

LE POLITICHE DEL LAVORO DI FRONTE ALLA CRISI

1. *Un esercizio di realismo.* — Le dimensioni della crisi in atto costringono non solo gli attori politici e sociali, ma anche i giuslavoristi appassionati di politiche del diritto a un esercizio di realismo. Tutti gli analisti più autorevoli descrivono la crisi in termini sistemici e persino epocali. Si tratta di una crisi molto diversa da quelle conosciute negli scorsi decenni, negli anni '70 e '80 in particolare, che possono essere descritte come crisi di competitività e di ristrutturazione. Questa intanto è una crisi globale. La sua radice è finanziaria, ma investe poi pesantemente l'economia reale. Secondo le descrizioni più attendibili la dinamica della crisi si svolge in questi termini. Essa non è un fulmine a ciel sereno ma trova le sue radici nella logica dello sviluppo capitalistico degli ultimi venti anni, in particolare dopo la caduta del muro di Berlino e della contrapposizione bilanciata tra blocco occidentale e blocco sovietico che, di fatto, aveva governato il mondo dalla seconda guerra mondiale in poi. La radice della crisi è finanziaria, e consiste nella totale assenza di regole e controlli delle dinamiche del mercato finanziario a scala globale (1). La teoria liberista dell'offerta, sostenuta dalla scuola di Chicago, a partire da MILTON FREDMAN, e divenuta per decenni dominante, consisteva per l'appunto in questo: meno regole ci sono nel mercato meglio è, a partire dal mercato del lavoro, per il quale l'ideale sarebbe la libera negoziazione dei salari e delle condizioni di lavoro senza alcun vincolo esterno (di legge o di contrattazione collettiva). Diceva infatti POSNER in un celebre saggio del 1966: «se per l'esistenza di contratti collettivi, di leggi che impongono salari minimi...gli imprenditori non potessero fare subire ai dipendenti le conseguenze negative della protezione del lavoro abbassando i salari la disoccupazione crescerebbe inevitabilmente per effetto dell'aumento dei costi del lavoro» (2). Questo principio ha trovato la sua piena applicazione nella dinamica dei mercati finanziari e si è tradotto nella seguente e semplice deduzione: l'emissione di titoli oggi definiti "tossici" (derivati, *subprime*, *swap*, e altri prodotti finanziari costruiti con

(1) Per tutti si vedano R. B. REICH, *Supercapitalismo: come cambia l'economia mondiale e i rischi per democrazia*, Fazi, 2008 e P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Garzanti, 2009.

(2) La citazione di POSNER, dal saggio *Overcoming law* del 1966 è tratta da S. SIMITIS, in A. Jeammaud (diretto da), *Le droit du travail confronté à l'économie*, Dalloz, 2005.

una fantasia quasi diabolica (3) consente a tutti di guadagnare, poiché il rischio si spalma verso tutti e quindi infine viene azzerato. Questa tesi, sostenuta da economisti peraltro insigniti di premi Nobel (4), ha dominato per decenni. Di conseguenza si sono arricchiti i managers delle grandi società, soprattutto con le *stock options*, gli azionisti, e, per una certa fase, anche i consumatori e i lavoratori. Finché il castello di carte non è crollato. Qui è esemplare il caso USA. I migliori analisti sostengono che le radici della crisi attuale vanno rintracciate nella recessione che colpì l'economia americana tra il 2001-2002 (5). A fronte dell'innalzamento del tasso di disoccupazione, in un sistema in cui non esiste un meccanismo di *Welfare* e ciò che noi chiamiamo ammortizzatori sociali e fondato sul c.d. *employment at will* è accaduto che la mancanza di un sistema di Welfare pubblico sia stata surrogata dal ricorso al credito facile, con la concessione a bassi interessi dei mutui immobiliari e con il finanziamento a debito delle carte di credito. Poi i nodi sono arrivati al pettine, ed è cominciato il fallimento a catena delle banche: si comincia dalla banca d'affari *Bearn Sterns*, poi dalla *Northen Rock*, quinta banca d'affari del Regno Unito, per poi arrivare alla *UBS* e alla *Citigroup*, due banche che sono colossi mondiali, quindi alla *AIG*, la maggiore società di assicurazione americana, e poi al salvataggio pubblico di *Fanny May* e *Freddy Mac*, due colossi del sistema pensionistico americano, fino al fallimento clamoroso di *Lehman Brothers*, una delle più importanti banche d'affari americane. Dopodiché l'elezione di OBAMA alla presidenza degli USA sembra annunciare il rovesciamento del tradizionale paradigma americano: un intervento pubblico nell'economia di proporzioni gigantesche, le cui dimensioni fanno impallidire persino il *new deal* roosveltiano, e che arriva a proporre finalmente anche una modifica rilevante della legislazione sindacale con l'*Employee free choice bill*, già varato nel 2009 da Camera e Senato (6).

Tutto ciò ha a che fare direttamente con le politiche del lavoro. Infatti sul versante del lavoro il liberismo, nelle sue varie forme, si è tradotto per alcuni decenni in scelte mirate ad accentuare solo e pressoché esclusivamente la flessibilità del lavoro. I meccanismi impiegati a tale fine sono stati diversi e articolati. In Italia si è passati da una flessibilità regolata e contrattata, a una flessibilità intesa come valore in sé, ideologicamente motivata nel senso di favorire le

(3) Si veda per una descrizione efficace, R. J. SHILLER, *Finanza shock*, Egea, 2008.

(4) I premi nobel di cui si parla rispondono ai nomi di R. LUCAS, M. SCHOLES e R. MERTON: cfr. S. ZAMAGNI, *La lezione e il monito di una crisi annunciata*, datt., 2009.

(5) Cfr. J. FAUX, *Obama e la crisi*, www.eguaglianzaeliberata.it. Cfr. *ivi* anche A. LETTIERI, *L'America di Obama e l'Europa di Trichet*.

(6) Per un richiamo retrospettivo, al fine di comprendere la portata della innovazione indicata rinvio a L. MARIUCCI, *Uno sguardo alle relazioni industriali negli Usa*, *LD*, 1987, 1, 69 ss.

opportunità di impiego lungo la catena dei numerosi contratti atipici e temporanei. L'esito di tali politiche è evidentemente fallimentare. Tutto questo non è servito né ad alzare il livello complessivo di competitività del paese, né a favorire una dinamizzazione e unificazione del mercato del lavoro. La segmentazione del mercato si è accresciuta, è caduta la produttività complessiva del sistema. Le indagini più accreditate mostrano infatti che la curva della produttività in Italia cala progressivamente a partire dagli anni 2000 in parallelo all'accrescersi delle misure di flessibilizzazione del lavoro. Mentre, secondo i dati Oese, l'Italia assieme agli Stati Uniti risulta essere il paese in cui nell'ultimo quindicennio più si è allargata la forbice della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi (7). È evidente quindi che bisogna rovesciare il paradigma della flessibilità: passare da una flessibilità unilaterale, piegata sulle esigenze immediate delle imprese e del mercato, ad una flessibilità bilaterale e bilanciata, intesa davvero anche come opportunità per i lavoratori, come vincolo verso gli interessi di breve periodo delle imprese, e come incentivo a uno sviluppo ragionevole sul medio-lungo periodo.

2. *I molti dualismi italiani.* — Le dinamiche della crisi globale pongono al nostro paese problemi e urgenze del tutto particolari. È evidente infatti che l'Italia soffre di alcuni specifici *handicaps*, rispetto agli stessi paesi della Unione europea.

Il primo di questi consiste nella frammentazione e fragilità complessiva del nostro assetto istituzionale. Per circa trent'anni abbiamo discusso di riforme istituzionali, e l'esito è il seguente: un parlamento bicamerale, composto da circa 1000 membri (una pletera che non ha uguali nel mondo civile), 20 regioni di cui cinque a statuto speciale, per convenzioni antiche e prive oggi di ogni ragione effettiva, 8100 comuni, 108 province, a cui si aggiunge una presidenza della Repubblica che pare costi quattro volte *Buckingham Palace*. Tutto questo indica che l'Italia è uno Stato senza forma e senza vera identità, quindi destinato, se non si cambia, a un'unica forma di governo possibile: quella di tipo plebiscitario-populistico. Il che sta puntualmente accadendo.

Ciò ha a che fare direttamente con le politiche del lavoro. Si prendano due temi: gli ammortizzatori sociali e le politiche attive del lavoro.

Rispetto agli interventi a sostegno del reddito nelle situazioni di crisi, con particolare riferimento ai settori privi di ogni tutela (dipendenti di piccole imprese, lavoratori a termine, collaboratori ecc.) la novità principale, oltre alle misure introdotte da un c.d. decreto antierisi (ora convertito nella legge n. 2 del 2009), è costituita da un accordo tra governo e regioni sull'uso combinato di risorse statali, fondi regionali ricavati dal fondo sociale europeo e dal fondo per le aree sottoutilizzate. Chiunque abbia letto il testo di quell'accordo (7), e ne abbia visto quindi la complessità procedurale, può chiedersi quali possibilità effettive

(7) Lo si veda nel sito www.regioni.it.

esso avrà di attuarsi nelle regioni più colpite dalla crisi, per la loro strutturale fragilità economico-sociale, come quelle del Sud.

E poi, c'è da chiedersi quali siano gli strumenti concreti da utilizzare dato che gli interventi a sostegno del reddito, sulla carta e per generale proclamazione, devono essere collegati a misure di riqualificazione professionale e a politiche attive del lavoro, mirate alla ricollocazione dei lavoratori espulsi dai processi produttivi. Si tratta dei centri per l'impiego che una dissennata legge sul decentramento amministrativo della fine degli anni '90 ha delegato alle provincie, enti dei quali peraltro da tempo e di recente sempre più insistentemente si invoca invece l'abolizione. E che ne è della efficienza dei centri pubblici dell'impiego, organizzati su base provinciale, specie laddove più servirebbero: in Campania, Calabria, Sicilia ecc.? Mistero. Per esperienza personale chi scrive sa che in alcuni dei centri per l'impiego più efficienti della Emilia-Romagna la maggioranza degli addetti sono giovani assunti con contratti precari e a termine a vario titolo. L'Italia è l'unico paese europeo non dotato di una efficiente Agenzia nazionale del lavoro. L'ultima volta che ci si è provato quell'organo infatti è subito diventato un carrozzone inutile, zeppo di nomine clientelari.

Questo è dunque il principale problema del paese, anche in riferimento alle politiche del lavoro: darsi una forma di Stato e una Pubblica Amministrazione decenti e funzionali.

L'Italia è infatti un paese dai molti dualismi. Il principale, e più drammatico, come appena detto, sta nella distanza tra Nord e Sud del paese, che si è enormemente accresciuta negli ultimi tempi per molti e coincidenti motivi. Anzitutto, per l'assenza clamorosa di ogni serio pensiero meridionalista: si sono perse le tracce dei grandi meridionalisti come SALVEMINI, DURSO, ROSSI DORIA. Quindi il declino delle lotte per la legalità, promosse dalla stagione dei sindaci negli anni '90. La rappresentazione più veritiera dello stato del meridione d'Italia è quella rappresentata nel libro di SAVIANO, e da recenti reportage della trasmissione *Report* sul dissesto del comune di Catania. Risulta che il comune di Palermo abbia a libro paga 21000 dipendenti, che la regione Sicilia impieghi il suo bilancio quasi totalmente per pagare i suoi dipendenti. E che dire poi della Calabria, della Campania travolta dalla emergenza-rifiuti?

Nelle attuali condizioni del meridione d'Italia, che — è bene ricordarlo — esprime la maggioranza dei parlamentari, e quindi è largamente condizionante di ogni esito elettorale, appaiono prive di senso misure di politica del lavoro uniformi sul piano nazionale, del tipo: incentivi a favore del superamento del lavoro sommerso, indennità di disoccupazione mirate alla riqualificazione e al reimpiego dei lavoratori, interventi finalizzati al contrasto alla precarietà ecc. È evidente che in questa area del paese vanno adottati interventi di tipo tutt'affatto speciale, finalizzati a ristabilire anzitutto i meccanismi fondanti dello Stato di diritto e della legalità. Occorrerebbe un nuovo intervento straordinario per il Mezzogiorno

di carattere inedito, e del tutto diverso da quello, assistenzialistico e clientelare, degli anni d'oro della prima repubblica.

Poi ci sono molti altri e differenziati dualismi. Vi sono settori esposti alla concorrenza e settori protetti (come quelli esercitati in regime di sostanziale monopolio, grazie alle concessioni pubbliche, nell'energia, nelle telecomunicazioni, nei trasporti, nei servizi locali ecc.), poi vi sono le differenze intersettoriali, tra industria, commercio, agricoltura, e infine quelle tra medio-grandi e piccole imprese. Con questi molti dualismi il diritto del lavoro ha sempre convissuto, in parte subendoli e in parte cercando di regolarli. Vanno affrontati uno ad uno, con politiche articolate, non con una ricetta unica. Occorrono misure articolate, mirate, non provvedimenti uniformi.

3. *Critica della proposta del c.d. "contratto unico".* — Da quanto detto sopra per deduzione si ricava un dissenso per così dire strutturale verso la proposta del c.d. contratto unico da tempo formulata da Pietro ICHINO e ora tradotta in un disegno di legge (8). Tale critica nulla vuole togliere alla generosa intenzione del proponente. Pietro ICHINO è animato da un attivismo propositivo meritevole. Anche chi scrive, se lo ritenesse utile, potrebbe esercitarsi in proposte e formule in ordine a nuovi modelli di regolazione, fingendo che l'intero contesto che ci circonda sia una sorta di *tabula rasa*. Tuttavia non è così che può funzionare oggi una elaborazione efficace delle politiche del lavoro. La stagione dei giuslavoristi investiti di funzioni quasi-eroiche nella immaginazione di nuovi scenari è da tempo esaurita. Quella stagione si è esaurita, a ben vedere, quando Gino GIUGNI, come ministro del lavoro, con il governo CIAMPI riuscì a siglare il protocollo del luglio 1993. Da allora l'apporto per così dire provvidenziale dei giuslavoristi nelle politiche del lavoro si è inaridito. Così è stato anche per il migliore di noi, Massimo D'ANTONA. Di questo parleremo a Catania nel prossimo congresso nazionale della associazione ed è bene farsi, in quella occasione, un discorso di verità.

Il dissenso verso la proposta di ICHINO si fonda in primo luogo sulle premesse sopra richiamate. Nell'attuale contesto appare anzitutto poco credibile in sé l'idea di mettere mano a una ennesima riforma della riforma, quando invece occorrebbe concentrarsi sulle misure immediate più efficaci rispetto alla crisi, nonché sul rafforzamento degli strumenti amministrativi (dagli ispettorati del lavoro ai centri dell'impiego) necessari a far sì che i provvedimenti anticrisi non si risolvano in interventi meramente assistenzialistici.

In secondo luogo la proposta continua a battere la strada, che fin qui si è rivelata fallace, di escogitare soluzioni legislative uniformi a scala nazionale a problemi del mercato del lavoro che invece sono strutturalmente differenziati per settori produttivi e aree territoriali. Si tratta, in questo senso, di una proposta per così dire di tipo fordista-centralista.

(8) Cfr. www.pietroichino.it.

Infine, per restare ad una dimensione critica di tipo generale, l'errore di fondo della proposta sta nell'impianto analitico che ne costituisce il fondamento: l'idea, ormai divenuta una vulgata, del tutto astratta e priva di ogni rapporto effettivo con la realtà, che nel mercato del lavoro italiano vi sia una contrapposizione unilineare tra c.d. *insiders* e *outsiders*, come fossero blocchi omogenei contrapposti. Si tratta di una ricostruzione caricaturale e molto lontana dal vero. Chi sono gli *insiders*, i c.d. garantiti: i dipendenti della Fiat assunti a tempo indeterminato, rientranti nell'ambito di applicazione dello Statuto dei lavoratori? Certo, finché la Fiat non dispone la cassa integrazione! E chi sono gli *outsiders*, i non-garantiti? Certo, tutti coloro che sono assunti con contratti temporanei, nel settore privato e pubblico, nelle grandi nelle piccole imprese, nell'industria, e soprattutto nel commercio e nel turismo. Sono soprattutto *outsiders* i lavoratori migranti, quelli con regolare permesso di soggiorno, che costituiscono la larga maggioranza dei c.d. interinali, avviati in affitto dalle agenzie del lavoro, e che ora sono i primi a perdere occupazione, col rischio poi di perdere anche il permesso di soggiorno e quindi di diventare clandestini di fatto. E quale sarebbe, nelle condizioni date, la tutela più efficace nei confronti degli *outsiders*? Togliere la tutela nei confronti dei c.d. *insiders*? Riaprire la questione della riforma dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, dando vita a un ennesimo e sterile conflitto ideologico?

Da qui derivo l'ultima e conclusiva critica alla proposta in oggetto, in termini, se mi si passa l'espressione, teorici. La proposta è tributaria delle letterature della c.d. *law and economics*, vale a dire delle teorie che hanno importato nel campo delle politiche del lavoro la tesi, di matrice iperliberista, secondo cui se si sottraggono tutele ai lavoratori occupati si aumentano automaticamente le chances per i disoccupati, e per cui quindi ogni intervento di deregolazione, di riduzione della c.d. rigidità delle tutele è di per sé utile alla espansione occupazionale e produttiva. Ma il punto è che proprio queste teorie si sono rivelate fallaci. La crisi in atto nasce infatti dalla mancanza di regole, dagli eccessi della *deregulation*, dalle esagerate politiche di flessibilizzazione del lavoro, dall'aver predicato e praticato il messaggio secondo cui il lavoro è una variabile dipendente del mercato, e non il suo deuteragonista. Chi negli scorsi decenni ha diffuso a piene mani tali erronee e devastanti deduzioni meccaniciste dalle dottrine iperliberiste dovrebbe quindi svolgere una sana e aperta riflessione autocritica. Non si pretende che si coprano il capo di cenere, ma che almeno dismettano l'infondata pretesa di ammannirci ancora lezioni.

In termini più specifici alla proposta possono essere poi formulate una serie di critiche di dettaglio. Intanto lo stesso titolo è infondato, e di sapore propagandistico. Non si tratta in realtà di un c.d. contratto unico, sostitutivo della attuale pletera di contratti atipici e precari, ma invece di "un contratto in più", che si aggiunge agli altri: resterebbero infatti il contratto a termine, per i lavori stagionali, del commercio e del turismo, il lavoro interinale, il part-time elasticiz-

zato, il lavoro a chiamata ecc. In secondo luogo la proposta si fonda su un meccanismo che definire artificioso è poco. Per attivare il c.d. contratto unico le imprese dovrebbero stipulare un “contratto di transizione” inclusivo della adesione obbligatoria a un ente bilaterale, il quale poi dovrebbe sostenere il reddito dei lavoratori assunti con il suddetto contratto ma poi licenziati per “ragioni organizzative” non verificate. Se si ha presente la concreta dinamica del mercato del lavoro italiano tale meccanismo non può non apparire privo di ogni funzionalità. Quale piccola o micro-impresa, nel nord e soprattutto nel sud, si sottoporrà mai a tale complessa procedura? È evidente quindi che la proposta può apparire appetibile solo alle medio-grandi imprese del nord, che in questo modo otterrebbero il vantaggio di poter assumere lavoratori giovani liberandosi dal vincolo della tutela reale contro i licenziamenti ingiustificati. Ma, nelle condizioni attuali, quale medio-grande impresa del nord avrebbe interesse a mettere in moto il suddetto marchingegno, quando si tratta di sopravvivere, meglio che si può, alla ondata recessiva in atto? La proposta in oggetto è evidentemente frutto di uno studio a tavolino, costruito immaginando una logica di crescita lineare del sistema economico, e risulta quindi del tutto spiazzata rispetto ai processi reali in corso. Altre sono le emergenze. E altra è la necessità strutturale per ridare senso e funzionalità al diritto del lavoro: unificare e semplificare le normative, prosciugare il diritto del lavoro, riportarlo alla sua essenzialità e, per così dire, al suo significato di fondo.

LUIGI MARIUCCI