

Il superamento del dualismo nel mercato del lavoro: veri e falsi problemi

A. Bellavista – A. Garilli (docenti nell'Università di Palermo)

E' aperto il dibattito sulla riforma del mercato del lavoro in modo da superare il cosiddetto dualismo tra lavoratori protetti e non protetti e contrastare la precarietà.

La sensazione però è quella che talvolta, dietro questo condivisibile obiettivo, si nasconde l'intenzione di ridurre le tutele nell'area protetta e mascherare la conservazione della precarietà sotto nuove formule. Ciò è dimostrato dal fatto che vari progetti circolanti mirano a ridurre l'ambito di operatività dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori che, com'è noto, offre una vera tutela al lavoratore che sia stato arbitrariamente licenziato.

Pertanto, sembra opportuno rifuggire da soluzioni riformatrici come quella del contratto unico, nelle sue varie versioni, di grande suggestione, ma incapaci di sconfiggere realmente la precarietà. Condividendo gran parte di quanto suggerito da Cesare Damiano e Tiziano Treu, si tratta, invece, di intervenire con piccoli, ma significativi ritocchi della disciplina attuale in modo da contrastare soprattutto la proliferazione degli abusi.

In primo luogo, bisogna partire dalla consapevolezza che il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato deve restare il modello standard o tipico, come d'altra parte sostiene la normativa europea, perché esso, in un sistema economico virtuoso, tendenzialmente realizza un equilibrato contemperamento degli interessi delle parti. Il lavoratore ha la ragionevole aspettativa di godere di un'occupazione relativamente stabile, può progettare il proprio futuro e sentirsi partecipe delle esigenze dell'impresa. Il datore di lavoro può appunto contare sulla fidelizzazione del dipendente e investire sulla sua formazione e crescita professionale. Ciò comporta che il ricorso a tipologie contrattuali diverse dal modello standard (cosiddette flessibili e/o atipiche) debba essere almeno tenuto sotto controllo e consentito solo di fronte a giustificate esigenze dell'impresa.

Orbene, tutti sanno che gran parte delle assunzioni avviene con i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. Tale contratto trova giustificazione in un'esigenza temporanea del datore di lavoro, ma spesso rappresenta un'alternativa

funzionale ad un periodo di prova allungato. E grazie alla possibilità di proroghe e rinnovi del contratto a termine, insieme a combinazioni con altre tipologie contrattuali pure a termine, il lavoratore si può trovare intrappolato in un perverso circuito della precarietà: di fatto lavora per anni alle dipendenze dello stesso datore, ma senza essere assunto a tempo indeterminato e godere delle relative garanzie.

E' necessario allora promuovere le assunzioni a tempo indeterminato, con forti sconti fiscali e contributivi, e abbattere gli incentivi al ricorso alle tipologie contrattuali temporanee.

In questa direzione, si tratta di valorizzare ulteriormente come strumento di primo ingresso nel mercato del lavoro il contratto di apprendistato che è un contratto a termine, in cui è pregnante il ruolo della formazione, già ricco di agevolazioni per il datore di lavoro. Alla conclusione di questo contratto va sostenuta l'assunzione definitiva con significative riduzioni degli oneri fiscali e contributivi. Mentre l'uso del contratto a termine dovrebbe essere reso più costoso, come già in parte avviene nel caso del lavoro somministrato. Basterebbe questa piccola modifica per indurre i datori a ricorrere al lavoro a termine solo nei casi in cui ne abbiano effettivo bisogno e non per godere di una eccessiva flessibilità nel governo della forza lavoro.

Desta qualche perplessità l'idea di introdurre un contratto unico di inserimento formativo con un periodo di prova fino ad un massimo di tre anni, durante il quale il lavoratore è liberamente licenziabile. Ciò perché tale dilatazione del periodo di prova (che al momento è al massimo di sei mesi) manterrebbe il lavoratore troppo a lungo in uno stato di incertezza e riprodurrebbe la precarietà che invece si dichiara di volere contrastare. Semmai, un incentivo all'uso di tale contratto per la creazione di occupazione a tempo indeterminato potrebbe essere costituito dalla previsione, a favore del lavoratore non stabilizzato, alla fine del periodo di prova, del diritto alla percezione di un'indennità la cui entità aumenti proporzionalmente mano a mano che la prova si estenda dal sesto mese fino al terzo anno.

Inoltre, andrebbero fissati limiti più netti e costi maggiori alle possibilità di utilizzo degli altri contratti di lavoro subordinato flessibili o non standard, tutti caratterizzati della temporaneità e/o dalla discontinuità dell'occupazione: come il lavoro somministrato, il lavoro intermittente, il lavoro ripartito e il lavoro *part-time* con clausole di variazione dell'orario. Appare, per esempio, opportuna l'abrogazione della somministrazione a tempo indeterminato, e cioè dello *staff leasing*, perché

consente all'effettivo datore di lavoro di realizzare il suo sogno nascosto della fabbrica senza dipendenti diretti, in mancanza di adeguate garanzie per la continuità dell'occupazione degli stessi lavoratori.

Poi, è noto che, da parte delle imprese, vi è una diffusa utilizzazione di varie tipologie contrattuali non di lavoro subordinato che, al momento, hanno il vantaggio di costare meno (rispetto a quest'ultimo) sul piano retributivo e contributivo e che, proprio perché formalmente riconducibili al lavoro autonomo, non offrono al dipendente le tutele del lavoro subordinato. Si tratta soprattutto dei cosiddetti rapporti a partita IVA, del lavoro a progetto, dell'associazione in partecipazione. Qui non v'è bisogno di particolare fantasia istituzionale: sarebbe sufficiente parificare i costi contributivi del ricorso a questi moduli con quelli del lavoro subordinato e già verrebbe meno un forte incentivo a fare loro uso. Inoltre, andrebbero introdotte, per i lavoratori coinvolti da queste tipologie contrattuali determinate tutele simili a quelle del lavoro subordinato, rafforzando ad esempio quelle già previste dalla normativa sul lavoro a progetto.

E' necessario peraltro reprimere l'uso illegale di queste tipologie per mascherare lavoro subordinato, come è indispensabile avviare una grande strategia di lotta a tutte le forme di illegalità nel mercato del lavoro di cui le spaventose percentuali di lavoro nero e sommerso sono un esempio da far rabbrivire. Andrebbe poi fatta una seria analisi sull'applicazione dell'istituto del lavoro accessorio. Questa peculiare figura trova giustificazione nell'esigenza di incentivare l'emersione anche parziale di lavori destinati alle esigenze familiari e di cura della persona che altrimenti sfuggirebbero a qualunque possibilità di formalizzazione. Il sospetto è che, a seguito del recente ampliamento del suo campo di applicazione, il lavoro accessorio possa rappresentare uno strumento per sostituire, a prezzi scontati, il lavoro tipico.

La parificazione dei costi contributivi per tutte le forme di lavoro permetterebbe altresì di costruire un sistema di ammortizzatori sociali in grado di offrire garanzie comuni a tutti in caso di perdita di lavoro e di coprire i periodi di non lavoro di coloro i quali siano impegnati in occupazioni discontinue.

Un tassello fondamentale di un sistema tale da eliminare distorsioni, dualismi e sfruttamento, dovrebbe essere costituito dall'introduzione di un salario minimo garantito per tutti rapporti contrattuali implicanti lo svolgimento di una prestazione lavorativa, qualunque sia la sua forma giuridica. Il salario minimo andrebbe

determinato con il coinvolgimento delle parti sociali. E ciò avrebbe il vantaggio di liberare la contrattazione collettiva dalla necessità di svolgere tale compito nel dettaglio e le permetterebbe di concentrarsi sulle specifiche esigenze dei settori in cui opera, collegando la crescita dei salari agli incrementi di produttività.

Resta il tanto discusso divario di tutela tra lavoratori subordinati (con contratto a tempo indeterminato) delle grandi e delle piccole imprese. I primi godono nei confronti dei licenziamenti ingiustificati della tutela forte dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, i secondi di una più blanda tutela risarcitoria. Appare sorprendente l'idea, sempre ricorrente, che l'eliminazione del dualismo di tutele andrebbe perseguita peggiorando la situazione dei primi. Se il lavoratore non è una merce, perché egli non deve usufruire, qualunque sia la dimensione dell'impresa datrice di lavoro, di una protezione come quella dell'art. 18 che impedisce la sua espulsione senza alcun valido motivo, come se fosse un prodotto avariato? Non va dimenticato che l'art. 18 svolge un'importante funzione deterrente di tipo sistemico. La norma, infatti, elimina il rischio di licenziamenti arbitrari dei lavoratori impegnati nell'attività sindacale e quindi garantisce le precondizioni per la diffusione della coalizione sindacale. Sicché, il sindacato, negoziando con la controparte, produce istituti normativi e retributivi che costituiscono la base di riferimento anche per la determinazione dei trattamenti dei lavoratori delle piccole e piccolissime imprese dove il medesimo sindacato è assente. In altre parole, eliminare l'art. 18 significherebbe rendere più deboli tutti i lavoratori.

L'art. 18 è accusato di disincentivare le assunzioni da parte delle imprese che, se lo facessero, supererebbero le soglie a partire dalle quali scatta l'applicazione della disposizione. E quindi questa norma sarebbe causa del cosiddetto nanismo industriale che è una delle ragioni della bassa crescita e qualità dell'economia italiana. Tuttavia, serie ricerche dimostrano che il nanismo industriale è determinato da motivi differenti, riconducibili all'essenza di una vera politica industriale e a forti ritardi culturali del mondo imprenditoriale. Inoltre, altre indagini mettono in luce che le imprese non assumono nuovi lavoratori soprattutto perché mancano prospettive di incremento dell'attività, e quindi tali decisioni sono indipendenti dalla rigidità o meno della disciplina dei licenziamenti.

In altre parole, è indiscusso che il grado di protezione nei confronti dei licenziamenti non influisce sulla crescita dell'occupazione.

Nemmeno si può dire che la tutela reintegratoria offerta dall'art. 18 rappresenti un *unicum*, e cioè un'anomalia, in Europa. In realtà, in molti paesi europei, come mettono in luce indagini approfondite, esistono forme di protezione, nei confronti dei licenziamenti ingiustificati, del tutto identiche o che producono effetti analoghi all'art. 18.

Altra accusa rivolta all'art. 18 è quella che, a causa della durata del processo, il datore di lavoro corre il rischio di essere eccessivamente penalizzato con ingenti risarcimenti a favore del lavoratore. Ma di ciò la colpa non è dell'art. 18, bensì delle disfunzioni dell'organizzazione della giustizia. Si tratta quindi di riformare le regole del processo sulla linea di proposte già avanzate da tempo. Per esempio, le cause di licenziamento rientranti nel campo di applicazione dell'art. 18 potrebbero essere assoggettate ad un rito speciale che assicuri la celerità della conclusione del contenzioso. Ed è paradossale che non si abbia avuto la volontà di intervenire su questi aspetti in anni in cui la riforma della giustizia è stata al centro del discorso pubblico.

Come s'è accennato, al momento sono in discussione variegate proposte di unificare, per il futuro, le molteplici tipologie contrattuali di lavoro (formalmente e economicamente dipendente) attraverso un cosiddetto contratto unico a tempo indeterminato. Questo, in una versione, sarebbe caratterizzato da un primo periodo d'ingresso (tre anni) con una protezione meramente indennitaria nel caso di licenziamento per motivi economici (e cioè non dovuto a colpa del lavoratore, bensì ad esigenze dell'impresa), per poi pervenire all'applicazione integrale delle tutele esistenti. Qui il rischio è che, attraverso la via d'uscita del licenziamento per motivi economici, il lavoratore non superi mai la fase d'ingresso e si stimoli un eccessivo *turnover* della forza lavoro. Un rischio analogo, ma più intenso, contiene un'altra versione del contratto unico, nella quale scomparirebbe del tutto il controllo giudiziale sui licenziamenti per motivi economici nonché l'applicazione dell'art. 18 nel caso di ingiustificatezza dello stesso licenziamento, e la tutela sarebbe solo indennitaria. In questo modo, verrebbe introdotto un incentivo perverso ad avvalersi del licenziamento per motivi economici quale *escamotage* per sbarazzarsi arbitrariamente dei lavoratori, con il solo onere del pagamento di un'indennità. Di conseguenza, non vi sarebbero più (ma solo apparentemente) licenziamenti per motivi disciplinari, ma soltanto economici. E così ci sarebbe una precarizzazione generalizzata per via istituzionale.

E' noto peraltro che la proliferazione della precarietà è stata fortemente avallata dai governi di centrodestra che, in vario modo, hanno stimolato una flessibilità in entrata con tipologie contrattuali diverse dal modello standard di contratto di lavoro e appunto contraddistinte da una durata temporanea e da poche tutele. Con ciò è stata consentita l'utilizzazione del lavoro a costi ridotti rispetto appunto allo schema tipico. Questa politica ha prodotto l'effetto deleterio di indurre molte imprese a difendere la propria competitività solo agendo sul costo del lavoro, e favorendo la diffusione di lavori di bassa qualità. Non v'è stata un'adeguata politica industriale tale da perseguire la via alta della competitività fondata su investimenti, innovazione dei processi e dei prodotti, alta qualità del lavoro.

Le politiche del lavoro del centrodestra non hanno nemmeno realizzato l'equilibrio prospettato nel disegno del noto Libro bianco del 2001, in cui l'aumento della flessibilità nel rapporto doveva essere compensato da un incremento delle tutele nel mercato, delle quali il cardine sarebbe stata la riforma degli ammortizzatori sociali. S'è agito solo nella prima direzione, trascurando la seconda e rinviandola di continuo, appellandosi alla mancanza di risorse. Tutto questo giustifica il forte sospetto con cui le organizzazioni sindacali dei lavoratori ormai guardano ogni annunciata riforma del mercato del lavoro. Ciò perché aleggia il timore che qualunque intervento, al di là della declamata virtù taumaturgica, produca in concreto un peggioramento delle garanzie dei lavoratori.

Pertanto, la precarietà e la diffusione del lavoro non protetto sono il risultato non del caso, bensì delle politiche dei governi di centrodestra. E' quindi falsa l'affermazione che spiega tale fenomeno solo sulla base delle pretese rigidità in uscita dal modello standard, e a cui ora qualche pseudoriformista vorrebbe porre rimedio estendendo la precarietà e la mancanza di protezione in tutti gli ambiti del mercato del lavoro.

In un'un'opinione pubblica narcotizzata da anni dalla narrazione berlusconiana v'è il rischio che attecchiscano idee rudimentali, come appunto quella in base alla quale la crescita dell'occupazione dipenderebbe dallo sfoltimento delle tutele del lavoro, di cui l'art. 18 è l'emblema; tutele che per giunta, si dice non troverebbero riscontro negli altri paesi europei. E' qui evidente il pericolo dell'abuso del cosiddetto metodo comparato che (prendendo spunto da una nota metafora), a forza di semplificazioni, può portare allo stesso errore madornale in cui incorre chi, volendo descrivere a un cieco un elefante, pone troppa attenzione sulla proboscide

e quindi finisce per disegnare i contorni di un grosso serpente. In altri termini, nel confrontare i vari sistemi di diritto del lavoro non è sufficiente limitarsi ai singoli istituti, ma bisogna tenere conto dell'intero contesto (economico, sociale, culturale) in cui essi operano e dei condizionamenti che da questo subiscono. Ad esempio, ritornando all'art. 18, v'è chi ne denuncia l'anomalia nel quadro comparato sostenendo che, negli altri paesi, la tutela reintegratoria, seppure esistente, non verrebbe mai applicata, perché sostituita da un'indennità compensativa dell'effettiva reintegrazione sul luogo di lavoro. L'argomentazione è risibile, poiché trascura che anche in Italia il lavoratore può scegliere di rinunciare alla reintegrazione in cambio di un'indennità e che, nelle altre esperienze giuridiche, è logicamente improbabile che la soluzione alternativa alla reintegrazione pregiudichi il lavoratore rispetto alla sanzione tipica.

Beninteso, la drammaticità dell'attuale situazione economica non può costituire il cavallo di Troia attraverso il quale si accettino soluzioni di stampo neothatcheriano, a detrimento del fattore lavoro, già da anni tartassato da una notevole perdita del potere di acquisto delle retribuzioni, dalla diminuzione della quota dei salari sul pil, dall'aumento delle disuguaglianze, e dall'incremento della pressione fiscale. Esistono, per fortuna, altre strade da percorrere tali da consentire di coniugare efficienza del sistema produttivo e benessere dei lavoratori.

In Germania, per esempio, la crisi economica è stata affrontata in linea con la tradizione concertativa e collaborativa ivi diffusa. Ciò ha spinto le imprese a ridurre al minimo i licenziamenti e a cercare soluzioni alternative, come un'ampia flessibilità interna, attraverso il dialogo con le rappresentanze dei lavoratori. In Italia, il tema della reale partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese continua ad essere declinato al ribasso e talvolta, come nel caso Fiat, in modo strumentale ed autoritario. Con ciò si ignora che, come insegna la Germania, il forte coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze costituisce una risorsa fondamentale per le imprese di fronte alla sfida dei mercati globali e, più in generale, per mantenere la coesione sociale.