

**PER UN MANIFESTO DEL
LAVORO
IN UN'ECONOMIA SOCIALE
DI MERCATO**

Febbraio 2001

1. Globalizzazione e insicurezze

La ricerca e l'attuazione di politiche sociali idonee ad accompagnare le grandi trasformazioni in atto nell'economia globale impegnano oggi tutte le istituzioni nazionali ed internazionali.

Ridurre le disuguaglianze, migliorare la sicurezza socio-economica, rafforzare i diritti fondamentali, consolidare le relative istituzioni, sono il necessario completamento di un efficace funzionamento dei mercati. A loro volta i Paesi più globalizzati hanno più che raddoppiato la spesa pubblica per sanità, alloggi, sicurezza sociale e istruzione nel trascorso decennio.

Sviluppo sociale e sviluppo economico si alimentano reciprocamente là dove sono praticate politiche di modernità, ovvero politiche capaci di diffondere le nuove tecnologie, di garantire una efficiente disponibilità dei fattori di produzione, di integrare i mercati e di contrastare nei fatti tutte le forme di esclusione sociale.

Non si tratta tuttavia di soluzioni né semplici, né indolori.

Nel mentre, nel 2000, l'economia mondiale continua a crescere ad un ritmo che sarà superiore al 4% e l'aumento del commercio di beni e servizi sembra destinato a raggiungere l'8%, permangono alti i rischi di instabilità finanziaria, i divari di reddito, i fenomeni di disagio sociale.

Più in generale un sentimento di incertezza si va diffondendo non solo tra i poveri e i diseredati ma anche nei ceti medi.

2. Società attive e inclusione sociale

Occorre quindi dare al processo di globalizzazione una più ampia legittimazione sociale, che conti anzitutto su un programma sia pur graduale di *welfare* globale, proiettato verso la tutela universale dei cosiddetti diritti fondamentali del lavoratore, tramite non solo la loro consacrazione giuridica, ma anche la loro attuazione per via di efficaci politiche attive. Il lavoro infatti è la prima, fondamentale risposta alla povertà e all'esclusione sociale. Il lavoro è lo strumento per politiche di inclusione e non di mero risarcimento ai perdenti. Ma non un lavoro

qualsiasi. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro si deve trattare di un lavoro "decente", definizione che efficacemente evoca insieme un criterio universale e contenuti relativamente diversi in proporzione al livello di sviluppo locale.

Questo *welfare*, ormai definito *welfare to work*, si sostanzia in un complesso di strumenti, tra i quali in primo luogo l'educazione e la formazione permanente, rivolti a produrre il continuo adattamento delle persone ai cambiamenti tecnologico-organizzativi e alla domanda del mercato del lavoro. Ciò significa piena cittadinanza in questo mercato e quindi rifiuto delle precarie soluzioni assistenziali.

Esso interpreta la stessa flessibilità del lavoro come opportunità che sostiene, con politiche di sicurezza come la riqualificazione professionale, il rispetto dei diritti fondamentali nel lavoro e la garanzia di reti protettive essenziali per tutti.

E' significativa la ampia convergenza che a livello internazionale si va registrando su questi valori e obiettivi. Le stesse istituzioni multilaterali principali come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario, l'Organizzazione Mondiale

del Commercio e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro hanno avviato prime forme di dialogo e collaborazione per integrare stabilità macro-economica, aggiustamenti strutturali, politiche di sviluppo economico, promozione dei diritti fondamentali del lavoro, sicurezza sociale per tutti, lotta alla povertà attraverso il lavoro.

Obiettivo comune è quello di contrastare tanto la concorrenza sleale del *dumping* sociale quanto il protezionismo in modo che mercati e società aperte, integrati da politiche sociali coerenti, producano società attive e quindi vantaggi fruibili da tutti.

La riforma dello Stato Sociale in Italia e nei Paesi Europei non può non muovere dagli stessi presupposti ed obiettivi.

3. Il fallimento delle politiche sociali e del lavoro in Italia

Pochi e semplici dati sono sufficienti a dimostrare il fallimento delle politiche sociali in Italia:

- l'invecchiamento della popolazione è più rapido che altrove (a causa della bassa

natalità) al punto che entro il 2030 gli anziani saranno il 75% dei cittadini in età di lavoro, con evidenti conseguenze sulla spesa sanitaria e previdenziale;

- il tasso di occupazione è tra i più bassi nei Paesi industrializzati: lavora solo il 52% della popolazione tra i 16 e i 65 anni (il 38% delle donne), mentre la media U.E. è il 61% e negli USA lavora il 74%; con evidenti conseguenze in termini di entrate contributive e fiscali;
- il tasso di disoccupazione di lunga durata (più di un anno senza opportunità di lavoro o di formazione) è tra i più alti: 8,3% in Italia, 4,9% nella media europea, 0,4% negli USA;
- la partecipazione alle attività educative o formative dei giovani italiani tra i 15 e i 19 anni è di oltre 6 punti inferiore alla media europea; tra i 20 e i 24 anni di oltre 2 punti inferiore;
- la disoccupazione si concentra nel mezzogiorno (22%), nei giovani alla ricerca del primo impiego, nei gruppi di adulti con bassa scolarità, tra le donne;

- l'economia sommersa rappresenterebbe il 27,3% del PIL contro il 14,5 nella U.E. e il 15 nei Paesi Ocse;
- una quantità di immigrati irregolari e clandestini abnorme (stimata in oltre un milione di persone), quasi pari alla quota di immigrati regolari (meno di un milione e cinquecentomila), con tassi di disoccupazione di quest'ultimi di oltre il 70%, con conseguente prevalenza, tanto nei "regolari", quanto negli "irregolari" e nei clandestini di lavoro nero, lavoro illegale, e attività criminali;
- le retribuzioni nette del complesso dei lavoratori dipendenti - secondo la Banca d'Italia - hanno perso mediamente nel decennio trascorso l'8,7% (il 16,2% nel Sud). Le retribuzioni dei lavoratori a tempo pieno hanno perso il 5,1%;
- il tasso di povertà è stimato al 13% (più che doppio nel Mezzogiorno); esso è in aumento dai primi anni '90;
- il risparmio delle famiglie si è dimezzato in meno di vent'anni passando da un quinto a un decimo del reddito disponibile.

Questi dati risultano ancora più emblematici se comparati con quelli dei principali competitori del nostro Paese su scala europea e globale.

Le cause e gli effetti di quello che è divenuto un vero e proprio circolo vizioso - che combina alta pressione fiscale, basso tasso di crescita, alto debito pubblico e disavanzi crescenti nella spesa per welfare - sono indubbiamente molteplici. E' tuttavia convinzione sempre più diffusa e condivisibile che tutto questo sia facilitato ed accentuato dal crescente divario creatosi nel nostro paese, durante l'ultimo ventennio del secolo scorso: da un lato, un mutamento economico e sociale, reso accelerato ed onnipervasivo dal contesto europeo e mondiale; dall'altro, un irrigidimento anacronistico di un sistema giuridico, di un regime previdenziale, di un indirizzo di politica del lavoro, sopravvissuti all'equilibrio politico-sindacale che li avevano ispirati, con ritocchi e rattoppi che lungi dal migliorarli ne hanno solo indebolito l'originaria coerenza e compattezza. Di certo, il diritto del lavoro ereditato da un passato remoto e recente, è inidoneo a conciliare le istanze di tutela con le esigenze della modernizzazione dei processi di

produzione e circolazione della ricchezza proprie di una società post industriale, sì da produrre e perpetuare al tempo stesso aree crescenti di esclusione e di inefficienza".

4. Le due fasi della regolazione del lavoro in Italia

Nell'evoluzione del diritto del lavoro, due fasi si sono succedute negli ultimi cinquant'anni: la fase dell'espansione e delle tutele (1948-1973), e la fase della conservazione e della transizione (1974 – oggi). La prima ha avuto come destinatari/beneficiari i lavoratori dipendenti delle imprese medio-grandi ed è culminata con lo Statuto dei Lavoratori del 1970 e con la riforma pensionistica e della sicurezza sociale del 1969. Essa ha accompagnato e sancito uno sviluppo economico fondato sull'industria manifatturiera ed ha contribuito a dare al mondo del lavoro italiano compiutezza e dignità di regole in una prospettiva civile europea. La seconda fase, di fronte alla necessità di governare la crisi del sistema industriale prima e poi di promuovere uno sviluppo sempre meno generale e prevedibile e sempre più erratico e

atomizzato, ha segnato la progressiva inadeguatezza dell'impianto legale tradizionale (con la sua applicazione giurisprudenziale) a modellarsi sulle mutate esigenze del Paese. In questo periodo si sono affacciate nella società e nell'economia, anche come risposta alle reali esigenze di flessibilità sostanzialmente ignorate dal mercato del lavoro tradizionale e tutelato, nuove figure e articolazioni del lavoro, come l'atipico, il parasubordinato, il sommerso, accompagnati a nuove dimensioni dell'organizzazione, come il decentramento e l'esternalizzazione, fenomeni questi ignorati da impianti normativi del tutto incapaci a rappresentarli. Si è così dovuto constatare la degenerazione applicativa di gran parte degli elementi costitutivi della struttura legale fin qui operante nel mondo del lavoro (il collocamento pubblico, la previdenza a ripartizione, la stabilità "reale" del rapporto di lavoro, gli ammortizzatori sociali). Ne è conseguita, inoltre, una profonda crisi della rappresentanza che coinvolge tanto le organizzazioni sindacali dei lavoratori che dei datori di lavoro.

L'insufficienza del quadro legale nel cogliere le novità connesse all'evoluzione dell'organizzazione del lavoro appare confermata nonostante nel corso della prima parte dell'ultima legislatura siano stati fatti sforzi rilevanti nella direzione della modernizzazione dei rapporti di lavoro. Il "pacchetto Treu", soprattutto con l'introduzione del lavoro interinale, ha contribuito alla flessibilizzazione del nostro mercato del lavoro. Ma a tali tentativi si sono contrapposti insormontabili veti di parte del movimento sindacale che hanno ben presto arrestato ogni disegno riformatore.

5. Che fare: lavoro e welfare due facce della stessa medaglia

E' giunto dunque il momento di far fronte alle sfide poste dalla trasformazione dell'economia mondiale e delle istituzioni europee: tutti gli attori sociali ed economici, le organizzazioni sindacali e datoriali, i partiti e i movimenti politici, devono assumere le necessarie responsabilità per la modernizzazione del Paese, inclusa la riforma del diritto e delle regole nel

mercato del lavoro. Il tutto va riorganizzato in una legislazione “coerente” , “in tutte le sue forme e applicazioni”, come recita l’art. 35 della Costituzione, attraverso la statuizione di “principii” chiari, essenziali e affidabili, i quali – eliminati i burocratismi e i bizantinismi che appesantiscono l’attuale corpus lavoristico – rappresentino l’orizzonte di valore e il motore di una regolazione sempre più contrattuale, flessibile, dinamica e adattiva.

Un diritto del lavoro e della protezione sociale tale da tener conto di un sistema arricchito di fonti, che procede, dal diritto comunitario al diritto nazionale ed al "diritto regionale", secondo un *continuum* capace di garantire al tempo stesso omogeneità di standard-base, in risposta ad esigenze di uguaglianza e di mobilità; e, rispettivamente, apertura alla contrattazione, non solo collettiva, ma anche individuale, per personalizzare l'incontro tra la domanda e l'offerta, a misura di richieste individuali e di mercato. Un diritto più pluralista e più riflessivo, meno ricco di *hard laws* (leggi e regolamenti), e più di *soft laws* (linee guida,

orientamenti), meno affidato a vincoli e sanzioni e più a programmi ed incentivi.

L'identità della nuova regolazione dovrà costituirsi intorno a questi fondamentali obiettivi:

a) **la centralità** della formazione, iniziale e continua, nell'organizzazione del mercato del lavoro, indipendentemente dall'assunzione o dalla perdita della qualità di lavoratore subordinato; la partecipazione a tale formazione dovendo essere considerata causa e condizione insieme dell'erogazione di misure omogenee e attive di sostegno del reddito (i nuovi ammortizzatori sociali). In coerenza con tale obiettivo va realizzata la piena liberalizzazione dei servizi per l'impiego, pur in presenza di un quadro minimale di garanzie, così da consentire una efficiente competizione tra pubblico, privato, privato sociale, sia nelle funzioni di orientamento, sia in quelle di collocamento e riqualificazione, in tutto il ciclo di vita, attiva e non attiva, dell'individuo;

b) **la riforma** della disciplina del licenziamento a cominciare dalla gestione delle relative

controversie, valorizzando la costituzione di collegi di conciliazione e di arbitrato, sì da deflazionare il carico della giurisdizione ordinaria, con ovvi vantaggi per gli stessi lavoratori, in termini di costi, tempi e soluzioni più comprese del contesto e del caso. In questo quadro normativo, coerente con il nuovo regime degli ammortizzatori sociali, e il nuovo ruolo della formazione, andrà riconsiderato lo stesso regime della reintegrazione nel posto di lavoro a seguito di licenziamento illegittimo nelle unità produttive e nelle aziende al di sopra del numero di dipendenti previsti dalla legge, tanto più che nell'esperienza concreta si è ormai trasformato in una mera somma "risarcitoria", moltiplicata a dismisura dalle lungaggini processuali. Si tratterà dunque di prendere atto di questa evoluzione, col prevedere indennizzi di carattere economico opportunamente graduati, ed accompagnati nel mercato del lavoro, con particolare attenzione per le categorie e le fasce di più difficile ricollocazione, così da ridimensionare una reintegra, già svuotata di

fatto della sua *ratio* originaria, da regola generale a regola particolare limitata ai casi di discriminazione;

c) **il riconoscimento** di uno spazio assai più significativo all'autonomia contrattuale delle parti, sia a livello collettivo, sia a livello individuale, tanto nell'ambito del tradizionale rapporto di lavoro subordinato, quanto in quello del parasubordinato, limitando l'area di intervento diretto del legislatore a un nucleo essenziale e inviolabile di garanzie generali e diritti minimi. In questo quadro va in ogni caso perseguita una strategia di semplificazione normativa tendente a ridurre al minimo le tipologie contrattuali;

d) **la promozione** di un vero "federalismo contrattuale", cioè di un sistema pur sempre articolato su un ambito nazionale e decentrato, con raccordi "soggettivi" (tra agenti contrattuali) ed "oggettivi" (fra livelli contrattuali), ma con un decentramento "guidato", tale da poter permettere un più effettivo e puntuale adeguamento del regime economico e normativo alle diverse condizioni, territoriali, categoriali, aziendali,

all'insegna di una maggior flessibilità salariale e di una più efficiente organizzazione del lavoro: una soluzione che può rivelarsi tale da rispondere al tempo stesso ad esigenze economiche di valorizzazione della produttività e della mobilità, ad esigenze equitative di proporzione fra prestazione e retribuzione, ad esigenze sociali di conciliazione fra vita lavorativa ed extralavorativa. Senza tale prospettiva di una rinnovata cultura federale delle nostre relazioni industriali, infatti, il nuovo assetto istituzionale delle autonomie nascerebbe privo di un'anima sociale;

- e) **la valorizzazione** di una rappresentanza sindacale effettiva, capace di dare piena legittimazione ad una contrattazione decentrata più rilevante ed incisiva, nell'ambito di una fisiologica distinzione degli interessi e dei ruoli delle parti;
- f) **la generalizzazione** dell'efficacia dei contratti collettivi del settore privato, secondo un approccio graduale e selettivo capace di tener conto al tempo stesso delle rigidità costituzionali e socio-economiche,

avendo quali obiettivi prioritari quanto già previsto dal protocollo del luglio 1993 e contemplato implicitamente dal Trattato di Amsterdam: cioè, da un lato, la generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali che siano espressione della maggioranza dei lavoratori e l'efficacia "erga omnes" dei contratti collettivi nazionali nei settori produttivi dove essa appaia necessaria al fine di formalizzare le condizioni concorrenziali delle aziende; e, dall'altro, l'efficacia generalizzata dei contratti nazionali destinati a mettere in atto gli accordi europei;

g) **la regolazione** negoziata della tendenza alla individualizzazione nei rapporti di lavoro, al fine di rendere il legame con la contrattazione collettiva maggiormente dinamico e aperto, avendo particolare riguardo all'introduzione delle nuove tecnologie;

h) **il progressivo passaggio** ad un sistema misto in grado di distribuire il rischio insito nei regimi pensionistici tra il metodo a ripartizione e quello a capitalizzazione nella

determinazione del trattamento pensionistico, da perseguire attraverso l'estensione e l'irrobustimento della previdenza complementare (che deve trovare una effettiva base economica in una progressiva "riduzione di peso" dei regimi obbligatori). Tale riduzione dovrà tendere all'omogeneizzazione (nel senso della riduzione) della misura degli oneri contributivi, con l'importante conseguenza di rendere neutrale la scelta tra le diverse forme di rapporto di lavoro rispetto alle esigenze dell'organizzazione produttiva. Nel periodo di transizione, la progressiva e non penalizzante, per ciascuna classe di età, estensione "pro-rata" del metodo contributivo e la parallela flessibilizzazione dell'età di pensionamento, il cui limite è da adeguare alle crescenti aspettative di vita. Tale flessibilizzazione dovrà essere attuata attraverso una conseguente ridefinizione dei benefici secondo equità attuariale. Solo all'interno della più complessiva riforma del welfare previdenziale - anche allo scopo di agevolare il relativo dialogo sociale - andrà

previsto e incentivato fiscalmente il riutilizzo delle risorse salariali attualmente destinate al trattamento di fine rapporto. Tale riutilizzo dovrà essere lasciato alla piena disponibilità del lavoratore;

i) **la privatizzazione** e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, eccezion fatta per alcune categorie incaricate di funzioni costituzionalmente rilevanti, sì da ricondurre ad un unico diritto comune l'universo del lavoro pubblico e privato, in risposta ad esigenze di efficienza ed efficacia, di uguaglianza e di mobilità sul mercato del lavoro; e questo facendo perno su una dirigenza professionalizzata e manageriale, restituita al circuito virtuoso autonomia-responsabilità, con una carriera ed una retribuzione ancorate a parametri di capacità, di obiettivi raggiunti, di risultati perseguiti;

j) **la promozione e l'incentivazione** - in termini di agevolazioni fiscali e contributive nonché di "agibilità" normativa - dell'adozione nelle imprese di "**statuti di partecipazione**" - quale esito di un

conforme accordo tra organizzazioni sindacali e azienda, ratificato dai lavoratori attraverso referendum. La crescente componente flessibile della retribuzione - connessa ai risultati dell'impresa - deve essere accompagnata dal diritto dei lavoratori alla tempestiva conoscenza di bilanci trasparenti e alla partecipazione alle scelte strategiche, secondo quanto stabilito dallo "Statuto della società europea" recentemente approvato alla Conferenza Intergovernativa di Nizza;

k) **l'emersione dell'economia sommersa** deve rappresentare un obiettivo primario per il Paese, emersione perseguita non solo attraverso politiche mirate e specifiche, ma anche in funzione di una effettiva rimodulazione degli assetti di tutela del lavoro, in modo da disincentivare fenomeni diffusi di fuga ed evasione legale, contrattuale e contributiva;

l) **la programmazione e il controllo** dei flussi di immigrazione su base nazionale e regionale, correlando strettamente i relativi

ingressi alla effettiva domanda esplicitata dal sistema delle imprese e delle famiglie.

La lotta all'immigrazione clandestina andrà sviluppata di pari passo con una attiva politica di accordi internazionali di cooperazione economica e sociale con i paesi origine dei flussi, accordi finalizzati soprattutto alla formazione professionale, e quindi alla selezione, della manodopera da assorbire nel nostro paese.

Andranno in ogni caso ulteriormente sviluppate e valorizzate, nel periodo di transizione, esperienze concertative, su base locale, per favorire l'integrazione occupazionale della popolazione immigrata;

m)la convergenza competitiva con l'unione europea in termini di efficienza della regolazione, di sistemi contrattuali, di costo del lavoro, tassi di attività, tassi di occupazione, tassi di scolarizzazione e formazione, così da risolvere strutturalmente il grave dualismo del mercato del lavoro italiano (con carenza di domanda al Sud, e parallelo deficit di specializzazioni e

qualifiche professionali al Nord), con conseguente e non ulteriormente sopportabile spreco di capitale umano e perdita di competitività per il sistema Italia;

n) **la occupabilità e la adattabilità** come strategie di modernizzazione del mercato del lavoro alle quali la stessa Unione Europea ha vincolato gli Stati membri nel processo di coordinamento deciso al Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo ("Strategia europea per l'occupazione"). L'importanza dei servizi pubblici per l'impiego nel prevenire la disoccupazione di lunga durata deve essere assunta come priorità anche dall'Italia dove le parti sociali hanno troppo a lungo trascurato la dimensione del mercato, concentrandosi sulla prospettiva del rapporto. Non si tratta infatti di deregolare unilateralmente i livelli di tutela attualmente esistenti ma di convergere (Governo e parti sociali) verso una adattabilità che coniughi la necessaria flessibilità con investimenti formativi, ancora una volta nella logica chiaramente indicata dalle autorità comunitarie;

o) **servizi alla persona** come nuova dimensione per una moderna politica dell'occupazione, anche al fine di far emergere una diffusissima situazione di economia sommersa. Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione lancia anche alla società italiana una sfida epocale che il nostro Paese tarda a raccogliere, quella appunto di realizzare un incrocio fra intervento pubblico e ruolo dei privati nell'assistenza agli anziani non autosufficienti, soprattutto sotto forma di prestazioni a domicilio. E' ben evidente l'alta potenzialità occupazionale di quest'ambito di attività che è tipicamente *labour intensive*. A tal proposito è davvero inammissibile la totale sottovalutazione del fenomeno da parte dei Governi succedutisi nel corso dell'ultima legislatura. Occorre recuperare il tempo perduto, anche perché il fenomeno dell'invecchiamento dell'Italia appare ancor più accelerato che in altri Paesi industrializzati.

6. Considerazioni finali: crescita economica e coesione sociale

Sulla base di questi obiettivi il diritto del lavoro italiano deve essere ripensato nel suo complesso. Interventi di aggiornamento su singoli profili e istituti possono essere utili, ma non risolveranno l'inadeguatezza dell'attuale apparato regolativo a cogliere i cambiamenti dell'organizzazione del lavoro. E' necessario, dunque, progettare una revisione complessiva e globale della materia, come del resto suggerisce la stessa Commissione europea che ha recentemente invitato gli Stati membri a rivisitare dalle fondamenta gli ordinamenti nazionali facendo perno sulla nozione di "adattabilità".

Tale processo di revisione dovrà includere anche il metodo del dialogo sociale, dialogo che non implica il potere di veto di alcuno degli attori, ma consente di perseguire responsabilmente il massimo di consenso attraverso la ricerca delle comuni convenienze.

La modernizzazione della regolazione deve, nel contempo, realizzare un bilanciamento fra

flessibilità e sicurezza, più lavoro e meno precarietà. Con sicurezza e stabilità non più riferite al singolo posto di lavoro bensì all'occupazione nel suo complesso. In ogni caso dovranno essere assicurate forme di flessibilità e semplificazione ulteriori alla disciplina del contratto a tempo indeterminato, in modo da incentivarne l'utilizzazione soprattutto per le nuove generazioni, a scapito di rapporti precari che non consentono duraturi e redditizi investimenti nelle risorse umane.

L'idea di uno "Statuto del lavoro" potrebbe da questo punto di vista rappresentare il motore trainante di una nuova stagione del diritto del lavoro che, superata la tradizionale quanto sterile contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, sia in grado di fornire una serie di tutele per cerchi concentrici e a geometria variabile, in funzione del singolo istituto del diritto del lavoro da applicare. Il tutto nella consapevolezza che moderne ed efficienti politiche sociali e del lavoro sono non solo strumenti fondamentali per la tutela dell'individuo, la riduzione delle ineguaglianze e

la coesione sociale, ma pure fattori ineludibili di competitività e, quindi, di crescita economica.