

MERCATO DEL LAVORO E AMMORTIZZATORI SOCIALI NEL LIBRO VERDE

di Francesco Liso
03 ottobre 2008

Sulla materia del mercato del lavoro il documento governativo - sicuramente apprezzabile per la sua finalità di consultazione pubblica, secondo il modello europeo - contiene proposizioni condivisibili ed altre decisamente meno. Condivisibile l'analisi - peraltro appena accennata, ma da tempo largamente condivisa - relativa alla disorganicità ed iniquità del sistema degli ammortizzatori ed alla necessità delle tutele attive dei disoccupati.

Meno condivisibile il punto in cui sembra emergere (nella domanda 1) l'idea che un "drastico" incremento dei tassi di occupazione regolare possa essere prodotto da una "robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro".

Prima di tentare una sintetica risposta alle domande poste nel documento sento la necessità di esternare un profondo scetticismo sulla possibilità di ottenere a breve sostanziali miglioramenti della situazione che da anni si trascina. Infatti, sono presenti alcune situazioni di contesto che rendono assai arduo, purtroppo, l'inveramento di questa prospettiva.

Mi riferisco, in primo luogo, alla persistente mancanza di un efficiente sistema formativo e di servizi all'impiego che sia effettivamente in grado di svolgere una funzione di raccordo tra domanda ed offerta di lavoro e di gestione seria della condizionalità delle prestazioni previdenziali. Nei fatti, la missione principale dei centri per l'impiego "rimasta quella burocratica tradizionale della registrazione delle situazioni occupazionali.

Mi riferisco, in secondo luogo, alla sostanziale sterilità del sistema delle relazioni industriali, purtroppo incapace di quelle scelte forti che sono necessarie per imprimere dinamismo al sistema.

In mancanza di questi due elementi l'attivismo del legislatore finisce per essere ben poca cosa e non può che avere prevalente finalità propagandistica. Piuttosto che leggi, in questa fase occorrerebbero soprattutto azioni della amministrazione energicamente mirate alla cura di questi due importanti elementi di contesto. Si leggono, invece, segnali che vanno nella direzione opposta. Per quel che riguarda il primo elemento, non può non leggersi in questi termini l'ultima domanda del punto 5 ("serve in quest'area una ulteriore deregolamentazione fino a superare il sistema dei regimi di autorizzazione?"); il fatto di aver concepito una simile domanda "molto indicativo della sfiducia che si pone nella valorizzazione delle strutture professionali. Per quel che riguarda il secondo elemento, la vicenda Alitalia ci ha riproposto un canovaccio già visto: la grave crisi dei rapporti unitari nel sindacato sembra oggetto di strumentalizzazione da parte di un sistema politico che sta vivendo un bipolarismo rissoso che nulla promette di buono per il Paese. Agire per aggravare la spaccatura del sindacato ed isolare i "comunisti" "certamente funzionale alla politica spettacolo, ma sappiamo tutti - e lo sanno in particolare quelli che a quella spaccatura dedicano una particolare cura, per evitare che si ricomponga - che quella cura porta con sé alcuni risultati sicuri: il drastico ridimensionamento del ruolo del sindacato, di tutto il sindacato, la definitiva sepoltura della concertazione (sepoltura peraltro considerata matura da una maggioranza parlamentare che si percepisce onnipotente ed autosufficiente) e, purtroppo, anche la mortificazione della bilateralità il cui sviluppo - pur meritevolmente auspicato nei propositi - essere nutrito solo da un forte spirito unitario.

Ma lasciamo da parte queste pessimistiche considerazioni e cerchiamo di abbozzare comunque una risposta alle principali domande. Per quel che riguarda l'utilità di una revisione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro sono tra quelli che, pur non considerandola un elemento decisivo, non ha certo un atteggiamento benaltristico. Anche se il dato giuridico non gioca un ruolo determinante, una revisione delle regole può dare un contributo positivo. Ovviamente bisogna intendersi sul contenuto di questa revisione, non potendosi ritenere che il tutto si debba risolvere in una riduzione delle regole e, quindi, nella restituzione di mano libera all'impresa, compensata da una maggiore tutela del lavoratore nel mercato del lavoro. La tutela nel mercato, decisamente importante, non rende meno necessaria la tutela nell'ambito del rapporto di lavoro. E' indubbio, tuttavia, che quest'ultima dovrebbe assumere caratteri di maggiore efficienza, per ridurre diseconomie e per contrastare i ben noti fenomeni di elusione o di aggiustamento opportunistico che alimentano forme di disuguaglianza e finiscono per deprimere le chances di sviluppo del sistema. La revisione dovrebbe svolgersi, a mio avviso, lungo due direttrici.

La prima "quella della creazione di condizioni che diano maggiori certezze a chi ha responsabilità di gestione del personale. Troppe sono le formule della legge che - per il loro carattere di indeterminatezza - finiscono per alimentare una mediazione giudiziaria dagli esiti non sempre scontati. Qui occorrerebbe

attribuire maggiore responsabilità alle capacità di governo delle parti sociali, abilitandole a regolazioni dotate di forza pari a quella della legge. Non è purtroppo questa la strada che si è imboccata con la riforma del contratto di lavoro a termine del 2001.

La seconda direttrice dovrebbe essere quella della ricerca di un modello più avanzato di tutela del lavoro, idoneo a contrastare la spaccatura tra insiders e outsiders ed a creare, a favore di questi ultimi, forme accettabili di inclusione. Punto di partenza dovrebbe essere la revisione del modo in cui viene oggi assicurata la stabilità ai rapporti di lavoro, perché in gran parte qui la radice della diffusa spinta alla utilizzazione di rapporti di lavoro caratterizzati dalla temporaneità, con l'effetto di produrre un'ingiusta segmentazione del mercato del lavoro ed una socialmente intollerabile precarietà della condizione lavorativa.

Bisogna riconoscere che non può apparire grezzo e fortemente inadeguato un sistema, come quello attuale, vecchio di una quarantina di anni, che non appresta schemi ed incentivi per promuovere esplicitamente una stabilità occupazionale, ma si limita ad affidare la tutela dell'interesse dei lavoratori ad un semplice controllo del carattere per sé non abusivo del licenziamento, rimesso integralmente, con formule indeterminate, alla mediazione giudiziaria ed alle relative lungaggini ed incertezze, con conseguenti problemi di costo, talvolta spropositato. La stessa tecnica, come sappiamo, è stata utilizzata nella materia - da considerarsi contigua - del contratto a termine, nella riforma del 2001 prima richiamata. Non molti passi avanti si sono poi fatti, a mio avviso, con il meccanismo - di recente introdotto - che assicura la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato quando la utilizzazione del lavoratore con contratti a termine si sia protratta per più di un determinato periodo. Si tratta di una formula di corto respiro, che riflette tradizionali tecniche antifraudolente di dubbia efficacia, non essendo idonea ad evitare che si ritorca in danno dello stesso lavoratore il quale, in un mercato a lui sfavorevole, potrebbe semplicemente vedersi sostituito, invece che stabilizzato.

Occorrono tecniche diverse. Occorrono interventi che - oltre ad assicurare maggiori certezze alla gestione del potere datoriale - siano volti soprattutto a promuovere in termini positivi la stabilità della condizione lavorativa (che non necessariamente deve coincidere con la conservazione di un determinato posto di lavoro). Il problema viene purtroppo sostanzialmente eluso dai due modelli che si sono contrapposti nel dibattito; quello della sinistra radicale, che vede nella generalizzazione delle attuali tutele del lavoro subordinato la risposta decisiva per stroncare ogni spinta alla precarizzazione dei rapporti lavorativi, e quello della sinistra riformista, centrata sull'idea di una articolazione delle tutele a seconda della tipologia di rapporto (il c.d. statuto dei lavori).

L'elaborazione di tecniche volte a promuovere in termini positivi la stabilità della condizione lavorativa non può essere frutto di una concertazione, a vari livelli (nazionale, territoriale, aziendale), che sia capace di mobilitare e mettere in sinergia risorse, pubbliche e private, di vario genere (normative, economiche, organizzative) al servizio di politiche mirate a concretizzare - ponendolo sugli attori opportuni, ivi compresa l'azienda - il "debito di stabilità" nei confronti delle persone che dal lavoro e dalla disponibilità al lavoro hanno diritto di trarre i mezzi di sostentamento necessari - per dirla con le parole della nostra Costituzione - ad una vita libera e dignitosa. Cenni di possibili strade da percorrere e sviluppare sono presenti nella nostra esperienza. Si pensi alla bilateralità nel comparto artigiano ed a quella del settore del lavoro interinale. Si pensi al tentativo del part-time ad espansione programmata fatto in passato con l'accordo Electrolux, silurato da un massimalismo inconcludente. Si pensi ai fondi per la formazione continua già esistenti, ma ancora non in grado di esprimere al meglio le proprie potenzialità. Si pensi al trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti, che rappresenta già un modello appropriato alla cura delle discontinuità lavorative; opportunamente governato, si presta a sostenere percorsi di "stabilizzazione".

In conclusione, qui il compito del legislatore dovrebbe essere quello di predisporre il terreno perché un simile lavoro di tessitura possa essere incentivato e svolto senza impacci. E' ovviamente chiaro che in questa opera di tessitura un ruolo decisivo dovrebbe essere svolto dal sistema delle relazioni industriali. Alla luce di questa prospettiva si può tentare di dare una risposta anche ad un altro centrale aspetto, quella della riforma del sistema degli ammortizzatori, visto nei suoi aspetti strutturali e in quello delle politiche attive.

Da tempo si va facendo la mossa di partire con la riforma degli ammortizzatori, per correggerne inefficienze ed iniquità. Quello che si è venuto a stabilizzare, invece, è un sistema che in alcune aree presenta il massimo di discrezionalità. Ce ne ha dato da ultimo un clamoroso esempio il Governo, quando ha inaugurato, nella dinamica negoziale della vicenda Alitalia, un inedito utilizzo dello strumento con finalità esplicitamente ricattatorie: "firmate questo contratto oppure niente ammortizzatori".

La riforma dovrebbe puntare ad una decisa valorizzazione della prestazione universalistica prevista per la perdita del lavoro (il trattamento ordinario di disoccupazione), che dovrebbe anche estendersi all'area del lavoro autonomo economicamente dipendente. Al reperimento delle risorse dovrebbero concorrere, in misura ridotta, anche i lavoratori, compresi quelli del comparto pubblico, dovendosi valorizzare la funzione redistributiva dello strumento.

La copertura delle sospensioni del rapporto di lavoro dovrebbe essere affidata, invece, ad interventi di fondi

bilateralmente gestiti, i quali a tal fine dovrebbero poter attingere - utilizzandola in aggiunta alle proprie risorse - alle risorse della prestazione universalistica. Ovviamente con le opportune cautele, alcune delle quali anche mirate ad assicurare una solidarietà che non sia meramente settoriale e localistica.

Per quel che riguarda le politiche attive (il welfare to work) ci sarebbe molto da dire, ma qui sono possibili solo poche battute. Il quadro normativo è piuttosto confuso e non chiarito il delicato profilo relativo al trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti. Soprattutto pesa comunque negativamente la debolezza dei centri per l'impiego e del tessuto nel quale essi si trovano ad operare. Uno degli aspetti centrali ai quali si dovrebbe porre maggiore cura è quello della attribuzione a queste strutture di risorse idonee ad incentivare una attitudine cooperativa, nei loro confronti, da parte dei datori di lavoro. A questo fine sarebbero radicalmente da rivedere gli attuali meccanismi di incentivazione economica alle assunzioni.

In una prospettiva più ampia una attenzione particolare si dovrebbe porre anche ad una norma, introdotta nel 2003, che abilita le Regioni a creare un vincolo (riserva di quote nelle assunzioni) in capo alle imprese per assicurare una chance occupazionale ai soggetti a rischio di esclusione sociale. Probabilmente non è questa la risposta più opportuna (non è un caso che quella disposizione rimasta, per quel che mi risulta, silente), ma il problema esiste e deve trovare una soluzione; forse lo segnala lo stesso redattore del libro verde quando giustamente afferma che "manca una politica per la povertà assoluta".