

NOTA ISRIL ON LINE

N° 37 - 2011

**LA RIMODULAZIONE  
DELLE TUTELE DEL LAVORO  
E L'ART. 18  
DELLO STATUTO DEI LAVORATORI**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi  
Via Piemonte, 101 00187 - Roma  
[gbianchi.isril@tiscali.it](mailto:gbianchi.isril@tiscali.it)  
[www.isril.it](http://www.isril.it)

**istituto**  
**di studi sulle relazioni**  
**industriali e di lavoro**



## **LA RIMODULAZIONE DELLE TUTELE DEL LAVORO E L'ART. 18 DELLO STATUTO DEI LAVORATORI**

1) La crisi che sta travolgendo il paese richiede interventi drastici nel cui novero va inclusa anche la qualità della "regolazione pubblica" che viene sempre più indicata come una variabile influente sulla competitività del sistema paese. Per qualità della "regolazione pubblica" si intende il quadro normativo e regolativo entro cui gli operatori economici e sociali operano le loro scelte e la capacità dello stesso di orientare tali scelte a favore della crescita.

Si tratta di un problema che ha assunto un rilievo crescente in coincidenza con l'apertura concorrenziale dei mercati e con la mobilità del capitale la cui localizzazione è influenzata dal carico burocratico e fiscale dei diversi sistemi di regolazione.

Come è noto diverse Organizzazioni internazionali (Ocse, Banca Mondiale, Business International ed altre) sono entrate in campo ed offrono analisi approfondite dei sistemi di regolazione dei diversi paesi con riferimento a specifiche politiche, quali concorrenza, flessibilità del mercato del lavoro, sistema fiscale, giustizia civile, ecc.

Per quanto tali analisi presentino una grande eterogeneità nelle tematiche affrontate e nei metodi di misurazione utilizzati non può essere sottovalutata la loro convergenza nel collocare l'Italia in una posizione di forte sofferenza a causa del sovradimensionamento di un apparato regolamentativo i cui costi applicativi sono anche appesantiti dalle inefficienze del sistema amministrativo. Non a caso a questa cattiva qualità della regolazione pubblica sono ricondotte alcune patologie del paese, quali la scarsa attrattività degli investimenti esteri, il peso sproporzionato, rispetto ad altri paesi con analoga struttura economica, delle piccole imprese e del lavoro autonomo, la dimensione elevata dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale.

2) In questo scenario in cui qualità della regolazione pubblica e competitività economica sono sempre più strettamente integrate tra loro si pone anche la questione specifica delle norme che regolano il mercato del lavoro, sotto il profilo della modulazione delle tutele a favore dei lavoratori. Una interpretazione ricorrente è che le basi giuridiche del nostro diritto del lavoro, risalenti al Cap. V del Diritto del Lavoro del 1942 e allo Statuto dei Lavoratori del 1970 hanno disegnato un sistema di tutele rispondenti alle caratteristiche di un mercato del lavoro industriale caratterizzato dalla presenza dell'operaio tayloristico di massa.

Ai successivi mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro per effetto delle trasformazioni strutturali degli assetti economici si è risposto con l'introduzione di nuovi regimi di flessibilità del lavoro, a tutela regressiva, che hanno dilatato il divario tra i lavoratori in funzione del rapporto di lavoro instaurato. Con danni sociali in quanto i costi di questi aggiustamenti normativi al ribasso sono ricaduti soprattutto sulle nuove generazioni ma anche con danni economici per il sistema produttivo perché l'instabilità dei rapporti di lavoro ha scoraggiato investimenti da parte delle imprese nel loro capitale umano. Il risultato è evidenziato dalla

evoluzione avvenuta nella distribuzione della forza del lavoro per aree di tutela: i lavoratori che godono di una tutela forte (quella garantita dallo statuto dei lavoratori nelle imprese oltre i 15 addetti) rappresentano all'interno del lavoro dipendente (dati dell'ultima rilevazione disponibile del 2009) il 64,7% del totale. Se si aggiungono quanti, pur appartenendo al cosiddetto lavoro indipendente, di fatto sono impiegati in modo continuativo e per un unico committente di impresa, ci si avvicina a quella quota del 50% che viene attualmente assunta dal dibattito pubblico. Rimane l'altra equivalente quota di lavoratori che usufruiscono delle tutele ridotte previste per i contratti atipici per arrivare poi alle partite Iva fasulle che godono di nessuna protezione.

Neppure l'ottimismo cieco del Pangloss di Voltaire potrebbe sostenere che questo è il migliore mondo possibile. Il problema che si pone è come ricomporre queste diversità in un nuovo ordine normativo che sia in grado di armonizzare le tutele del lavoro, tenendo conto delle oggettive esigenze di flessibilità del sistema produttivo nonché di accrescere la buona occupazione considerando che il tasso di occupazione è di 7,3 punti percentuali inferiore a quello europeo (Europa dei 27).

Le soluzioni meno impegnative dal punto di vista progettuale sarebbero quelle estreme: armonizzare le tutele al livello più alto estendendo a tutti i lavoratori le garanzie dello statuto dei lavoratori e i trattamenti economici e normativi più favorevoli o all'opposto armonizzando le tutele al livello più basso, deregolando del tutto il mercato del lavoro e depotenziando il sistema contrattuale. Ragioni di buon senso escludono entrambe.

Occorre allora trovare soluzioni compromissorie che riducendo le barriere normative che separano gli "insider" dagli "outsider" non ostacolino gli incentivi alla crescita ed allo sviluppo occupazionale, soprattutto dei giovani e delle donne.

Una strategia che gode di un largo consenso è quella di ridurre l'attuale proliferazione di regimi di lavoro "instabili" (si parla di ben 46 modelli di assunzione) alleggerendo quel ginepraio legislativo che crea vantaggi solo per gli avvocati. L'efficacia di un tale intervento semplificativo potrebbe essere quello di consentire un maggiore controllo sociale riportato al minor numero di istituti della flessibilità consentiti dalla legge. Ma chi eserciterebbe tale controllo? Quanti dovrebbero essere gli ispettori del lavoro preposti a tale funzione e con quali poteri di intervento? Quale tutela sarebbero in grado di offrire i tribunali ai lavoratori alla luce dei tempi e dei costi della giustizia civile? I sindacati potrebbero svolgere una tale funzione, senonché la progressiva invasività della legge, nella sua pretesa universalistica, ha diminuito la loro capacità rappresentativa e di intervento nella modulazione delle tutele a livello di impresa e di territorio, come dimostra l'esperienza alle nostre spalle che non ha impedito l'attuale degenerazione del lavoro flessibile in lavoro precario.

In sintesi, un intervento semplificativo della legge darebbe un beneficio in termini di maggiore trasparenza dei flussi in entrata nel mercato del lavoro ma non intaccherebbe il sistema di convenienze che alimenta nelle imprese il ricorso crescente al lavoro instabile, anche per il difficile ripristino di un efficace sistema di controlli nell'attuale economia "diffusa".

Da questa consapevolezza nasce la strategia che si propone di ridurre le differenze nei trattamenti economici e normativi che distinguono i diversi regimi di lavoro. Rendere più costoso il lavoro atipico equivarrebbe a disincentivarne

l'utilizzo da parte delle imprese. Qualche tappa in questo percorso è stata compiuta aumentando i contributi previdenziali, oggi proposti al 28% e quindi ormai prossimi a quelli del lavoro regolare a tempo pieno. Non risulta che questi interventi abbiano allentato la diffusione del lavoro atipico.

Interventi più incisivi potrebbero realizzarsi agendo sul costo del lavoro e sui trattamenti normativi. Occorrerebbe in tal caso confrontarsi con la grande varietà territoriale e settoriale della nostra struttura produttiva valutando gli effetti occupazionali derivanti da una maggiore onerosità del lavoro precario. Interventi legislativi in tale campo non sono certo auspicabili non solo perché invaderebbero campi riservati all'autonomia delle parti sociali, ma perché la rigidità universalistica della legge impedirebbe di graduare la flessibilità del costo del lavoro in funzione della diversa competitività delle aziende e dei territori. Non si può dimenticare che esistono e non solo nel Mezzogiorno realtà territoriali e settoriali il cui equilibrio economico è precario quanto il tipo di lavoro impiegato. Un tale compito potrebbe essere affidato alla contrattazione collettiva ma, si sa, che la sua estensione è limitata alle imprese di più grande dimensione.

Gli interventi precedentemente richiamati non metterebbero poi in discussione la discriminante, forse più decisiva, che sostiene la propensione delle imprese ad utilizzare il lavoro atipico. E' la più facile risoluzione del rapporto di lavoro. Questione posta dalla lettera della Banca Centrale Europea che chiede all'Italia "un'accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione ed il licenziamento dei dipendenti stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione ed un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi".

Non sembra una indicazione per i licenziamenti facili, né una proposta di macelleria sociale.

Ciò che viene evocato è un sistema armonizzato di tutele sociali che sostenga una mobilità del lavoro, socialmente protetta, nei termini richiesti dall'evoluzione innovativa delle strutture produttive.

Illusorio pensare che ciò basti a risolvere i nostri problemi di competitività ma altrettanto illusorio pensare di chiudersi nella difesa di un ordinamento del lavoro che, come già rilevato in precedenza, ha perso di efficacia nel tempo nella misura in cui ha ridotto la sua area applicativa ad una quota limitata di occupati. Senza contare che anche all'interno di questa quota limitata le garanzie offerte al lavoratore dalla magistratura del lavoro sono quanto mai precarie per l'intasamento dei tribunali, il cumulo dei procedimenti inevasi, la quantità delle cause che si perdono per strada perché il lavoratore non è più in grado di sostenere i tempi e i costi di un processo. Da qui la ricerca di soluzioni alternative alla giustizia ordinaria che affida a procedure consensuali, regolate dalla contrattazione collettiva, la soluzione dei conflitti di natura economica che pongono problemi di esubero di personale.

3) Una proposta in campo attinente al riordino delle tutele è quella di Pietro Ichino, già tradotta in una proposta di legge sostenuta da un gruppo di parlamentari. Tale proposta può essere sintetizzata con l'individuazione di un unico rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con tutele variabili collegate all'anzianità di lavoro, che sostituisce al controllo giudiziale costose indennità di

licenziamento a carico dell'azienda e complementari ai trattamenti di disoccupazione, così da garantire al lavoratore una continuità di reddito per un periodo sufficiente a sostenere la possibilità di una riqualificazione mirata.

L'obiettivo è di responsabilizzare le imprese alla stabilità occupazionale e, nel caso di esuberanti, all'attivazione di servizi di "out placement" in raccordo con le istituzioni locali preposte al governo dei singoli mercati del lavoro.

Senza entrare nel dettaglio della proposta di Ichino ciò che è importante cogliere è la direzione rivolta alla riforma di un ordinamento del lavoro che si è mantenuto immobile nel tempo nonostante che le condizioni strutturali che l'avevano originato siano profondamente mutate. Si prende atto realisticamente dell'insostenibilità del sistema in vigore che sacrifica le aspettative lavorative dei giovani e delle donne e rallenta quella mobilità sociale e professionale in grado di sostenere, con la ripresa economica, lo sviluppo di una buona occupazione.

Il limite della proposta, a nostro parere, risiede nello strumento individuato, la legge, la cui dimensione universalistica si traduce in norme generali da calare in realtà quanto mai differenziate, senza che tale intervento legislativo sia stato preceduto da forme di concertazione sociale in grado di favorirne la condivisa applicazione.

Il riflesso di tale limite sta nella previsione che le nuove tutele valgono solo per i neo assunti. Se si considera l'esiguità dei nuovi flussi in entrata, a causa della crisi e degli esuberanti da recuperare, l'operatività del nuovo sistema è destinata a rinviarsi ad un tempo lontano.

Ciò significa che lo stock degli occupati si varrà delle vecchie regole, nonostante la riconosciuta inidoneità, incorporando i divari che segmentano l'attuale mercato del lavoro.

Una tale soluzione non sembra rispondere all'impegno assunto dal Governo Italiano, su richiesta dell'Europa, di sottoporre a soluzione entro 8 mesi i problemi che alimentano il dualismo del nostro mercato del lavoro.

Una ipotesi non alternativa ma complementare a quella di Ichino è quella di attivare, al più presto, un dialogo sociale sull'argomento che porti all'individuazione degli obiettivi e delle procedure sulla cui base "derogare" alle norme vigenti in vista della ricostruzione di un più efficace sistema di tutele, affidato alla gestione delle parti sociali, a livello locale.

Si tratterebbe di un percorso già agevolato dalla propensione favorevole delle parti sociali nei confronti della contrattazione decentrata e dalla condivisione dei criteri sulla cui base individuare gli attori contrattuali e la misura della loro rappresentatività.

Lo sbocco potrebbe essere un accordo interconfederale da tradursi poi in legge che preveda una piattaforma condivisa di regole in materia di tutela del lavoro da assegnare alla responsabilità applicativa delle parti sociali a livello locale. L'ambito di riferimento sarebbe l'intera occupazione e non solo i neo assunti riconnettendo in tal modo le politiche del lavoro con le più generali strategie orientate alla crescita. Va infatti ricordato che la precarietà del lavoro non è solo questione di contratti e di tutele quanto il riflesso del grado di competitività delle strutture economiche e della rappresentatività delle istituzioni sociali. Così come va ricordato che la presunta universalità della legge si traduce in un potere illusorio del diritto se entra in contrasto con le realtà produttive e se non è in grado di controllare le distorsioni che alimenta, con la fuga nel

sommerso, nel lavoro autonomo che maschera un lavoro dipendente e con l'"apartheid" dei giovani.

Merli Brandini non esita a ricordarci come nel dopoguerra i Sindacati per accelerare la ricostruzione del Paese non indugiarono dall'assumersi la responsabilità di regolare per via contrattuale (accordi interconfederali) la gestione degli esuberanti, prevedendo trattamenti integrativi di disoccupazione.

Il Paese ha ora di fronte problemi non meno gravosi per la cui soluzione le forze politiche stanno sperimentando modelli inediti di governo.

E' auspicabile che le parti sociali mostrino analoga consapevolezza rendendo possibile un percorso di rimodulazione delle tutele del lavoro all'insegna di un riequilibrio nei rapporti tra legge e contrattazione collettiva.