'incoraggiamento psicologico che probabilmente si sentirà in conseguenza di una moderata tendenza all'aumento dei salari monetari" (Keynes, 1953, pp.238-239).

Tuttavia la *Commissione* non è interessata a ciò che scriveva Keynes, e neppure a ciò che sostiene una platea, a dire il vero molto vasta, di economisti più o meno keynesiani. Per cui le sue *Raccomandazioni* del 2 giugno continuano a prescrivere per l'Italia, come per gli altri paesi, niente altro che la continuità delle politiche di flessibilità del mercato del lavoro, contrattuali e retributive, per accrescere la competitività salariale. La crescita è affidata al contributo della componente estera della domanda, anche se questa pesa meno del 20% per i paesi dell'Unione, mentre il rimanente 80% è domanda interna, consumi delle famiglie, investimenti privati e pubblici, servizi collettivi.

Per accrescere la prima ci raccomandano di proseguire nelle politiche coordinate e simmetriche che comprimono la seconda, anche se queste hanno effetti depressivi sul reddito complessivo e sull'occupazione, producendo anche l'effetto collaterale un innalzamento del rapporto debito/Pil per tutti i paesi.

La competitività salariale è intesa come lo strumento cardine per conseguire questo obiettivo, che opera via riduzioni del costo unitario del lavoro, tale da accrescere la competitività di costo europea nei mercati globali. Per la *Commissione* ciò si realizza con interventi che ridimensionano il ruolo della contrattazione collettiva, nazionale e di settore, nella determinazione dei salari nominali, che invece devono essere allineati alla produttività dell'impresa, meglio ancora dei singoli lavoratori. Al contempo i salari reali non devono essere preservati da meccanismo di indicizzazione e salvaguardia del potere d'acquisto, ma rispondere alle condizioni di un mercato del lavoro concorrenziale, dove ingressi ed uscite devono essere peraltro deregolati per servire le esigenze produttive dell'impresa, senza interferenze esercitate dalle istituzioni che vincolano l'agire manageriale e creano anche barriere tra i lavoratori protetti e garantiti, gli *insider*, e coloro che non lo sono, gli *outsider*. In fondo la precarietà o la disoccupazione non sono altro che l'altra faccia della medaglia dell'operare di istituzioni collettive: ridimensionate queste, saranno ridimensionate sia la precarietà che la disoccupazione. Una narrazione questa che viene resa più *appealing* dalle tecniche economiche sulla disoccupazione strutturale che portano quella italiana all'11% lasciando un misero 2% per quella involontaria keynesiana. Così da far risultare evidente ciò che evidente non è, ovvero che non sia la domanda il problema, semmai le condizioni di offerta, e quindi la necessità delle riforme strutturali. Una narrazione che, se non fosse per le *technicalities* impiegate, ricorda molto l'*ancien régime*.

3. Il Jobs Act svelato e ciò che è rimasto

In Italia il 2014 è iniziato con il tema del "Lavoro" al centro dell'agenda politica. Mentre il Presidente del Consiglio Enrico Letta, approvata a fine dicembre 2013 la *Legge di Stabilità*, si muoveva con difficoltà per riposizionare il suo governo non più delle larghe intese, il giorno 8 gennaio 2014 Matteo Renzi annunciava il suo *Jobs Act* in dieci punti. Quattro pilastri lo caratterizzavano:

- 1) riduzione del cuneo fiscale;
- 2) politica industriale per il manifatturiero italiano ed il *Made in Italy*;
- 3) ricomposizione del mercato del lavoro tramite il contratto di lavoro a tutele progressive;
- 4) semplificazione delle norme sul lavoro.

Erano tre pilastri importanti e di buon auspicio per realizzare il *cambio di verso* annunciato.

Allora Renzi non era primo ministro, e twittava “Letta stai sereno!”. Sappiamo poi quanta serenità infondesse alla compagine governativa del partito di cui era il nuovo segretario, tanto che il vice-ministro all’economia Fassina si dimise chiedendo un chiarimento per capire se il PD di Renzi sostenesse o meno il Governo PD di Letta. Si capì presto che non ne aveva intenzione, e Renzi prese il posto di Letta, con la stessa maggioranza del Governo che era stato dimissionato.

Come Presidente del Consiglio, Renzi metteva al centro del suo programma il “lavoro” ed annunciava che avrebbe attuato il suo *Jobs Act* nel mese di marzo.

Dopo 120 giorni di Governo Renzi, cosa è rimasto di quell’annuncio e di quel programma dell’8 gennaio 2014, al netto del provvedimento sugli 80 euro di cui non trattiamo qui nel dettaglio?

Il **primo pilastro** è contrassegnato dal cartello “lavori in corso”. Il bonus degli 80 euro per i lavoratori dipendenti è appunto un *bonus* per 8 mesi del 2014, non strutturale, e dalle coperture incerte; esclude inoltre le categorie sociali più bisognose, occupate (ad esempio i lavoratori autonomi in cui si concentra la precarietà) e disoccupate, oltre a coloro che sono in povertà od a rischio di povertà. Dovrà divenire strutturale con la legge di stabilità del prossimo autunno, ed essere esteso almeno in parte alle categorie oggi escluse, risorse finanziarie permettendo. La riduzione dell’Irap è invece prevista nell’ordine del 10%, per il 2014 ed il 2015, ma anche in tal caso non vi certezza sulle coperture presenti e future. Molto dipenderà dalla *spending review*. Tuttavia, sono almeno alcuni passi significativi realizzati. Non avranno però effetti economici significativi nel breve periodo, come lo stesso Def2014 certifica.

Il **secondo pilastro** è stato invece presto abbandonato, a meno che non si ritenga che politica industriale sia sinonimo di privatizzazioni su cui peraltro Letta si era impegnato nel novembre 2013 con la *Commissione Europea* per far digerire la sua *Legge di Stabilità*. Avevamo sperato che il *Jobs Act* introducesse idee di politica industriale pubblica per i settori strategici, sia tradizionali/maturi, sia innovativi, per realizzare innovazioni nei processi e nei prodotti, nell’organizzazione e qualità del lavoro, in tecnologie verdi e conoscenza, quali fattori cardine per contrastare la stagnazione della produttività che frena sia la competitività delle imprese che le retribuzioni dei lavoratori. Avere una idea di politica industriale significa scegliere come e dove posizionare la nostra manifattura nel mercato globale, in termini di tecnologie, produzioni e domanda, e ciò implica cambiamenti strutturali del sistema economico. Purtroppo, ci eravamo sbagliati. La riduzione del “cuneo fiscale” avrebbe potuto essere l’occasione per quel *cambio di verso* annunciato: spostare la tassazione dal lavoro e dall’impresa sulla finanza e sulla rendita, privilegiare le imprese che investono in innovazione, rivedere le detrazioni fiscali e le aliquote marginali sui redditi per introdurre una maggiore progressività, dare ossigeno alle fasce di lavoro a basso reddito, ai lavoratori precari, a chi è senza lavoro, a chi è sotto la soglia di povertà. Invece si è scelto un bonus non strutturale per i lavoratori dipendenti ed una riduzione generalizzata dell’Irap, entrambi dalle incerte coperture.

Il **terzo pilastro** è stato depotenziato e rinviato al disegno di legge delega che dopo la futura approvazione del Parlamento troverà attuazione forse nel 2015. Sarebbe stato auspicabile che con l'introduzione del contratto a tutele progressive si segnasse una discontinuità rispetto al passato, andando verso una radicale eliminazione del *supermarket* delle forme contrattuali per indurre le imprese ad investire in capitale cognitivo ed in innovazione organizzativa. Invece, il Parlamento è chiamato a discutere un progetto che ipotizza l'introduzione in via sperimentale di una ulteriore modalità contrattuale, flessibile e graduale nelle tutele, che si aggiunge alle numerose forme esistenti, senza sostituirne alcuna. Lo stesso progetto di semplificazione normativa, con la stesura di un testo unico sul lavoro, viene posticipato nella sua realizzazione. Inoltre, viene grandemente indebolita la rilevanza di altri interventi sul lavoro, più che sul mercato del lavoro, presenti nel *Jobs Act* di gennaio: rappresentanza e diritti, assegno universale, minimi salariali, scuola e formazione. La logica sembra essere quella della *eventuale sperimentazione*, quindi provvisorietà e non generalità, piuttosto che di interventi strutturali. Questi avrebbero potuto estendere i diritti e le opportunità, coniugando i primi con le seconde, una strada opposta a quella delle riduzioni delle tutele del lavoro praticata da decenni. Se si fosse voluto rilanciare la competitività di qualità delle imprese sui mercati, occorreva partire da questi nodi. Deve essere anche segnalata la posizione di Confindustria che nell'assemblea del 29 maggio ha annunciato che il contratto a tutele progressive non deve essere nell'agenda delle riforme sul mercato del lavoro, né nella sua eventuale versione sperimentale aggiuntiva ai contratti esistenti, né tanto meno nella sua versione sostitutiva, mentre ha rilanciato la richiesta di deregolamentazione del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (Confindustria, 2014). "Non abbiamo bisogno di un nuovo contratto, neppure a tutele crescenti. Abbiamo bisogno di semplificare e migliorare la disciplina di quello a tempo indeterminato, rendendolo più conveniente e attrattivo per le imprese, lasciandole più libere di organizzare in maniera flessibile i processi di produzione e rimuovendo gli ostacoli che scoraggiano le assunzioni" (Squinzi, 2014). Se così fosse, i potenziali elementi innovativi del *Jobs Act* annunciato a gennaio 2014 verrebbero riposti definitivamente in soffitta.

Sul *Jobs Act*, si è così scelto, invece, di partire dal **quarto pilastro**, quello della semplificazione normativa sui contratti a tempo determinato e sull'apprendistato, declinando la semplificazione in termini di liberalizzazione. Molto si è già scritto su ciò. Qui ci preme sintetizzare alcune questioni.

Anzitutto, il rischio è che, come vari giuslavoristi hanno evidenziato, la semplificazione dia corso ad un percorso di contenziosi a livello europeo, non solo nei tribunali del lavoro italiani, in quanto la revisione della a-causalità economica-organizzativa contrasterebbe con importanti direttive comunitarie che distinguono il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato inteso come prevalente da quello a termine (Giuristi democratici, 2014). La semplificazione mirava ad eliminare i contenziosi in sede nazionale, in realtà rischia di proiettarli su dimensione europea. In secondo luogo, l'eliminazione della causalità, il meccanismo di proroghe e rinnovi legati alla

mansione più che al lavoratore, le sanzioni pecuniarie, pongono il lavoratore stesso in una condizione di ulteriore debolezza nei confronti del datore di lavoro, consentendo comportamenti che rischiano di essere ricattatori da parte di quest'ultimo (Alleva, 2014; Saraceno, 2014).

In aggiunta, altre obiezioni cruciali sono di tipo economico. In estrema sintesi, ne indichiamo tre.

Primo, l'idea che con maggiore flessibilità contrattuale si consegua una riduzione della disoccupazione ed un aumento dell'occupazione non trova supporto dall'evidenza empirica, come mostrano le stesse analisi condotte dall'Oecd (*Employment Outlook*, vari anni) o da Blanchard (2006a) Proprio Blanchard nel 2006 in una conferenza affermava nelle sue conclusioni: "Un alto livello di protezione sociale non è incompatibile con una bassa disoccupazione. Deve essere tuttavia fornita in modo efficiente" (Blanchard, 2006b). Questa idea, ridotte protezioni – ridotta disoccupazione, si dimostra in verità una prima falsa credenza. Più che accrescere l'occupazione, con la riduzione delle tutele sembra emergere una sostituzione tra (minore) occupazione stabile e (maggiore) occupazione instabile.

Secondo, la maggiore flessibilità nei contratti a termine favorisce la ripetitività dei contratti più che la stabilizzazione degli stessi, senza peraltro che aumenti la durata complessiva dello status occupazionale, mentre si riduce la retribuzione percepita, come insegna anche l'esperienza spagnola. Quindi l'idea che maggiori opportunità per un lavoro a termine accrescano la probabilità che tale lavoro si trasformi in stabile risulta una seconda falsa credenza (Boeri, 2014a).

Terzo, la maggiore flessibilità del rapporto di lavoro, in uscita oltre che in entrata garantita dai contratti a termine e dalle semplificazioni apportate ai contratti di apprendistato, non appare positivamente correlata alla produttività del lavoro ed alla sua crescita. Anzi se una relazione sussiste, è opposta a quella presunta, ovvero la riduzione delle protezioni all'impiego (minori tutele per il lavoratore) appare associata a riduzioni della produttività piuttosto che ad un suo aumento (Pini, 2013a, b; Comito *et al.*, 2014). La ragione è rintracciabile nel fatto che forme contrattuali flessibili se da un lato possono favorire la mobilità del lavoro da imprese ed industrie poco dinamiche verso quelle più dinamiche, dall'altro abbassano la propensione ad innovare ed investire sulla qualità del lavoro da parte delle imprese, le quali cercano piuttosto di trarre vantaggio dai minori costi del lavoro invece di accrescere la produttività. Per cui, che la maggiore flessibilità del lavoro porti a più produttività è la terza falsa credenza.

Se questi sono i rischi che corre il nostro paese nel proseguire lungo la strada della flessibilità del lavoro, peraltro comprovati dall'aver coniugato dalla fine degli anni '90 dosi crescenti di deregolamentazione del mercato del lavoro con la progressiva stagnazione della produttività del lavoro, non sarebbe opportuno ripartire dalle potenzialità che potevano essere rintracciate nella versione annunciata del *Jobs Act* del gennaio 2014 piuttosto che percorrere il declivio improntato dalla fallace idea della "precarietà espansiva"?

4. Conclusioni. Il post elezioni europee e l'Italia

Le elezioni europee ci hanno consegnato un Parlamento che è più conservatore di quello precedente. Per due ragioni, almeno. Le politiche europee del rigore hanno accentuato la crisi economica complessiva, hanno accresciuto le divergenze tra i paesi, hanno avuto effetti dirompenti sulla crescita, sulla occupazione/disoccupazione, sulle disuguaglianze. Hanno anche accresciuto le paure del diverso e dell'estraneo. Ciò ha alimentato i populismi e l'euroscetticismo e con essi le forze di destra, anche di ispirazione fascista e nazista oltre che nazionalista, ne hanno tratto vantaggio. Al contempo, i partiti di centro o centro-destra che hanno governato le politiche del rigore perché governano l'Europa, non sono stati penalizzati quanto forse avrebbero meritato, e rischiano ancora di essere il baricentro delle istituzioni europee e dettare la politica economica europea. D'altro canto, le forze progressiste non sono state premiate dagli elettori, anzi sono state fortemente penalizzate soprattutto dove erano andate al governo con un programma di cambiamento che hanno presto riconvertito in un programma di conservazione. Un esempio eclatante è quello francese per il quale il Presidente della Repubblica Hollande si è convertito alla politica anti-keynesiana giungendo a far suo il motto ottocentesco secondo cui "l'offerta crea la sua propria domanda" attribuita a Jean-Baptiste Say (1767-1832) per la sua "legge degli sbocchi"³. Queste forze sono state incapaci di contrastare una politica economica sbagliata, in sede nazionale ed europea, e di portare avanti un progetto differente, e quindi convertitesì all'etica del rigore senza crescita o dell'utopica quanto errata dottrina del *laissez-faire* sono state bocciate. Per arginare i populismi e l'euroscetticismo il parlamento europeo si è avviato verso un modello di grande coalizione nella continuità. Ecco perché l'equilibrio che governerà l'Europa rischia di essere più arretrato del precedente, senza però costituire un valido argine ai rischi di implosione dell'Euro e dell'Unione. Questo è il rischio maggiore per l'immediato futuro.

Ciò che invece ci appare indispensabile sarebbe la non continuità: un cambio di rotta del progetto europeo che modifichi le regole che governano la politica economica, quella fiscale e quella monetaria, e ristabilisca anche il primato della politica e delle istituzioni democratiche rispetto a quelle economico-finanziarie. Per conseguire questo obiettivo, l'Italia dovrebbe lavorare ad iniziare dal semestre europeo che presiederà. D'altra parte il voto italiano, pur nelle evidenti contraddizioni, ha consegnato un paese che vuole cambiare, entro i suoi confini, ma vuole cambiare anche l'Europa

³ Più precisamente Say sosteneva che "i prodotti sono pagati con i prodotti" (*Traité d'économie politique*, Libro I, Cap. XV, p.153, 1803), frase che Keynes criticandola l'ha trasformata nel motto sopra riportato. Nel Capitolo XV del Libro I del suo *Traité d'économie politique* (1803), Say scrive: «Un prodotto terminato offre da quell'istante uno sbocco ad altri prodotti per tutta la somma del suo valore. Difatti, quando l'ultimo produttore ha terminato un prodotto, il suo desiderio più grande è quello di venderlo, perché il valore di quel prodotto non resti morto nelle sue mani. Ma non è meno sollecito di liberarsi del denaro che la sua vendita gli procura, perché nemmeno il denaro resti morto. Ora non ci si può liberare del proprio denaro se non cercando di comperare un prodotto qualunque. Si vede dunque che il fatto solo della formazione di un prodotto apre all'istante stesso uno sbocco ad altri prodotti» (*Traité d'économie politique*, Libro I, Cap. XV, pp.141-142).

odierna. L'esito elettorale italiano dovrebbe essere speso non per chiedere solo posti di governo nella nuova Commissione, ma per ottenere una revisione delle regole fiscali che oggi bloccano ogni iniziativa di crescita economica e di ripresa dell'occupazione. Ed al contempo lavorare per un'Europa meno intergovernativa, più democratica. Un primo passo sarebbe una riforma delle regole europee per scorporare gli investimenti pubblici dai vincoli di deficit nazionali. Un secondo passo quello di avviare a livello europeo un piano keynesiano di domanda pubblica, per immettere nell'economia uno stimolo forte di alcune centinaia di miliardi di euro nei prossimi anni, con scadenza 2020, e far ripartire la domanda interna dei paesi europei. Un ammontare significativo di risorse aggiuntive da investire nei prossimi 5 anni per rilanciare la crescita, da trovare non con tagli alla spesa ma con gli *eurobonds*. Un terzo passo infine sarebbe finalizzare questa domanda pubblica per la riconversione produttiva della manifattura europea, nella direzione di tecnologie verdi ed economia della conoscenza, affinché l'*Industrial compact* (EC, 2014a) possa essere dotato di concreti strumenti di realizzazione. Di nuovo citiamo il Governatore della Banca d'Italia: "Siamo anche consapevoli che alla crescita della produttività, troppo a lungo stagnante, deve accompagnarsi quella della domanda, quindi dei redditi delle famiglie, da sostenere con nuove opportunità di lavoro. Servono investimenti, privati e pubblici, nazionali ed europei" (Visco, 2014, p.22).

Non sarebbe certo la soluzione di tutti i problemi che ha l'Europa, ma sarebbe comunque un primo passo nella direzione giusta per affrontarli. Se è vero che con il voto italiano, la deriva populista non ha preso la direzione della destra come altrove è avvenuto in Europa, fatte salve alcune significative eccezioni, ma dell'area progressista, allora il significato ed il peso di questo voto deve essere fatto valere. Questa è una sfida per chi ha vinto le elezioni italiane.

Gli equilibri europei sembrano però difficili da spostare nella direzione necessaria. Le decisioni dell'ultimo *Consiglio Europeo* di fine giugno 2014 lo attestano in tutta la loro negatività. In sostituzione del sempre opaco José Manuel Barroso, avremo un nuovo Presidente della *Commissione Europea*, quel moderato Jean-Claude Juncker voluto dai popolari europei e sostenuto dall'alleanza dei socialisti e democratici e da quella dei liberali, che non segna affatto una discontinuità. Il vertice intergovernativo peraltro ha confermato che non solo nessun cambiamento delle regole di politica economica, ad iniziare da quelle previste dal *Patto di Stabilità e Crescita* (PSC), dal *Six Pact* e *Two Pact*, sarà nell'agenda della prossima Commissione, ma neppure quella flessibilità variamente declinata nell'applicazione delle regole che è stata il *leitmotiv* della negoziazione sul Presidente della Commissione. La flessibilità possibile non è altro che quella prevista da quegli accordi, "sfruttando al meglio" quanto già previsto nelle norme esistenti (Consiglio Europeo, 2014, pp.7-8). Tale "sfruttando al meglio" rinvia alle riforme da realizzare e soprattutto realizzate, ovvero la flessibilità prevista dal PSC non è disgiunta dalla realizzazione delle riforme che la Commissione ci chiede (Boeri, 2014b). La posizione italiana non è quindi

⁴ *Super* perché, secondo i popolari europei, dovrebbe ricoprire anche il ruolo di Presidente dell'Eurogruppo.

facile, anche dal nostro ministro dell'economia si ribatte che le riforme hanno un costo, e nel breve periodo danno risultati modesti per cui questo costo deve essere conteggiato per concedere un allungamento dei tempi di conseguimento dell'obiettivo finale di rientro del debito al 60% del Pil, ed anche di quelli di conseguimento dell'obiettivo di medio termine di pareggio di bilancio strutturale (Padoan, 2014)⁵. La rappresentanza italiana nel frattempo è tornata a casa dal Consiglio Europeo di giugno non solo con la piena conferma da parte del Consiglio stesso delle *country recommendations* che un mese prima erano state indicate la Commissione (EC, 2014b), ma anche con un fermo diniego alla richiesta avanzata dal Governo italiano di rinviare di un anno, dal 2015 al 2016, il rispetto dell'obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio strutturale, che era previsto nel Documento di Economia e Finanza 2014 (MEF, 2014)⁶. Non ci sembra ciò di buon auspicio per l'ottenimento della flessibilità "da sfruttare al meglio" prevista dal PSC.

⁵ Di natura tutta diversa è la lettura di Fassina di ciò che sia la richiesta italiana di flessibilità: "Dobbiamo prendere atto con realismo che il fallimento della linea mercantilista ed il messaggio consegnato dalle elezioni del 25 maggio producono soltanto *un irrilevante discussione sulla flessibilità nell'applicazione delle regole vigenti*. [...] Credere che siamo sulla rotta giusta e che la primavera è in arrivo grazie alle *mitiche riforme strutturali e qualche decimale in più di deficit per un paio di anni* sarebbe la condanna finale per la politica, oltre che per la democrazia e il lavoro." (Fassina, 2014) (corsivo aggiunto).

⁶ Per una analisi del Def2014 si veda Pini, Romano (2014).

Riferimenti bibliografici

- Alleva P. (2014), “Contratti a termine, uno sconcio etico e incostituzionale”, *il manifesto*, 25 marzo: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/contratti-a-termine-uno-sconcio-etico-e-incostituzionale/>
- Blanchard O. (2006a), “European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas”, *Economic Policy*, vol.21, n.45, pp.5-59.
- Blanchard O. (2006b), “European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas”, presentazione alla conferenza del 15 marzo 2014: <http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/25923>
- Boeri T. (2014a), “Tanti contratti, poco lavoro”, *Lavoce.info*, 28 marzo: <http://www.lavoce.info/contratti-a-tempo-determinato-esempio-spagnolo/>
- Boeri (2014b), “Flessibilità e discrezionalità della Commissione”, *Lavoce.info*, 2 luglio: <http://www.lavoce.info/flessibilita-fiscal-compact-commissione-europea/>
- Boeri T., Garibaldi P. (2014), “Norme sul lavoro sull’orlo della schizofrenia”, *Lavoce.info*, 18 marzo: <http://www.lavoce.info/governo-lavoro-contraddizione/>
- Comito V., Paci N., Travaglini G. (2014), *Un paese in bilico*, Ediesse, Roma.
- Confindustria (2014), *Proposte per il mercato del lavoro e per la contrattazione*, maggio, Confindustria, Roma.
- Consiglio Europeo (2014), “Conclusioni”, EUCO 79/14, Consiglio Europeo, Bruxelles, 27 giugno: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.
- EC (2014a), *Communication for a European Industrial Renaissance*, EC COM 14/2, European Commission, Brussels.
- EC (2014b), *Country Specific Recommendation. Italy*, 2 giugno, EC COM 413/2, European Commission, Brussels.
- Fassina S. (2014), “Debito e riforme. Le verità che Renzi finge di non vedere in Europa”, *il Foglio*, 5 luglio: <http://www.ilfoglio.it/articoli/v/118861/rubriche/debito-e-riforme-le-verit-che-renzi-finge-di-non-vedere-in-europa.htm>
- Giuristi democratici (2014), “Denuncia alla Commissione dell'Unione Europea contro il Jobs Act - D.L. 20 marzo 2014”, n. 34: http://www.giuristidemocratici.it/post/20140401200444/post_html
- Istat (2014a), *Rapporto annuale 2014. La situazione del paese*, Istat, Roma.
- Istat (2014b), “Rilevazione trimestrale sulle forse di lavoro”, aprile, Istat, Roma.
- Janssen R. (2014), “European Wage Depression Since 1999”, *Social Europe Journal*, 30 maggio: <http://www.social-europe.eu/2014/05/wage-depression/>
- Keynes J.M. (1953), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, UTET, Torino (ed. originale 1936).

- MEF (2014), “Documento di Economia e Finanza. DEF2014”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Roma, 7 aprile: <http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/>.
- Oecd (2014), *Economic Outlook*, maggio, Oecd, Parigi.
- Oecd (vari anni), *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Padoan P.C. (2014), “«L’Italia rispetterà le regole europee. Misuriamo l’impatto delle riforme»”, intervista al *Corriere della Sera*, 6 luglio: http://www.corriere.it/economia/14_luglio_06/italia-rispettera-regole-europee-misuriamo-l-impatto-riforme-ef50b1ee-04d5-11e4-915b-77c91b2dfa50.shtml
- Pini P. (2014), “L’Europa e le sue “raccomandazioni” perverse”, *Argomenti*, n.40, in corso di pubblicazione.
- Pini P. (2013a), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Ediesse, Roma.
- Pini P. (2013b), “Minori tutele del lavoro e contenimento salariale, favoriscono la crescita della produttività? Una critica alle ricette della BCE”, *Economia e Società Regionale*, vol.31, n.1, pp.50-82.
- Pini P., Romano R. (2014), “DEF 2014: le fonti mancanti della crescita”, *Economia e Società Regionale*, in corso di pubblicazione.
- Realfonzo R., Tortorella Esposito G. (2014), “Gli insuccessi nella liberalizzazione del lavoro a termine”, *Economia e Politica*, 13 maggio: <http://www.economiaepolitica.it/index.php/lavoro-e-sindacato/gli-insuccessi-nella-liberalizzazione-del-lavoro-a-termine/#sthash.BMQFgwdr.dpuf>
- Saraceno C. (2014), “Renzi, il jobs act e la precarietà infinita”, *Ingenere.it*, 17 marzo: <http://www.ingenere.it/articoli/renzi-il-jobs-act-e-la-precarieta-infinita>
- Squinzi G. (2014), “Relazione del Presidente Giorgio Squinzi”, Assemblea Nazionale Confindustria, 29 maggio, Roma.
- Visco I. (2014), *Considerazioni finali, Relazione annuale della Banca d’Italia per il 2013*, 30 maggio, Banca d’Italia, Roma.