

I Il mercato del lavoro: profili economici e normativi. Le prospettive di sviluppo

Roberto Pessi

Preside Facoltà di Giurisprudenza
Università Luiss Guido Carli di Roma

1 Crescita e occupazione

Queste sintetiche considerazioni, svolte dall'angolo di visuale del giurista, assumono come premessa (ovvia e condivisa) che l'andamento del mercato del lavoro è influenzato, prioritariamente, e pressoché esclusivamente, dal tasso di crescita del sistema economico-produttivo.

Da questa premessa discendono le diverse significatività che possono essere attribuite all'assetto regolativo rispetto alle tematiche oggetto di attenzione: in particolare, disoccupazione, precarietà, delocalizzazione, lavoro sommerso.

È, del resto, agevolmente intuibile, e confermato dalle analisi economiche, come una forte dinamica di crescita determini un incremento dell'occupazione; nonché, ancora, che laddove la crescita si fa costante nel medio-lungo periodo si attenua, sino a scomparire, la problematica della precarietà.

2 Globalizzazione e diritto del lavoro

D'altro canto, la dimensione transnazionale del mercato non consente interventi

regolativi nella nostra materia idonei a incidere sulla concorrenza globale (se non ai fini di una maggiore redditività delle imprese) ovvero a comprimere i fenomeni di delocalizzazione (prevalentemente motivati dalla logistica, specie laddove collocati in area extraeuropea).

Anche perché gli stessi (cioè gli interventi sullo statuto protettivo del lavoro), nella logica della libera circolazione dei servizi e dei capitali, dovrebbero assecondare il dumping sociale, il quale, seppur praticato dagli Stati sovrani concorrenti, perfino nello stesso ambito dell'Unione Europea, non sembra compatibile con l'assetto Costituzionale italiano, né, per altro verso, sembra praticabile (per evidenti condizionamenti sociali) in una dimensione tale da produrre effetti significativi.

Semmai l'unica area in cui un intervento in questa direzione potrebbe avere una qualche opportunità è quella del lavoro sommerso. Qui potrebbe essere credibile che una significativa riduzione del costo della manodopera (specie quanto agli oneri sociali) possa determinare un effetto, seppur parziale, di emersione. Resta, peraltro, forte il dubbio che un percorso così delineato (alternativo e/o integrativo al contrasto per via di tecniche di controllo-

Keywords: diritto del lavoro, globalizzazione, welfare

Jel codes: K31, K33, E60

sanzione) possa offrire risultati incisivi, laddove il sommerso ha spesso motivazione nella controversa origine dei capitali investiti e in qualche misura nella «complicità» del fattore lavoro in ragione di uno scambio tra legalità e illegalità non sempre a valenza positiva per gli egoismi del singolo.

3 Mercato e mercati

La conclusione di una ridotta utilità di un intervento regolativo nella nostra materia, quanto alle possibilità di una «forte» inversione di tendenza nelle aree centrali della problematica (ovvero in sintesi nel dimensionarsi dell'occupazione), è confermata dalla circostanza che il mercato del lavoro è frantumato in una pluralità di mercati, profondamente differenziati nelle loro connotazioni fondanti.

È possibile limitarsi, in una relazione di sintesi, ad alcuni indicatori a maggior significatività. Il primo è la dimensione delle imprese che operano nel sistema produttivo, con la presenza maggioritaria di quelle con un organico collocato al di sotto della soglia di quindici dipendenti; questa constatazione ridimensiona, ad esempio, la valenza del dibattito (peraltro assai aspro) sul modello di cui all'art. 18 l. n. 300/70, o più correttamente sulla sua capacità di incidere positivamente e negativamente sul tasso di occupazione; infatti, ammessa anche la premessa di un incidere negativo sul mercato di quel modello (e quindi il rapporto di causa-effetto tra tutela rafforzata e occupazione precaria), l'impatto numerico della sua soppressione sarebbe necessariamente contenuto (laddove la maggioranza dei datori di lavoro e dei lavoratori opera al di fuori della stabilità reale).

Il secondo indicatore è la caratterizzazione del lavoro ovvero la sua qualità, che è ancora necessariamente da definire nei flussi e nelle identità; ma che evidenzia la difficoltà di incontro tra domanda e offerta in ragione dell'eccesso ovvero della carenza di specifiche professionalità. Anche qui interventi regolativi rischiano di assumere ridotta significatività, laddove i dati sembrano evidenziare una crescente discrasia tra percorsi formativi e opportunità occupazionali; e quindi l'esigenza, piuttosto, di una riconsiderazione del va-

lore sociale del lavoro «professionale», nonché di un'integrazione operativa tra il mondo della scuola e i servizi per l'impiego, al fine non solo di programmare percorsi di vita a effettiva potenzialità realizzativa, ma anche di contestualizzare la fase di apprendimento e quella del lavoro effettivo.

Il terzo indicatore è la composizione del fattore lavoro, con il crescere del fenomeno dell'immigrazione, sia nella componente regolare che in quella clandestina; quanto alla seconda, possibili interventi regolativi hanno significatività relativa, laddove l'accentuarsi della dimensione determina ulteriori effetti di frantumazione del mercato del lavoro e nuove patologie contenibili solo sul piano del controllo sanzionatorio; quanto alla prima, esso segnala come il prossimo superamento delle cinque milioni di unità (insieme con un tasso di natalità più che doppio di quello nazionale) coincida con l'acquisizione di un sostanziale monopolio su determinati mestieri in ragione del loro definitivo abbandono da parte dei nostri giovani anche da tempo inoccupati.

4 Libera circolazione dei capitali e dei servizi

Invero, interventi regolativi di altre discipline sarebbero necessari in materia di libera circolazione di capitali. La graduale acquisizione di proprietà di grandi imprese nazionali da parte di società straniere ha, infatti, ripercussione traumatiche sul mercato del lavoro; e ciò specie laddove il fenomeno investe interi settori produttivi, come quello agro-alimentare, con accentuate ripercussioni sull'indotto.

Qui il rischio del declino della piccola e grande imprenditoria compressa tra vincoli comunitari e domanda etero diretta appare possibile; e potrebbe investire aree «simbolo» del sistema paese come quello latte-caseario ovvero quello vitivinicolo, ripercorrendo i percorsi di depauperamento che hanno caratterizzato i grandi esodi occupazionali (dagli zuccheri alla siderurgia).

Ugualmente, interventi regolativi sarebbero opportuni in materia di libera circolazione dei servizi. Ma qui l'esigenza normativa torna a essere giuslavoristica, seppur non in di-

mensione nazionale. È chiaro il riferimento alla disciplina dei distacchi transnazionali; e più in generale l'esigenza di contrasto di una giurisprudenza comunitaria che sacrifica alla libertà di concorrenza la salvaguardia degli statuti protettivi del lavoro nei singoli Stati, un tempo sovrani.

5 Concorrenza e relazioni industriali

Certo, la tematica evocata richiama anche il tema delle relazioni industriali. Per tutti basti evocare il caso Fiat, in cui emblematicamente si fondono i temi del capitale straniero (qui peraltro riferibile, seppur indirettamente, ad altre organizzazioni sindacali e ad altri Stati sovrani), quello della possibile delocalizzazione dell'investimento in ragione del minor costo del lavoro (evocativo del dumping sociale, in questo caso polacco) ovvero del maggior affidamento sindacale (qui riferito alle rappresentanze dei lavoratori non solo negli Usa, ma anche in Canada).

Entrare nel cuore del dibattito porterebbe lontano; e forse potrebbe sbilanciare la stessa dinamica di questa relazione che ha comunque per oggetto il mercato del lavoro. È dunque corretto avvertire che il problema delle buone relazioni industriali investe soprattutto la grande industria (e in qualche misura anche le aziende di medie dimensioni); e quindi gioca sui numeri del mercato del lavoro in termini percentualmente relativi, in fondo a ridotta significatività.

Peraltro, queste relazioni industriali che investono le regole del gioco, fissate dai grandi accordi interconfederali (ovvero dai protocolli che coinvolgono l'Esecutivo), segnano un'epoca e insieme un «clima» che va al di là dell'effettività della loro generalizzazione.

Così, per limitarsi ad esempi, ricordo l'accordo sulle rsu, che ha avuto una applicazione complessivamente modesta (tanto da non essere stato concretizzato in settori significativi, per tutti, e qui siamo «in casa», nel settore del credito); ma che ha giocato un ruolo centrale in termini di linee di indirizzo, premiando, nella stagione dell'unità, il modello di una rappresentatività aziendale costruita coniugando proporzionalità e consenso.

Ancora, il tentativo compiuto di proporre un'evoluzione del sistema di contrattazione collettiva quale disegnato nel 1993 ha fatto esplodere le contraddizioni post-unitarie, assecondate da una magistratura che si è spinta sino a definire come antisindacale l'applicazione ai lavoratori di una contrattazione nazionale di maggior favore, in quanto non sottoscritta unitariamente dai tre Sindacati di categoria.

Oggi, la vicenda Bertone e il successivo documento sulla crescita varato dalla Cgil l'11 maggio 2011 (ovvero 5 giorni prima di questa relazione) segnala come la più grande confederazione storica confessi, tra le righe, come non sia possibile non assecondare relazioni industriali ispirate al «buon governo»; ovvero che a livello d'impresa lo scambio possa anche concludersi tra occupazione e flessibilità normativa (cioè modulabilità dello statuto protettivo, senza arretramenti complessivi, alle esigenze dinamiche dell'organizzazione).

6 Statuto protettivo e derogabilità

Del resto, è in questa direzione che deve essere apprezzato il disegno di legge presentato dal Ministro del Lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori. Qui, al di là del recupero delle proposte avanzate da più parti di una carta dei diritti che identificasse uno standard protettivo minimo a tratto universale (ovvero esteso anche a tutto il lavoro autonomo coordinato), l'elemento di significatività è l'intervento immaginato in tema di derogabilità.

L'idea è quella, in un contesto normativo che si prospetta come semplificato a seguito dell'eliminazione di precetti inutili o ripetitivi, di consentire all'autonomia collettiva di derogare a specifiche previsioni regolative sin qui assistite dall'inderogabilità, al fine di modulare lo statuto protettivo alle dinamiche dell'organizzazione del lavoro.

Non si tratta di una novità assoluta, in quanto preceduta da un importante dibattito dottrinale con significative aperture al superamento di un diritto del lavoro tutto inderogabile, aperture costruite anche su proposte concrete (come quelle dell'autonomia assistita); e, del resto, il percorso è sta-

to già esplorato, con deleghe importanti all'autonomia collettiva (come quella fortunata, e poi accantonata, sui contratti a termine, ancora quella in materia di regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ovvero anche quella in materia di licenziamenti collettivi). Peraltro, la sua significatività è nella circostanza che qui la tecnica è immaginata a tratto generale e in via permanente. Una tecnica che favorirebbe indubbiamente le dinamiche del mercato, perché consentirebbe un uso più proficuo del fattore lavoro in coerenza alle esigenze organizzative dettate dal mercato stesso, senza arretramenti dello statuto protettivo complessivo.

In fondo, in questa direzione si è mosso il collegato lavoro con gli interventi finalizzati alla celerità del processo, alla promozione della conciliazione giudiziaria, al rilancio dell'arbitrato in materia di lavoro (ancora per via di autonomia collettiva) e insieme della certificazione.

Logicamente questi interventi normativi devono valutarci come virtuosi. Non si può chiedere, tuttavia, a essi di determinare un incremento dei tassi di occupazione, specie in assenza di crescita; si può sperare, di contro, che essi favoriscano il consolidamento dell'esistente e disinneschino in parte la precarizzazione.

7 Welfare difensivo e diritti sociali

In realtà, la crisi e la sua dimensione hanno condotto il sistema ad accentuare le caratteristiche difensive del welfare; si è trattato di interventi meritevoli che hanno salvaguardato imprese e posti di lavoro, ma che ovviamente hanno potuto solo parzialmente contenere i saldi negativi.

Al riguardo, particolarmente importanti sono stati gli ammortizzatori in deroga (che hanno in parte ripreso le esperienze dei fondi di settore e del bilateralismo), per i quali è da segnalare positivamente il rinnovo dell'intervento grazie all'Accordo Stato-Regioni del 20 aprile 2011.

Coraggiosamente l'Accordo ricollega l'istituto al rilancio delle politiche attive del lavoro, encomiabilmente e testardamente portate avanti dal Ministro del Lavoro nel trien-

nio; è chiaro, tuttavia, che qui il pur massimo sforzo dei servizi per l'impiego non può produrre risultati importanti in un periodo di prolungata stagnazione dell'economia reale.

Del resto, e non casualmente, il percorso segnala un riaccendersi di proposte riferite al reddito di cittadinanza ovvero al sussidio al lavoro, dopo che i tentativi succedutisi nel tempo (sia quanto al reddito minimo di inserimento, sia quanto ai lavori socialmente utili) avevano prodotto, per gli esiti non soddisfacenti degli stessi, una sostanziale tacitazione del dibattito.

La realtà è che non esiste dissenso (politico o dottrinale) quando si auspica il passaggio dal welfare al workfare, ovvero si evidenzia l'esistenza di un diritto sociale alla liberazione dal bisogno, e quindi dalla povertà.

I dissensi sorgono, in assenza di risorse, sulle tecniche redistributive necessarie a costruire modelli di protezione sociale universale (con conseguente necessario abbandono della tendenziale corresponsività pensionistica) ovvero a imporre un utilizzo degli ammortizzatori sociali virtuosamente collaborativo nella ricerca di nuova occupazione (che, peraltro, spesso non c'è ovvero è presente solo a condizione di essere sommersa).

8 Realtà e utopie

La comunicazione costruisce spesso utopie che la realtà concreta disperde. Una di queste continuamente rilanciata dai mass media segnala come il nostro Paese sia carente di laureati rispetto ai concorrenti europei. Nello stesso tempo il mercato ci dimostra come i nostri laureati, specie in alcune aree specifiche, siano in largo eccesso, nonché come il loro accesso al lavoro, se e quando si verifica, sia connotato da precarietà e per lo più sconnesso dal titolo di studio conseguito.

Per altro verso, è lo stesso mercato che evidenzia la carenza di lavoratori professionalizzati sia nei vecchi che nei nuovi mestieri artigiani; qui la distanza del sistema italiano produttivo dall'Europa sembra indicare una sorta di autolegionismo diffuso; mentre mancano gli idraulici, i falegnami,

i fabbri e perfino i parrucchieri, i concorsi pubblici per un modesto ingresso nel pubblico impiego sono affrontati da decine di migliaia di candidati (e in prevalenza da laureati disponibili a una posizione lavorativa per cui è richiesto un diploma).

Cosa dire al riguardo. Significativamente dal mondo imprenditoriale, nel Convegno di Roma del 14 aprile 2011 (*Giovani, merito e opportunità*), è stata avanzata tra le tante proposte quella di realizzare, sin dalle scuole medie, un piano di orientamento nazionale dei giovani e delle famiglie alla cultura tecnica.

Questa proposta è integrata dalla richiesta di un piano nazionale per diffondere l'insegnamento pratico e i laboratori, puntando sull'apprendistato svolto in diretta e permanente collaborazione con le imprese.

In questa direzione si muove, del resto, il recente schema di decreto legislativo sull'apprendistato, che nasce dalla riapertura delle deleghe (a opera del collegato lavoro) di cui al Protocollo sul welfare, nonché dall'avviso comune espresso dalle Regioni e dalle Parti Sociali di cui al 27 ottobre 2010.

Si tratta di un ulteriore tentativo di rilancio di un istituto, immaginato come modello d'ingresso sul mercato per l'instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato per i giovani; la polivalenza dello stesso, declinato in continuità con l'intervento del 2003 nelle tre varianti (l'apprendistato per la qualifica professionale, quello professionalizzante e quello di alta formazione, oggi aperto anche al «praticantato» per le libere professioni), sembra offrire nuove opportunità all'autonomia collettiva e alle Regioni per costruire profili formativi coerenti con la domanda del sistema produttivo e per garantire effettività al percorso, così da renderlo pienamente qualificato.

9 Educazione e formazione transnazionale

In fondo la sintesi è intuibile: il diritto del lavoro può consolidare l'occupazione esistente, difenderla dalle crisi, stabilizzare la precarietà; ma non può garantire la crescita, neces-

sariamente indotta da variabili economiche che sono al di fuori della sua area di intervento.

Peraltro, se non si prescinde dalla dimensione transnazionale del mercato è possibile riflettere sull'ipotesi che l'occupazione possa anche essere incrementata allocando i nostri lavoratori su quello stesso mercato, e cioè al di fuori dei confini nazionali in un sistema economico globale.

Con ciò non si vuole riproporre l'immagine dei migranti italiani della fine dell'Ottocento e del primo Novecento; si vuole, piuttosto, evidenziare la necessità di un processo educativo e formativo a connotazione transnazionale.

Si vuole, per essere ancora più espliciti, sostenere che le capability, cioè la conquista da parte del singolo della libertà sostanziale di valorizzare la propria dotazione di risorse per garantirsi l'autosufficienza come agente economico, e quindi come persona, devono essere concretizzate non più nella prospettiva dello Stato nazionale, bensì in una dimensione globale.

Questo impone di ripensare tutto il nostro sistema educativo e formativo, assumendo, ad esempio, la premessa che il «cancellotto d'ingresso» delle capability è l'alfabetizzazione nella lingua universale, che oggi è l'inglese.

Non casualmente nelle proposte provenienti dal già ricordato Convegno di Roma del 14 aprile 2011 quella maggiormente condivisa è l'ipotesi di una scolarizzazione che sin dalle elementari (ma, personalmente, riterrei sin dall'asilo) imponga un severo bilinguismo (italiano e inglese) con la maggioranza delle ore di insegnamento svolte nella lingua universale per compensare l'analfabetismo indotto dalle famiglie e dai mass media.

La realtà supera le utopie; tanto che ancora in quel Convegno molti imprenditori si interrogavano sull'opportunità di conservare il valore legale dei titoli di studio, privilegiando una effettività formativa certificata dalla coerenza agli standard internazionali.

In buona sostanza il messaggio finale sembra chiaro: se la crescita economica detta i numeri e la qualità dell'occupazione nazionale, un buon sistema educativo e formativo (ispirato anche all'aggiornamento continuo) può consentire di allocare stabilmente tutte le risorse richieste dal mercato

nazionale e di collocare quelle residuali (ovviamente per numero, ma non per professionalità, che sarà necessariamente quella a significatività più elevata) sul mercato globale (così anche intercettando la domanda delle nostre imprese a dimensione transnazionale).

In questa prospettiva credo che sia di conforto concludere con le parole del Presidente della Repubblica, pronunciate in occasione delle celebrazioni del 1° maggio 2011: «Lo sviluppo economico e la sua qualità sociale, la stessa tenuta civile e democratica del nostro Paese, passano attraverso un deciso elevamento dei tassi di attività e di occupazione, un accresciuto impegno per la formazione e la salvaguardia del capitale umano, un'ulteriore valorizzazione del lavoro, in tutti i sensi».

BIBLIOGRAFIA

- Andreoni A.**, *Nuove regole per la rappresentanza sindacale. Ricordando Massimo D'Antona*, Roma, 2010.
- Biagi M., Tiraboschi M.**, «Lavoratori "parasubordinati" e rappresentanza sindacale. Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un "tertium genus" o codificazione di uno "Statuto dei lavori"?», in *Lav. dir.*, p. 571, ss., 1999.
- Bombassei A.**, «Le prospettive di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali», in *Dir. rel. ind.*, p. 354, ss., 2010.
- Carinci F.**, «Se quarant'anni vi sembrano pochi: dallo Statuto dei lavoratori all'accordo di Pomigliano», in *Arg. dir. lav.*, p. 581, ss., 2010.
- Carminati E., Rustico L.** (a cura di), «Apprendistato: al via la nuova riforma», in *Bollettino speciale Adapt*, 6 maggio, n. 24, 2011.

- Cinelli M., Ferraro G.** (a cura di), *Il contenzioso del lavoro nella Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro)*, Torino, 2011.
- De Luca Tamajo R.**, «Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane», in *Riv. it. dir. lav.*, p. 797, ss., 2010.
- Giasanti L.**, «Rappresentanza e contrattazione collettiva nei luoghi di lavoro: gli effetti del conflitto intersindacale», in *Riv. giur. lav.*, I, p. 77, ss., 2010.
- Lassandari A.**, «Le nuove regole sulla contrattazione collettiva: problemi giuridici ed efficacia», in *Riv. giur. lav.*, I, p. 45, ss., 2010.
- Liso F.**, «Lo Statuto dei lavoratori, tra amarcord e prospettive del futuro», in *Lav. dir.*, p. 75, ss., 2010.
- Magnani M.**, «Quale "Statuto" per il lavoro autonomo?», in *Dir. rel. ind.*, p. 597, ss., 2010.
- Maresca A.**, «Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale», in *Riv. it. dir. lav.*, I, p. 3, ss., 2010.
- Mariucci L.**, «Le libertà individuali e collettive dei lavoratori», in *Riv. it. dir. lav.*, II, p. 39, ss., 2011.
- Massagli E., Manzella P.** (a cura di), «Statuto dei lavoratori: bilancio e prospettive», in *Bollettino Adapt*, 2010.
- Mazzotta O.** (a cura di), *Il diritto del lavoro dopo il «collegato»*, Terni, 2011.
- Persiani M.**, «Osservazioni sulla dottrina giuslavoristica nel trentennio dopo la Costituzione», in *Arg. dir. lav.*, p. 325, ss., 2010.
- «Considerazioni sulla nozione e sulla funzione del contratto di lavoro subordinato», in *Riv. it. dir. lav.*, p. 455, ss., 2010.
- Putrignano V.**, «Il lavoro nella piccola e media impresa: modelli di regolazione, bilateralismo e sussidiarietà», in *Dir. rel. ind.*, p. 1087, ss., 2010.
- Santoro Passarelli G.**, «Efficacia soggettiva del contratto collettivo: accordi separati, dissenso individuale e clausola di rinvio», in *Riv. it. dir. lav.*, I, p. 487, ss., 2010.
- Sgroi A.**, «Flessibilità del mercato del lavoro e sistema previdenziale», in *Dir. rel. ind.*, p. 881, ss., 2010.
- Tiraboschi M.**, «L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema», in *Dir. rel. ind.*, p. 331, ss., 2010.
- Treu T.**, «A quarant'anni dallo Statuto dei lavoratori», in *Riv. it. dir. lav.*, II, p. 7, ss., 2011.
- «Uno Statuto per un lavoro autonomo», in *Dir. rel. ind.*, p. 603, ss., 2010.