

Nota sul *Forum* “Spagna: una riforma in due tempi”

di Giacomo De Giorgi

1. Introduzione

Il 20 Maggio 1999 si è tenuto a Roma un incontro-testimonianza dal titolo “*Spagna: una riforma in due tempi*”. Organizzato dalla Fondazione RODOLFO DEBENEDETTI in collaborazione con l’Ambasciata di Spagna in Italia il seminario ha visto la partecipazione di due esperti iberici quali la dr.ssa **Dolores Cano** dell’Istituto National de Empleo (INEM) e il prof. **Luis Toharia** dell’Universidad de Alcalà. L’incontro è stato strutturato in maniera tale da portare a conoscenza del pubblico italiano (addetti ai lavori e non) l’esperienza spagnola con la difficile sfida della riforma del mercato del lavoro. L’attenzione è stata, quindi, rivolta alle riforme apportate in Spagna dal 1984 ad oggi.

L’esempio spagnolo rappresenta un esperimento di grande interesse e di grande rilevanza anche per l’Italia perché le condizioni iniziali erano molto simili fra i due paesi. E, come ricordato da Tito Boeri nella sua introduzione, la Spagna è uno dei pochissimi paesi che è riuscito a ridurre il grado di protezione dell’impiego per i lavoratori con contratti permanenti.

Si è cercato, quindi, di ragionare su un tema così scottante nella maniera meno ideologica possibile, tenendo, in tal modo, fede alla filosofia generale dei seminari organizzati dalla Fondazione RODOLFO DEBENEDETTI.

L’incontro si è aperto con la presentazione di un rapporto preparato ad hoc dal prof. **Luis Toharia**, che ha tratteggiato lo scenario macroeconomico in cui sono state implementate le riforme del 1984, del 1992, del 1994 e, infine, del 1997. Il prof. **Toharia** ha anche fornito nel suo intervento una serie di elementi utili alla lettura dei risultati conseguiti dall’economia spagnola in seguito a tali cambiamenti. Alla prima esposizione è seguito l’intervento della dr.ssa **Dolores Cano** che da un osservatorio privilegiato, quello dell’INEM, ha presentato lo stato delle riforme apportate negli ultimi 5 anni alla legislazione del lavoro spagnola.

La conferenza si è conclusa con un dibattito aperto, cui hanno contribuito con interventi dal pubblico: **Andrea Gavosto** (Centro Studi-FIAT), **Mario Macis** (Università Bocconi), **Giorgio Matarazzo** (ANIA), **Aurora Riccardi** (Centro Studi-CONFINDUSTRIA), **Fulvio Rossi** (Centro Studi-CONFINDUSTRIA) e un funzionario dell’Ambasciata spagnola.

2. Il contesto delle riforme

Luis Toharia ha presentato, in apertura, alcuni dati sulla forza lavoro, sugli occupati e sul tasso di disoccupazione coprendo l’arco temporale che va dal 1970 al 1998 (Figura 1). La sua analisi introduttiva si è incentrata sull’individuazione delle principali variabili economiche che hanno determinato l’evoluzione del contesto spagnolo nel periodo di tempo in cui le riforme sono state introdotte e attuate. Ha, così, individuato quattro diversi periodi caratterizzati da differenti *performance* del mercato del lavoro.

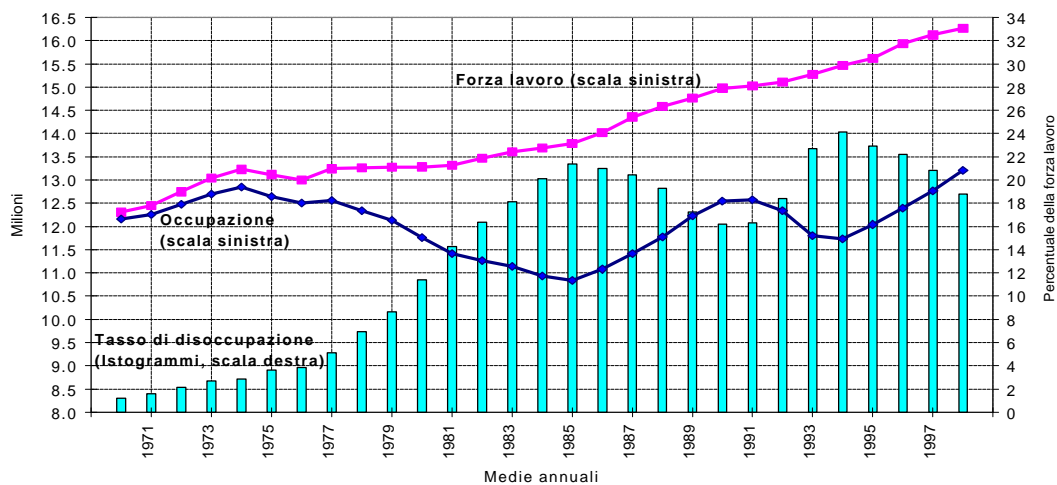
a) Un primo periodo, ’75-’85, caratterizzato da un aumento nel tasso di disoccupazione che può essere principalmente attribuito, ad un processo di modernizzazione dell’intera economia iberica (ristrutturazione dell’industria pesante e meccanizzazione dell’agricoltura). A ciò si affiancano gli effetti perduranti delle due crisi petrolifere e della politica monetaria restrittiva realizzata per combattere l’inflazione.

b) Un secondo periodo, che copre la fine degli anni '80, in cui vengono creati posti di lavoro ad un tasso fino ad allora sconosciuto. Il tasso di disoccupazione però, dati il rilevante aumento nei tassi di partecipazione femminile e l'ingresso nella forza lavoro delle coorti dei "baby boomers", si riduce solo dal 18,1% del 1983 al 16% del 1991. La capacità di creazione di posti di lavoro è, sostanzialmente, dovuta a cause esogene come la riduzione del prezzo del petrolio, l'ingresso nella Comunità Europea (1986), la ripresa successiva alla disinflazione del periodo precedente e, probabilmente anche gli effetti delle facilitazioni nell'uso dei contratti a termine¹ sancita dalla riforma del 1984.

c) Un terzo periodo che si configura a partire dal 1990 in cui si realizza un rapido aumento nel tasso di disoccupazione che raggiunge quasi un quarto della forza lavoro nel 1994. Le cause di questo fenomeno vanno riferite principalmente alla sopravvalutazione della peseta conseguente all'entrata della moneta nell'area dell'UME e ad un mix errato di politiche economiche che hanno portato, in presenza di un debito considerevole, ad un significativo rialzo dei tassi d'interesse. Tutto questo nell'ambito di una crisi generalizzata del vecchio continente.

d) L'ultimo periodo è quello successivo al 1994, caratterizzato da una notevole ripresa economica e da un'incoraggiante caduta del tasso di disoccupazione fino al 18% della fine '98 ed al 16,67% del Maggio 1999.

Figura 1.- Forza lavoro, occupazione e disoccupazione in Spagna, 1970-1998
(Fonte: Labour Force Survey, serie omogenee)



3. "L'introduzione" e l'evoluzione dei contratti a tempo determinato

La storia dei contratti a tempo determinato risale al periodo franchista, in cui per specifiche categorie di attività temporanee (ad es. costruzioni, turismo ed agricoltura) era consentita la stipulazione di contratti con limiti temporali. La moderna tipologia dei contratti a tempo determinato risale, tuttavia, al "Patto della Moncloa" siglato da tutti i partiti politici ed accettato dalle rappresentanze delle parti sociali nel 1977. Con questo documento viene affermata la possibilità di impiegare con contratti a tempo determinato una parte, ben definita, della forza lavoro (giovani nuovi entranti con contratti di formazione e apprendistato) in attività ordinarie d'impresa (non solo nell'ambito di schemi di apprendistato come avveniva nel periodo franchista).

In seguito, lo statuto dei lavoratori approvato nel 1980 conferma ai contratti permanenti il compito di regolare i "normali" rapporti di lavoro, lasciando spazio ai contratti atipici solo per attività temporanee o per incentivare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro. Tale *carta* contempla, come

¹ Tali tipologie contrattuali esistevano già in epoca franchista.

appena detto, la possibilità di utilizzare i contratti temporanei come misura per l'incentivazione dell'impiego. Quest'ultimo aspetto rimane, comunque, lettera morta almeno fino al 1982, anno in cui, con l'approvazione del "Patto Nazionale per l'Occupazione", il governo si impegna a creare un considerevole numero di posti di lavoro. Per il conseguimento del suddetto obiettivo vengono impiegati, tra gli altri, un tipo particolare di contratti a tempo determinato, i "*Contratos Temporal de Fomento del Empleo*" (d'ora in avanti CTFE) soggetti sì, a vincoli di natura quantitativa, ma senza alcun vincolo circa l'attività economica sottostante il rapporto di lavoro. Questa nuova figura contrattuale non conosce, comunque, un gran successo nei primi due anni di vita, probabilmente per la recessione e la ristrutturazione in corso nell'economia spagnola. Nel 1984, invece, l'appena eletto governo socialista decide di dare una risposta alle richieste di maggiore flessibilità avanzate dai datori di lavoro, riformando lo statuto dei lavoratori con un rinnovato impulso all'utilizzo dei contratti a tempo determinato. Rimane inalterato il rapporto di non causalità tra attività economica e tipologia contrattuale, e, in aggiunta, i CTFE divengono una forma contrattuale stabile nel panorama legislativo spagnolo. Si introduce una sorta di flessibilità al margine che incontra il favore dei sindacati, anche se non viene considerata dagli imprenditori come una risposta esaustiva alle sollecitazioni avanzate. Nello specifico, la forma giuridica del CTFE prevede la possibilità di impiegare lavoratori per un minimo di 6 mesi fino ad un massimo di 3 anni, con facoltà di prolungamento del rapporto fino al massimo di 36 mensilità. La legislazione, allora vigente, imponeva al datore di lavoro di versare, una volta estinto il rapporto d'impiego, una liquidazione pari a 12 giorni lavorativi per anno lavorato. Raggiunta la data ultima di scadenza, il contratto doveva essere trasformato (nel caso di proseguimento del rapporto di lavoro) in uno permanente, e non poteva essere assunto un nuovo lavoratore per lo stesso impiego. Questa figura contrattuale dava anche diritto ad un'indennità di disoccupazione pari a 3 mesi per ogni 6 mesi sanciti da contratto.

Nella seconda metà degli anni '80 questa nuova forma contrattuale conosce un periodo di ampia diffusione in cui raggiunge il 33% degli occupati nel '91 dal 16% nell'87 (Figura 2). L'introduzione su larga scala dei CTFE conferisce, indubbiamente, uno stimolo all'occupazione, ma, allo stesso tempo, introduce una certa precarietà nell'intera società spagnola. La coesistenza di due tipologie di lavoratori (permanenti e temporanei) accentua il dualismo del mercato del lavoro. Così, i tagli all'occupazione apportati nei primi anni '90 per risollevare le sorti dell'economia spagnola, ormai in crisi, colpiscono più duramente gli occupati con contratto indefinito rispetto ai lavoratori temporanei².

Nel 1992, a seguito della riforma nelle condizioni di accesso ai sussidi di disoccupazione (si porta a 12 mesi di contribuzione il periodo per l'eleggibilità), si giunge ad una modifica nella struttura dei CTFE la cui durata minima viene innalzata a 12 mesi (che rappresentano anche la lunghezza del periodo di rinnovo) mentre il massimo consentito rimane fisso a 3 anni. Nel 1993 il governo socialista tenta, senza successo, di apportare sostanziali modifiche allo statuto dei lavoratori. Il tentativo fallisce per l'avverso clima politico e per l'avvicinarsi delle elezioni. La ricostituzione di un parlamento a maggioranza socialista supportato dai nazionalisti catalani (fautori di una politica economica più liberista) spinge il governo ad attuare delle riforme alla legislazione del lavoro senza passare per la via negoziale. Con questa ottica viene varato un decreto legge nel Dicembre '93 che modifica profondamente il vecchio statuto dei lavoratori. La bilancia del potere si sposta a favore dei datori di lavoro, dando vita – come ha sottolineato **Dolores Cano** – ad un periodo di forti tensioni tra le parti sociali, che culmina nello sciopero generale indetto dai sindacati nel Gennaio del '94. Come conseguenza della riforma, i CTFE vengono virtualmente eliminati, restando in vigore soltanto per alcune categorie di lavoratori (maggiori di 45 anni, disoccupati di lungo periodo). Le procedure di licenziamento vengono "ammorbite" per ridurre i costi, si introduce una chiara distinzione tra licenziamenti individuali e collettivi e i motivi economici divengono causa di licenziamento individuale (giustificato). Si modifica così, sulla via della flessibilità e di una minore incertezza, l'intera legislazione concernente i licenziamenti individuali, e, con lo stesso provvedimento, si accelerano le procedure da seguire nel caso di licenziamenti collettivi. Il decreto prevede, per le grandi imprese (più di 50 dipendenti), la necessità di redigere un "piano sociale" e di notificare alle autorità competenti l'intenzione d'intraprendere una procedura di licenziamento collettivo.

² Toharia, 1996

4. La riforma del 1997

In quest'ambito evolutivo s'inquadra la riforma del 1997. Per compiere tale nuovo passo legislativo, sono necessarie – come racconta Dolores Cano – circa 500 riunioni tra le parti sociali, cui il governo non partecipa. Finalmente nell'aprile del '97 si raggiunge l'accordo. Le modifiche maggiori vengono apportate alla legislazione sui licenziamenti: si accresce la flessibilità dei contratti a tempo indeterminato. In concreto, i risultati della negoziazione sono: (i) una riduzione dell'indennizzo da versare al lavoratore licenziato ingiustamente (tale normativa trova applicazione per i minori di 30 anni e i maggiori di 45 anni, come per i disabili e i disoccupati di lungo periodo) e (ii) la totale eliminazione dei CTFE. Queste misure vengono accompagnate da una riduzione (del 40% per tutti i lavoratori fatta eccezione per i maggiori di 45 anni e per i disabili) dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro nei primi 2 anni di contratto. La riforma del 1997, si propone, in sintesi, d'incentivare l'utilizzo dei contratti permanenti. Tra gli strumenti utilizzati a tal fine dobbiamo, sicuramente, citare la riduzione dell'incertezza sui costi da sostenere in caso di licenziamento (Tavola 1): costi sia effettivi, dovuti quindi all'indennità eventuale da versare, sia derivanti dall'accesso alle corti del lavoro. Quest'ultima categoria di spesa è altamente indesiderabile poiché produce forti distorsioni al normale funzionamento del mercato del lavoro. Si tende, e i dati lo dimostrano, ad accedere ai giudici del lavoro molto di più durante periodi di crisi, e ancora più spesso in tali contesti i decisori si pronunciano a favore del lavoratore. In particolare, in Spagna nel 1995 un lavoratore su 200 si è rivolto ai tribunali del lavoro contro uno su 15 mila in Austria, sempre nello stesso anno, in Spagna, il 72% dei casi giunti al corte sono stati vinti dai lavoratori (Figura 2) mentre lo stesso dato scende al di sotto del 50% in USA e al 16% in Irlanda³. Sembra quindi esserci un passaggio dal mercato del lavoro alla giurisprudenza nella soluzione di problemi di natura economica.

Tavola 1

PRIMA DELLA RIFORMA DEL 1997	
MODALITA' DI LICENZIAMENTO	CONSEGUENZE ECONOMICHE
GIUSTIFICATO PER MOTIVI DISCIPLINARI	➤ NESSUN INDENNIZZO
GIUSTIFICATO PER GIUSTA CAUSA	➤ INDENNIZZO PARI A 20 GIORNI DI SALARIO PER OGNI ANNO DI SERVIZIO, CON UN MASSIMO DI 12 MENSILITA'
INGIUSTIFICATO PER MOTIVI DISCIPLINARI	➤ L'IMPRESA PUO' OPTARE TRA:
	• REINTEGRAZIONE: PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI
	• LICENZIAMENTO: INDENNIZZO DI 45 GIORNI DI SALARIO PER OGNI ANNO DI SERVIZIO FINO AD UN MASSIMO DI 42 MENSILITA', PIU' PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI
PER MOTIVI DISCIPLINARI NULLO	➤ REINTEGRAZIONE DEL LAVORATORE: PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI

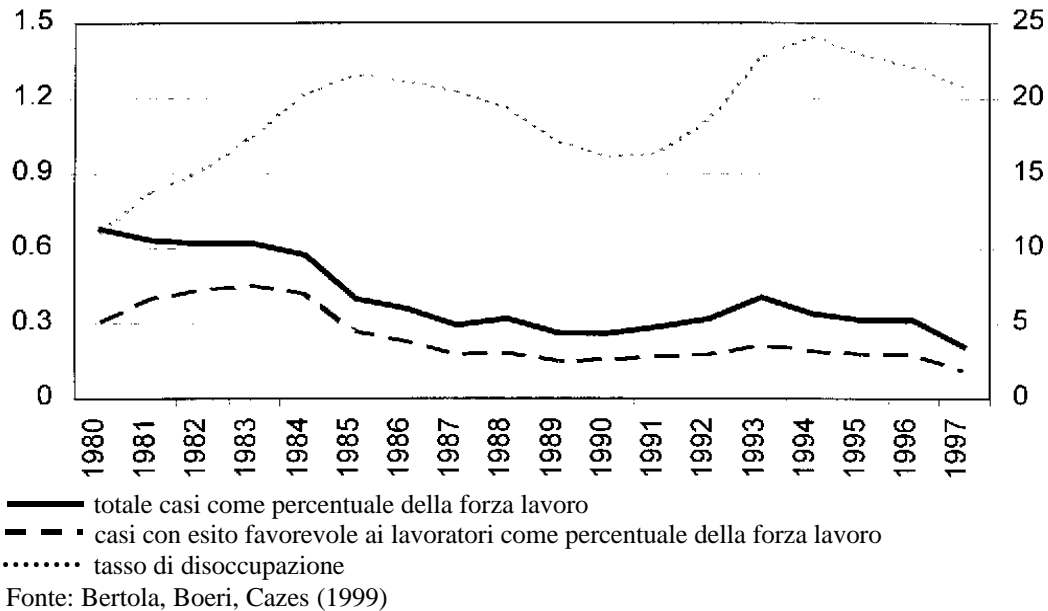
³ Dati tratti da Bertola, G., Boeri, T. e Cazes, S., *Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable Enforcement*, ILO (1999)

DOPO DELLA RIFORMA DEL 1997

MODALITA' DI LICENZIAMENTO	CONSEGUENZE ECONOMICHE
GIUSTIFICATO PER MOTIVI DISCIPLINARI GIUSTIFICATO PER GIUSTA CAUSA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ NESSUN INDENNIZZO ➤ INDENNIZZO: 20 GIORNI DI SALARIO PER OGNI ANNO DI SERVIZIO CON UN MASSIMO DI 12 MENSILITA'
INGIUSTIFICATO PER MOTIVI DISCIPLINARI (CONTRATTO ORDINARIO)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'IMPRESA PUO' OPTARE TRA: <ul style="list-style-type: none"> • REINTEGRAZIONE: PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI. • LICENZIAMENTO: INDENNIZZO DI 45 GIORNI DI SALARIO PER OGNI ANNO DI SERVIZIO FINO AD UN MASSIMO DI 42 MENSILITA', PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI
INGIUSTIFICATO PER CAUSE OGGETTIVE (CONTRATTO FOMENTO CONTRATACION INDEFINIDA - LEGGE 63/97)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'IMPRESA PUO' OPTARE TRA: <ul style="list-style-type: none"> • REINTEGRAZIONE: PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI • LICENZIAMENTO: INDENNIZZO DI 33 GIORNI DI SALARIO PER OGNI ANNO DI SERVIZIO FINO AD UN MASSIMO DI 24 MESI, PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI
PER MOTIVI DISCIPLINARI NULLO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ REINTEGRAZIONE DEL LAVORATORE: PAGAMENTO DEI SALARI NON PERCEPITI

Figura 2

Totali dei casi chiusi dalle corti del lavoro, totale dei giudizi favorevoli ai lavoratori e tasso di disoccupazione in Spagna (1980-1997)



5. L'occupazione e i contratti a termine

Quando si tratta di valutare l'effetto di politiche attive del lavoro –afferma Toharia – bisogna sempre tener presente il fatto che l'impatto puro di tali cambiamenti è difficilmente individuabile anche ad un osservatore attento. Purtroppo nell'ambito delle scienze sociali non è possibile effettuare “esperimenti controllati” (in cui vengono rispettate condizioni di *ceteris paribus*) e quindi valutare ciò che costituisce la parte dello scenario raggiunto dovuto alla sola politica. Questo però non ci esime dal dovere di valutare ex post gli effetti dell'intervento che ci interessa. Né tanto meno il nostro giudizio sarà solo arbitrario se procediamo con tutte le cautele del caso.

Ad una prima analisi (tenendo come riferimento la Figura 1) sembrerebbe che la riforma del 1984 segni un punto cruciale nella crescita dell'occupazione spagnola. Come abbiamo già visto tale conclusione non è però condivisibile, o meglio non si può dire che da soli i nuovi tipi contrattuali abbiano determinato il suddetto risultato, né probabilmente che ne siano stati una delle cause più rilevanti. Come sottolineato nei paragrafi precedenti, l'intero fenomeno è con buona probabilità legato più a cause esogene di carattere mondiale, che a fenomeni interni al mercato del lavoro spagnolo. I contratti a termine hanno comunque avuto il merito di aprire la strada a nuove e più radicali riforme, portando con sé una nuova mentalità nei lavoratori spagnoli.

Dall'altra parte i cambiamenti del 1992 sembrano avere avuto un effetto sensibilmente negativo sui livelli occupazionali, mentre le riforme del '94 e '97, invece almeno ad una visione superficiale, sembrano aver esercitato un impulso positivo. Uno studio⁴ commissionato dal governo spagnolo sembra però confermare per la riforma del 1984 un piccolo ma significativo effetto positivo in termini occupazionali. Più probabile è che la nuova tipologia contrattuale abbia avuto un qualche effetto positivo ma al margine, cioè per quei lavori poco qualificati e a basso salario per i quali i costi di un eventuale licenziamento sotto contratto ordinario divengono difficilmente sopportabili. Sembra esserci nella seconda metà degli anni '80 uno spostamento verso un sistema produttivo “employment intensive”, se è vero che la produttività del lavoro, misurata come rapporto tra PIL ed occupazione cresce ad un tasso dell'1% rispetto al 3% del periodo precedente. Se l'effetto sull'occupazione della misura intrapresa nell'84 appare, quindi, limitato, ciò che gli osservatori indicano come dato certo è la crescita del turnover e quindi della volatilità dell'impiego sia che venga misurato con dati amministrativi che con dati delle indagini sulle forze di lavoro (LFS)⁵.

L'aumento della disoccupazione dopo la riforma del '92 sembra essere legato ad una seconda ristrutturazione industriale, visto che buona parte dei posti di lavoro persi rientrano tra quelli coperti con contratti permanenti. Non esiste invece per questo periodo nessuna misura dell'effetto delle condizioni più stringenti apportate ai contratti temporanei nel '92, anche se da un punto di vista puramente teorico tali cambiamenti avrebbero dovuto avere un piccolo effetto negativo in termini di occupazione.

Una considerazione viene comunemente fatta dagli analisti del mercato del lavoro e cioè che tutte queste riforme abbiano effettivamente accresciuto il dualismo del mercato del lavoro iberico. Secondo alcuni, tale dualismo avrebbe contribuito a sostanziare spinte inflazionistiche (visto che la contrattazione collettiva è guidata da lavoratori permanenti, protetti dal rischio di licenziamento dalla valvola di sfogo costituita dai lavoratori temporanei). Quest'ultima interpretazione già dubbia sembra avere qualche validità solo per la fine degli anni '80. La realtà è, più semplicemente, che la dualizzazione del mercato del lavoro ha rallentato la crescita economica per il motivo che le imprese non hanno investito nel capitale umano dei propri lavoratori temporanei (perché non ne avevano alcun interesse). Inoltre sembra che il mercato del lavoro abbia raggiunto un proprio “stato stazionario” nella proporzione di lavoratori a termine al 33% della forza lavoro occupata, e questo indipendentemente dai diversi scenari che si sono succeduti in questi anni.

⁴ Segura et al., 1991

⁵ A tal proposito vedere Serrano, C.G. e Jimeno, J.F. (1999), *Labour Reallocation, Labour Flows and Labour Market Institutions: Evidence from Spain*, Centre for Economic Performance.

La riforma del 1994 introduce, dal punto di vista legislativo, solo cambiamenti marginali nei costi di licenziamento. Di fatto però limita fortemente i CTFE cambiandone la natura da contratti straordinari di promozione a contratti temporanei ordinari. La conseguenza più immediata è che le imprese riducono la durata dei contratti, facendo affidamento sulla possibilità di rinnovare gli stessi in un ambiente più flessibile.

Una volta di più le modifiche legislative hanno sortito degli effetti probabilmente perché spinte da variabili strutturali ed esogene alle riforme.

L'incentivazione e la promozione dei contratti permanenti seguita alla riforma del 1997 ha portato ad un aumento nel numero dei contratti (a tempo indeterminato) registrati, lasciando però sostanzialmente immutata la quota dei contratti temporanei presenti nel mercato spagnolo. Gli effetti "puri" di questa politica sull'occupazione sono difficilmente intelligibili; quello che è certo è che si sta assistendo in questi ultimi anni ad una caduta della disoccupazione, ma è difficile stabilire quanto questo sia dovuto all'intervento legislativo. L'obiettivo primario della riforma del '97, d'altronde non è quello di creare occupazione, ma piuttosto quello di convertire i contratti temporanei in contratti permanenti, tramite una serie di incentivi, soprattutto fiscali, all'assunzione "ordinaria". Il numero dei contratti a tempo determinato è rimasto stabile intorno a quello "stato stazionario" di cui si diceva prima. Sembra invece che il maggior numero di contratti "regolari" registrato dagli uffici dell'impiego sia uno stretto parente dell'emersione dal sommerso, dovuta ai forti incentivi contributivi fruibili dai datori di lavoro in caso di registrazione del contratto. A parere di **Dolores Cano** anche se tutti i contratti permanenti, tranne rare eccezioni, devono essere registrati per legge, non pochi sono gli esempi di mancata registrazione degli stessi. Se teniamo, quindi, presente l'obiettivo dichiarato della riforma del 1997 non sembra che questa abbia, effettivamente, conseguito risultati apprezzabili.

L'intero processo di riforma ha dunque accentuato il dualismo del mercato spagnolo, ampliando la frattura tra lavoratori della grande e media industria più capaci, meglio assistiti, e più incentivati nell'accumulazione di capitale umano e gli occupati della piccola impresa meno abili e con condizioni lavorative generali peggiori. La presenza di questi due segmenti distinti sarebbe comunque legata, ed alcuni studi recenti sembrano confermarlo, più alla struttura del mercato del lavoro spagnolo che alle diverse tipologie contrattuali di volta in volta incentivate. Le rilevazioni LFS confermano che negli ultimi 5 anni la quota dei contratti a termine è rimasta pressoché stabile, intorno al punto di equilibrio (che sembra essere strutturale) del 33%, e che le caratteristiche individuali e di settore di appartenenza dei lavoratori a termine non sono cambiate dopo il 1997. Questo dimostra che il secondo segmento viene rinnovato periodicamente rimpiazzando i vecchi lavoratori del segmento con l'ingresso di "nuovi" occupati con le medesime caratteristiche.

7. Il dibattito

Come sottolineato da **Andrea Gavosto**, nella Spagna che cresce al 3-4%, è sicuramente vero che variabili esogene condizionano le performance del mercato del lavoro, ma è un dato di grande rilievo che i posti di lavoro creati dal '94 ad oggi siano quasi 2 milioni. Di qui la domanda: possiamo, quindi, dire che la maggiore flessibilità conseguita nel mercato del lavoro tramite le numerose riforme sia stata una delle cause principali di questo risultato?

A tale quesito hanno dato risposte sia **Luis Toharia** che **Dolores Cano**. Il primo ha tenuto a precisare che se per la riforma del 1984 si può parlare di misura orientata alla flessibilità, per le successive, dato l'obiettivo e la loro stessa natura, si può dire che contemplano solo forme di flessibilità al margine. Il dato certo è che il PIL cresceva già prima della riforma del '97 (con segni di ripresa che si manifestavano già nel '94). Il trend positivo cui stiamo assistendo è probabilmente legato solo in piccola parte ai mutamenti realizzati nel regime contrattuale.

Dolores Cano ha precisato che i risultati delle politiche si vedono in un periodo più lungo di quello trascorso dal '97 ad oggi, anche se la suddetta riforma ha certamente avuto il merito di chiarire il regime giuridico dei licenziamenti. La riforma ha introdotto una nuova causa di licenziamento: quella per motivi economici, sancendo di fatto il principio secondo cui un rapporto di lavoro deve durare

finché dura il lavoro. Nel momento in cui non è più possibile proseguire, per cause economiche, il contratto deve essere rescisso. Questo nuovo motivo a giustifica del licenziamento ha, così, permesso agli imprenditori di assumere personale a tempo indeterminato. E' stato in tal modo evidenziato il fatto che senza competitività le imprese non possono resistere a lungo sul mercato.

Andrea Gavosto, a questo proposito, ha sottolineato l'influenza che la certezza nei costi di licenziamento ha nel ricorso alla magistratura del lavoro.

La discussione si è poi spostata sulle misure d'incentivo all'occupazione, **Aurora Riccardi** ha chiesto quale ottica sia stata seguita nell'incentivazione dei contratti part-time. La direttrice dell'INEM ha ricordato che la riforma del '97 non contemplava misure specifiche per questa tipologia contrattuale. I nuovi colloqui del '98 hanno, invece, affrontato la questione senza però giungere ad un accordo poiché le associazioni degli imprenditori hanno sempre visto questo contratto atipico come più rigido rispetto ad altri.

Nel suo intervento, **Luis Toharia** aveva sottolineato che uno degli effetti delle riforme, esclusa quella del '97 era stato quello di acuire il dualismo del mercato del lavoro spagnolo, e a questo proposito **Mario Macis** dell'Università Bocconi ha chiesto quali fossero le peculiarità dei due segmenti di occupati. Sembra che con l'avvento dell'impiego temporaneo si sia creata, in Spagna, una cultura della *temporaneità* in larga parte indipendente dal dettato legislativo. La segmentazione riguardava e riguarda lavoratori protetti da una parte e quelli con difese minori dall'altra. Dal punto di vista salariale diversi studi dimostrano l'esistenza di un differenziale nelle retribuzioni nell'ordine dell'8% (calcolato per classi di lavoratori con eguali caratteristiche in termini di capitale umano, qualifica, settore, etc.).

Altro punto focale toccato nel dibattito è stato il fenomeno dell'emersione dal sommerso conseguente alla riforma del '97. **Dolores Cano** ha sottolineato che non esistono (per definizione) dati certi su questo fenomeno, ma che dal '98 ad oggi si sono registrate 427 mila iscrizioni di nuovi occupati presso gli uffici del lavoro, a fronte di circa 800 mila iscrizioni nei registri previdenziali. Queste cifre danno un'idea, pur approssimativa, del fatto che in qualche modo la riforma ha portato alla regolarizzazione di numerosi rapporti di lavoro. Sembra, quindi, plausibile affermare che una parte, probabilmente non quantificabile, di emersione ci sia stata negli ultimi anni. La riforma dell'84 poteva favorire l'emersione secondo **Luis Toharia**, mentre la politica del '97 non sembra, a suo avviso, almeno fino ad ora capace di portare a galla la grande fascia di lavoratori sommersi.

Fulvio Rossi ha sottolineato il fatto che i contratti a tempo determinato coprono, di fatto, lavoratori con qualifiche inferiori. Quasi a dimostrare che, in Spagna come in Italia, ci siano dei problemi di flessibilità salariale e che la contrattazione centralizzata lasci poco spazio ad accordi aziendali sulla dinamica retributiva. Secondo **Luis Toharia** non c'è alcuna indicazione che confermi l'ipotesi secondo cui i contratti a tempo determinato vengano utilizzati per attenuare le rigidità salariali. E' vero, invece, che il fattore discriminante a favore dei contratti a termine è che questi si estinguono autonomamente senza dover ricorrere ad alcuna procedura di licenziamento. Scompare in tal modo l'alto costo da sopportare nel caso d'interruzione del rapporto di lavoro.

In risposta ai quesiti di **Fulvio Rossi** e **Giorgio Matarazzo**, la direttrice dell'INEM ha tenuto a sottolineare che tutti i rapporti di lavoro, escluse rare eccezioni devono essere registrati presso gli uffici preposti. Tutte le imprese hanno a disposizione dei moduli prestampati la cui compilazione richiede pochissimo tempo, e in più, si sta istituendo una rete informatica capace di velocizzare tutte le procedure necessarie all'iscrizione di un contratto. Le piccole e grandi imprese spagnole sono sottoposte ad un medesimo regime legislativo, per cui non esistono diversità di trattamento in caso di risoluzione di un rapporto di lavoro. Dirigenti ed impiegati vengono trattati allo stesso modo per quanto riguarda l'entità degli indennizzi, esistono rare eccezioni per alcune categorie di dirigenti che hanno la facoltà di negoziare con la controparte l'ammontare della buonuscita.

Tito Boeri ha, invece, evidenziato che dal saggio preparato da **Luis Toharia** emergono delle forti incongruenze tra i risultati che le politiche implementate hanno conseguito e gli obiettivi che si erano prefissate. Ad esempio, la riforma dell'84 si proponeva di creare occupazione e invece ha acuito il dualismo del mercato del lavoro; i cambiamenti legislativi del '97 si proponevano di ridurre il dualismo e invece sembrano aver generato occupazione. Il quesito è se questi errori siano stati voluti per ridurre l'opposizione delle parti (si pensi alla riforma del 1984 che si proponeva di creare occupazione e, invece, ha accentuato il dualismo) o se siano stati semplici errori di previsione. **Luis**

Toharia propende per questa seconda ipotesi, non configurandosi, a suo parere, gli elementi che confermino, nella serie delle riforme, quest'ottica di lungo periodo. Secondo l'economista spagnolo esistono ed esisteranno sempre degli effetti indesiderati derivanti da politiche di questo tipo. Quanto al dualismo, sembra essere fisiologico. A parere di **Dolores Cano**, invece, questa soglia non è strutturale per l'economia iberica. Sicuramente esistono dei settori (agricoltura, turismo, costruzioni) per cui un certo numero di contratti temporanei saranno sempre presenti. Da ciò non è possibile, tuttavia, trarre la conclusione che la quota del 32 o 33% sia strutturale per la Spagna. La vera difficoltà alla riduzione di questa percentuale risiede nel fatto che i cambiamenti culturali, di qualsiasi tipo, sono estremamente duri da compiersi. La cultura imprenditoriale e dei lavoratori deve indirizzarsi verso una reale flessibilità, fatta di mobilità a tutti i livelli. Si deve capire che maggiore flessibilità non significa maggiore ingiustizia. Un mercato rigido non si adatta mai al cambiamento della struttura sottostante, è lento a recepire gli stimoli e le opportunità che gli si offrono. Non possiamo negare che riforme che vadano verso una maggiore flessibilità producono, almeno nel breve periodo, una maggiore volatilità dell'impiego. E' per questo che è necessario (come si è fatto in Spagna) allargare la copertura dei sussidi di disoccupazione, in modo da creare sempre una rete protettiva equa, che permetta di ammortizzare i costi di breve periodo di una più intensa dinamica occupazionale. I fattori che vanno combattuti per ridurre l'eccesso di temporaneità sono diversi e spesso difficilmente individuabili. Secondo **Dolores Cano** in Spagna si ha bisogno, attualmente, di studi microeconomici (in corso di preparazione da parte dell'INEM) capaci di cogliere tutte le caratteristiche e i motivi che spingono alla concentrazione del lavoro con contratti a tempo determinato in alcuni settori. Si tratta spesso di attività permanenti che vengono coperte con contratti a termine.