

Il tentativo di riformare il mercato del lavoro italiano: le novità della “Legge Biagi”

“Riformare il mercato del lavoro
è la condizione per conseguire l’obiettivo
di aumentare l’occupazione,
accrescendone la qualità”

Marco Biagi



Relazione a cura di:
Silvia Crespi
Emanuele Tamiazzo

Introduzione

La riforma del mercato del lavoro in Italia è un argomento non più confinato alla sfera delle scelte dei Governi. E' infatti oggetto di valutazione da parte dell'Unione Europea, di dibattiti politici e di lotte sociali.

E proprio col 2003, dopo la sottoscrizione del "Patto per l'Italia" tra Governo e Parti Sociali, l'esecutivo italiano sembra voglia impegnarsi nell'introdurre nuovi strumenti che consentano di consolidare una strategia di riforma che dia al mercato del lavoro nuove opportunità per superare i problemi persistenti negli anni quali rigidità, precarietà e sommerso.

Questo lavoro ha lo scopo di presentare la situazione occupazionale dell'Italia attraverso dati statistici, derivare i motivi di tali cifre, analizzare l'evoluzione delle politiche per l'impiego e di welfare succedutesi negli anni; infine presentare le novità introdotte con la Legge Biagi, strumento con cui il Governo si propone di garantire al mercato del lavoro maggiore flessibilità, legalità e sicurezza dell'impiego così da raggiungere l'obiettivo di aumento dell'occupazione.

Caratteristiche del mercato del lavoro

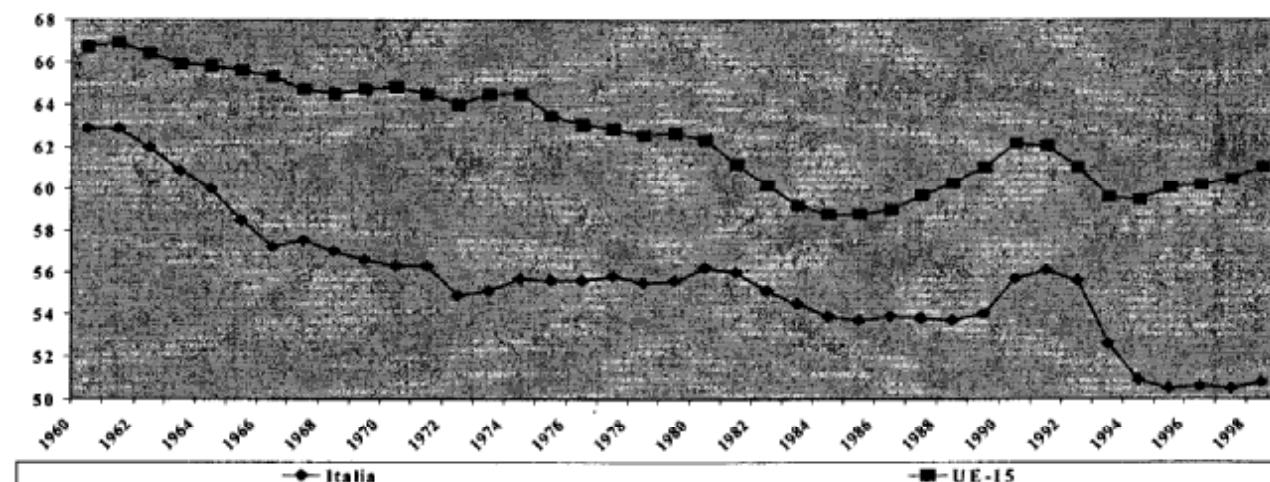
L'aumento dell'occupazione è uno degli obiettivi di politica economica che il policy-maker persegue. Vengono quindi predisposte misure e strumenti che cercano di arrivare il più efficacemente all'obiettivo. In Europa e più in particolare in Italia i tassi di disoccupazione registrati fino ad oggi sono sempre stati però al di sopra di quelli registrati negli USA. Si può stimare che alle soglie del 2000 il tasso di disoccupazione europeo fosse più del doppio rispetto agli USA. Da più parti viene sostenuta la tesi per cui tassi elevati di disoccupazione provengono dalle rigidità istituzionali che stanno dietro il mercato del lavoro (si parla frequentemente del fenomeno di "eurosclerosi"). L'origine di tale rigidità è da far risalire alle scelte effettuate da gran parte dei Governi europei negli anni 60-70 che hanno adottato sistemi istituzionali del mercato del lavoro che garantissero un alto grado di equità sociale. La scelta fatta in quegli anni di adottare politiche di garanzie di reddito e un servizio di protezione sociale esteso a tutti, come per esempio il sistema pensionistico a ripartizione a carico dello Stato, ha portato ad un progressivo aggravamento del deficit pubblico, con conseguente continuo innalzamento del livello di tassazione ed irrigidimento del mercato del lavoro. Ulteriori appesantimenti sono derivati:

- dall'introduzione di regole che ponevano restrizioni sull'orario di lavoro, sui licenziamenti e sulle assunzioni;
- da un sistema di sostegno al reddito dei disoccupati più generoso e prolungato nel tempo (con conseguente rischio di perdita delle proprie skills e quindi di competitività)
- dall'applicazione di salari minimi e di programmi per i disoccupati che hanno reso più restrittive le condizioni di accettazione di un lavoro da parte di questi ultimi (aumento del livello del salario di riserva).

Se consideriamo il caso Italia possiamo facilmente cogliere gli aspetti che limitano la flessibilità del mercato del lavoro e quindi che non consentono, senza interventi correttivi peraltro impopolari per un Governo, di innalzare significativamente il livello occupazionale. Si può citare la legislazione a favore dell'occupazione (tra cui il tanto discusso art. 18), la rigidità salariale, la contrattazione collettiva di tipo centralizzato a livello di settore. Oltre alle scelte di protezione che hanno portato a irrigidimento e scarsa competitività, non bisogna dimenticare le caratteristiche, ormai debolezze strutturali, del nostro Paese che se analizzate nelle cifre ci danno la misura del gap che ancora persiste tra Italia ed Europa.

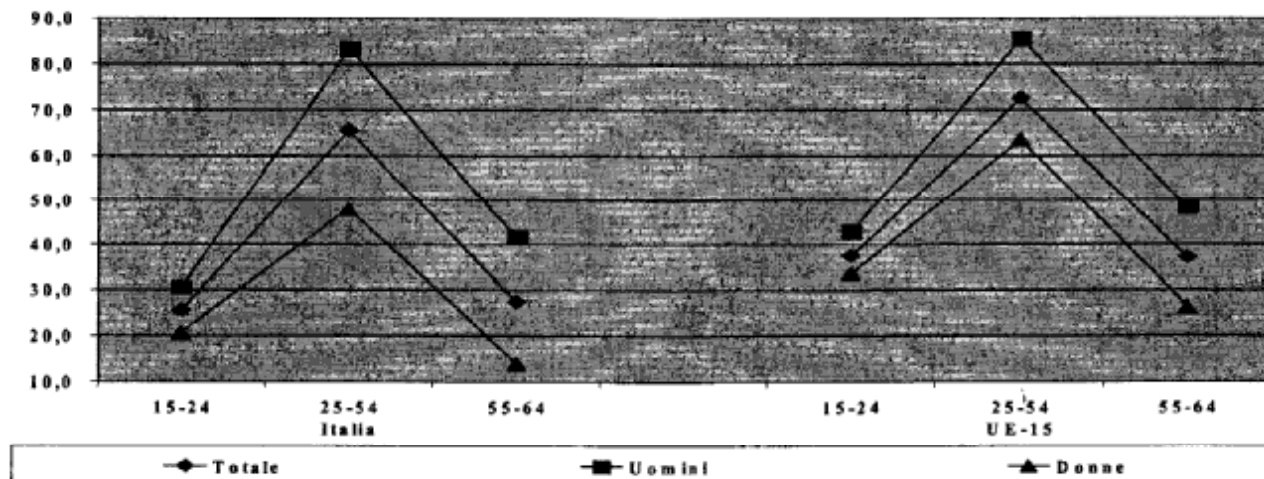
- Bassi tassi di partecipazione al lavoro di donne e giovani da cui deriva un basso tasso di occupazione

Il tasso di occupazione in Italia e nell'UE-15 (1961-'98)



Fonte: OECD

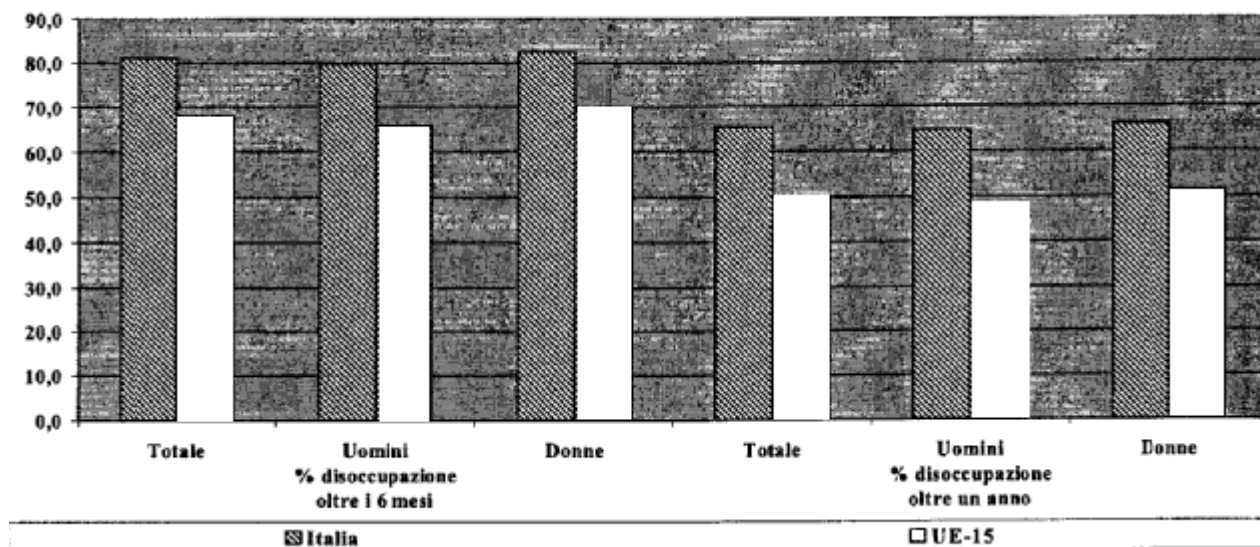
Profilo per età del tasso di occupazione in Italia e nell'UE-15 (media 1995-'98)



Fonte: OECD

- Alto grado di persistenza della disoccupazione dovuto alle minori opportunità occupazionali. La quota di disoccupazione di lungo periodo (che misura i disoccupati oltre l'anno) in Italia è oltre il 10 per cento più alta che nella media europea.

Incidenza della disoccupazione di lunga durata per sesso (media 1995-'98)

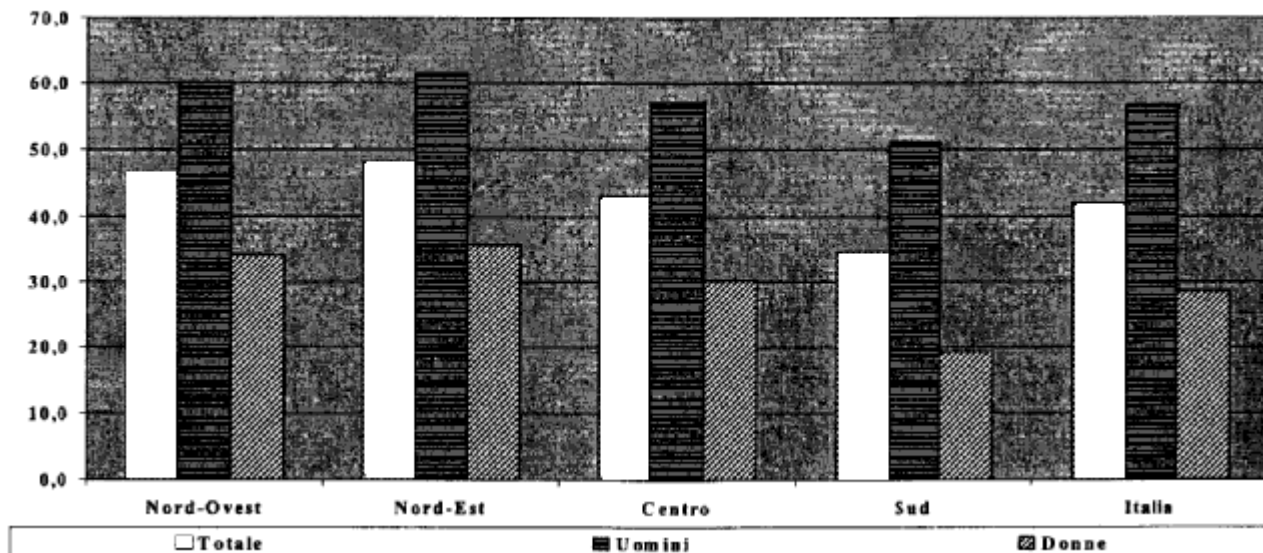


Fonte: ISTAT

Il fenomeno della disoccupazione di lungo periodo influenza negativamente e in maniera rilevante la capacità dei disoccupati di trovare lavoro in periodi di espansione economica. Dalle serie storiche dell'Istat si ricava che la quota di disoccupati di lungo periodo nel 1999 si è ridotta solo dello 0,1% nonostante una crescita della base occupazionale dell'1,4%.

- Divario interno tra Nord e Sud. I bassi livelli occupazionali e di partecipazione al lavoro del Sud influenzano i livelli medi dell'intero Paese.

Tasso di occupazione per regione e genere (media 1993-'98)



Fonte: ISTAT

Il quadro di politica economica

I dati statistici che danno un giudizio negativo sulla posizione del mercato italiano rispetto ad Europa e USA sono sotto gli occhi di tutti. Può essere utile analizzare le scelte di politica economica succedutesi fino ad oggi per capire in che modo si è giunti a questa situazione.

1. Stato Sociale

Negli anni 60-70 gli interventi da questo lato sono stati caratterizzati da eccessiva rigidità. Sono stati favoriti meccanismi di redistribuzione dei redditi familiari e sussidi di disoccupazione concessi solo a chi veniva licenziato o "cassa-integrato".

A partire dagli anni 80 il sistema in crisi è stato riformato. Nel rispetto di più ristretti vincoli finanziari si è revisionato il sistema pensionistico e l'intero welfare.

2. Relazioni Industriali

Negli anni 60-70 l'apparato normativo predisposto privilegiava i lavoratori impiegati in medio-grandi imprese mediante vincoli molto rigidi in merito ad assunzioni e licenziamenti e con meccanismi di indicizzazione salariale automatici (si pensi alla "scala mobile").

Con l'evoluzione del mercato anche questo sistema ha evidenziato tutti i propri limiti. Allora dalla fine degli anni '80, in una logica europea, si è cercato di riformare strutturalmente l'intero sistema introducendo maggiore flessibilità. Ecco quindi l'introduzione di nuove forme contrattuali atipiche:

- contratto a tempo parziale
- contratti di solidarietà (lavori socialmente utili)
- contratti di lavoro temporaneo
- contratti di formazione e lavoro
- contratti di apprendistato
- contratti parasubordinato

Entrati nell'Unione Europea, per l'Italia la strategia di politiche per l'impiego deve essere compiuta rispettando le linee guida dettate dall'organo sovranazionale. Lo scenario che si va a configurare quindi oggi è la definizione di un Piano d'Azione Nazionale nel rispetto dei 4 Pilastri su cui si basa la Strategia Europea per l'occupazione:

- Occupabilità
- Imprenditorialità
- Adattabilità
- Pari opportunità

Legge Biagi

Con la legge delega n.30/2003 il Parlamento affida al Governo il compito di riformare il mercato del lavoro italiano attraverso una strategia che segua le indicazioni delineate a livello comunitarie e persegua l'obiettivo di occupazione regolare e di qualità.

Ecco come si presenta in cifre il mercato del lavoro italiano oggi:

- Un cittadino su due fra i 15 e i 65 anni lavora regolarmente. Il tasso di occupazione non supera il 55.4% ed è il più basso d'Europa, considerando che la media europea è al 63.9%.
- Le categorie più colpite dal fenomeno della disoccupazione sono donne, giovani e over 45.
- La partecipazione dei giovani ad attività formative è di oltre 6 punti inferiore alla media europea.
- I contratti di lavoro atipici introdotti negli anni precedenti per garantire flessibilità al mercato, contrariamente alle esperienze degli altri Paesi, non hanno avuto una larga diffusione. Se consideriamo il lavoro a tempo parziale in Italia i contratti di questa tipologia stipulati sono rispetto al tempo pieno il 9%.
- Il lavoro in nero e irregolare assume dimensioni due o tre volte superiori rispetto alla media dei Paesi Europei. Stime recenti calcolano il fenomeno intorno ai cinque milioni di posizioni lavorative irregolari su una popolazione attiva superiore ai 20 milioni.

Fonte: Ministero del Lavoro

A ciò si aggiungono problemi derivanti da vuoti normativi che non garantiscono pari tutele a gruppi di lavoratori diversi; infatti si passa da una forte tutela degli occupati nelle pubbliche amministrazioni e nelle medio-grandi imprese a tutele moderate per i lavoratori atipici e occupati nelle piccole imprese fino ad arrivare ai lavoratori irregolari che non dispongono di alcuna tutela.

Alla luce di queste considerazioni il Governo italiano deve predisporre strumenti adeguati per offrire nuove opportunità occupazionali più moderne, modulabili, adatte alle esigenze dei lavoratori e delle imprese che portano alla riorganizzazione del mercato del lavoro.

La Legge Biagi va in questo senso; il Governo si propone di:

- creare un mercato del lavoro trasparente ed efficiente attraverso la riforma del collocamento pubblico e l'apertura all'intermediazione privata. L'impianto predisposto dal Governo consentirà agli operatori privati maggiore libertà alleggerendoli del peso dei vincoli legislativi all'attività (come l'oggetto sociale esclusivo).
Si vuole concedere la possibilità ai privati di interponersi nella fornitura di lavoro senza ovviamente ledere i diritti dei lavoratori. E' il caso del c.d. leasing di monodopera con cui agenzie specializzate e autorizzate forniscono in maniera continuativa e a tempo indeterminato (ecco la diversità dal lavoro temporaneo) forza lavoro di cui necessitano le aziende.
Fino ad oggi la qualità del servizio pubblico, nettamente inferiore agli standard europei, ha portato l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in canali alternativi quali il "caporalato". La competitività degli operatori privati garantirà efficienza al sistema.
- vincere i fattori di debolezza strutturali della nostra economia: disoccupazione giovanile, disoccupazione nel Mezzogiorno e di lungo periodo nonché basso tasso di partecipazione al lavoro di donne ed anziani in età lavorativa.

Per garantire ai giovani un'occupazione non precaria occorre revisionare gli interventi in materia di formazione e istruzione; è prevista quindi la riorganizzazione dei contratti di apprendistato e di formazione e lavoro e viene individuato nel tirocinio di orientamento il canale preferenziale per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Per aumentare il livello di partecipazione femminile, il contratto a tempo parziale è uno strumento particolarmente indicato perchè consente alla donna di coniugare esigenze lavorative con quelle familiari. E' già stata rilevata però la scarsa diffusione di questa tipologia di contratto principalmente perchè la fattispecie legale limita l'autonomia delle parti e inoltre per la mancanza di incentivi adeguati alle imprese. La riforma cerca dunque di incentivare datori e lavoratrici alla stipulazione di contratti part-time. Inoltre questa tipologia diventa strumento di integrazione occupazionale di quelle categorie considerate svantaggiate nell'inserimento e/o reinserimento nel mercato del lavoro quali giovani, lavoratori che riprendono servizio dopo un periodo di inattività.

- Introdurre nuove forme di flessibilità regolamentate che consentano di coniugare esigenze di competitività sui mercati internazionali ed esigenze di tutela e protezione dei lavoratori. Sono state così regolamentate nuove tipologie di lavoro:
 1. Lavoro intermittente o a chiamata: consente all'impresa di configurare il costo del lavoro come una componente variabile senza perdere in efficienza. Al lavoratore è garantita un'indennità di disponibilità.
 2. Lavoro accessorio: nella società italiana in cui il livello medio di vita è in continua crescita si rende necessario regolare le nuove forme di lavoro nel campo assistenziale che si sono diffuse (caso badanti).
 3. Lavoro ripartito o a coppia: si tratta di offrire nuove opportunità di lavoro secondo il principio di incoraggiare le imprese a distribuire su più persone la stessa quantità di lavoro. Con questo strumento si cerca di far emergere il lavoro sommerso e di convertire rapporti oggi precari in rapporti a tempo indeterminato.
 4. Lavoro a progetto: con l'introduzione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa (CO. CO. CO.) si sono determinate spesso situazioni per cui le aziende erano tentate a preferire questa tipologia di contratto solo per scopi elusivi. Col CO. CO. CO. si instaura un rapporto molto vicino alla subordinazione senza dover sostenere gli oneri contributivi e normativi previsti per il lavoro subordinato. Con l'introduzione del lavoro a progetto si vuole regolamentare tutte quelle situazioni in cui il lavoratore assume stabilmente l'incarico di svolgere un progetto o un programma di lavoro. Per questi lavoratori le tutele si avvicineranno finalmente a quelle previste per il lavoro subordinato (malattia, maternità).

Nella speranza di poter essere partecipi degli effetti promessi da tale riforma dopo la Laurea.....