

CAPITOLO I

A CHI SERVONO OGGI IL SINDACATO E IL DIRITTO DEL LAVORO

1. - La perdita di consenso popolare da parte del sindacato e del diritto del lavoro

Si può dissentire sulle cause e sulle conseguenze; ma è difficile non convenire sul fatto che il diritto del lavoro e le organizzazioni sindacali - le quali, dopo aver contribuito a produrlo, ne sono i principali difensori - stanno perdendo consenso popolare.

La marcata tendenza alla riduzione del tasso generale di sindacalizzazione dei lavoratori occupati negli ultimi quindici anni, comune all'Italia e alla maggior parte degli altri Paesi dell'occidente sviluppato, è fenomeno misurato e considerato con grande attenzione dagli studiosi di relazioni industriali (1); ma l'intera opinione pubblica ha avvertito il forte campanello d'allarme che è suonato con il voto referendario dell'11 giugno 1995, unanimemente interpretato come segnale inequivoco del netto prevalere nell'elettorato italiano di un atteggiamento polemicamente sfavorevole alle confederazioni sindacali maggiori.

L'episodio non può essere archiviato come un incidente di percorso isolato. Nell'ultimo quindicennio, nonostante la sostanziale "tenuta" delle confederazioni sindacali maggiori nelle aziende di dimensioni medio-grandi, ogni volta che viene indetto un referendum popolare su una materia di interesse sindacale - dalla scala mobile alla Cassa integrazione guadagni, alle rappresentanze sindacali aziendali, al finanziamento del sindacato mediante trattenute sulle buste-paga - le confederazioni stesse si scoprono immancabilmente a ritenere probabile che l'elettorato si pronuncerà in senso opposto alle loro indicazioni; e, alla prova dei fatti, tale prognosi a loro sfavorevole sul comportamento dell'elettorato si rivela per lo più fondata. A questo può aggiungersi che sempre più frequentemente si sentono i dirigenti sindacali dichiarare la propria preoccupazione per le modifiche che un disegno di legge concordato tra sindacato e Governo rischia di subire nel corso del suo *iter* parlamentare, con conseguente soppressione di garanzie e tutele per il sindacato stesso e/o per i lavoratori. Il Parlamento è specchio del Paese: se il sindacato teme il giudizio del Parlamento, esso teme il giudizio del Paese.

Per comprendere che cosa sta accadendo non è inutile fare una rassegna dei dati disponibili su quale parte della forza-lavoro sia oggi rappresentata dal sindacato, su chi e quanti siano i lavoratori che oggi effettivamente si giovano dell'apparato delle tutele inderogabili nella sua interezza; per poi tentare di delineare una strategia capace di invertire la tendenza, di riconquistare al diritto del lavoro il consenso maggioritario di cui esso ha bisogno per mettere solide radici nella cultura del Paese.

(1) V. OECD, *Trends in Trade Union Membership*, in *Employment Outlook*, luglio 1991, pp. 97 - 134 ed ivi particolarmente la tabella 4.2. Gli stessi dati, tratti in larga parte da precedenti studi di J. VISSER, sono aggiornati, rielaborati e commentati dallo stesso Autore in *European Trade Unions: the Transition Years*, in *New Frontiers in European Industrial Relations*, a cura di R. HYMAN e A. FERNER, Oxford, Blackwell, 1994, pp. 81 - 107, nonché in *Mutamenti sociali ed organizzativi del sindacato nelle democrazie avanzate*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1994, pp. 289 - 324: si registra una diminuzione del tasso complessivo di sindacalizzazione nel periodo tra il 1980 e il 1989 in Italia dal 45% al 35% e diminuzioni di entità analoga nella maggior parte degli altri Paesi occidentali; uniche eccezioni la Svezia, la Danimarca, la Finlandia e il Belgio. In argomento, dello stesso A., v. anche *The strength of Union Movements in Advanced Capitalist Democracies: Social and Organizational Variations*, in *The Future of Labour Movements*, a cura di M. REGINI, Londra, Sage, 1992, 17 - 52. V. inoltre ultimamente la rassegna critica dei dati disponibili proposta da M.A. GOLDEN, M. WALLERSTEIN, *Unions, Employers and Collective Bargaining: a Report on Data for 16 Countries from 1950 to 1990*, datt., UCLA, marzo 1995. Il dato italiano più recente è quello riportato da E. GIACINTO, *La sindacalizzazione*, in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993-94*, Roma, 1996, p. 83, dove la riduzione del numero degli iscritti a CGIL-CISL-UIL tra i lavoratori attivi tra il 1980 e il 1993 è quantificata in poco meno di un milione e mezzo (da 7,3 a 5,9 milioni).

2. - Quale parte della forza-lavoro gode della tutela “forte” offerta dal sistema

La forza-lavoro italiana - stando ai dati disponibili più recenti - era composta nel 1995 da circa 22,7 milioni di persone, di cui circa 2,6 disoccupate o in cerca di primo lavoro: gli occupati erano dunque circa 20,1 milioni (2). Di questi, soltanto 3,6 milioni di dipendenti da amministrazioni pubbliche (3) e 5,9 milioni di dipendenti regolari da aziende private con più di quindici dipendenti (4) beneficiavano effettivamente e direttamente della tutela piena offerta dal diritto del lavoro e in particolare della stabilità del posto di lavoro e della legislazione di sostegno alla presenza del sindacato nei luoghi di lavoro: in tutto, dunque, coloro che godevano pienamente del sistema delle tutele nei rispettivi luoghi di lavoro erano (3,6 + 5,8 =) 9,4 milioni (5).

Gli altri erano, sempre secondo i dati disponibili, circa 3,1 milioni di dipendenti regolari da imprese private con meno di sedici dipendenti (6), dove non si applica la legislazione di sostegno al sindacato nel luogo di lavoro e la tutela piena contro i licenziamenti; 2,7 milioni di lavoratori irregolari o “non dichiarati”, secondo le stime più prudenti (7), molti di più secondo altre stime (8); e per il resto lavoratori autonomi (9), ai quali - nonostante che essi siano per il

(2) ISTAT, *Compendio statistico italiano*, 1995 (tav. 7.2), dove i dati sono calcolati secondo i nuovi e più rigorosi criteri adottati dall'istituto nel 1992.

(3) ISTAT, *ivi*, tav. 7.7.

(4) Il dato esatto riferito alla soglia dei 15 dipendenti, non disponibile, deve essere costruito sulla base dei due dati disponibili più vicini: quello riferito alla soglia dei 9 dipendenti (nel 1993 i lavoratori subordinati occupati in imprese con meno di 10 dipendenti erano il 26,3% del totale; dati di fonte INPS riportati da P. CASAVOLA, A. GAVOSTO e P. SESTITO, *Salari e mercato del lavoro locale*, datt., Banca d'Italia, novembre 1995, tavola 2.2) e quello riferito alla soglia dei 19 dipendenti (nel 1993 i lav. sub. occupati in imprese con più di 9 e meno di 20 dipendenti erano il 13% del totale); non si va dunque presumibilmente lontano dal vero ipotizzando, sulla base di una semplice interpolazione, che gli addetti a imprese che occupano da 10 a quindici dipendenti siano circa i quattro sesti del 13%, ovvero l'8,6% del totale, che sommato al 26,3% dà appunto una percentuale complessiva approssimativa del 35%. Tutte le dette percentuali sono riferite al totale di 9.030.569 dipendenti da imprese di qualsiasi dimensione, coperti dall'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS. Che il dato qui proposto non sia sovrastimato è confermato dal dato ISTAT relativo al totale degli “addetti” alle 3.107.339 imprese che occupano da 1 a 9 persone (che costituiscono il 94,1% delle imprese): alla data del censimento del 1991 gli addetti alle imprese di questa prima classe erano 6.624.625, pari al 45,4% del totale degli addetti a imprese di qualsiasi dimensione (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *L'Italia delle imprese e delle istituzioni*, Roma, 1995, p. 8): in questo dato sono però compresi anche i soggetti titolari delle imprese stesse, in quanto siano in esse occupati, che per lo più figurano come occupati indipendenti.

(5) Per la precisione occorrerebbe togliere da questi 9,4 milioni circa 100.000 dirigenti, che, pur appartenendo a aziende private con più di 15 dipendenti, non godono per legge della stabilità del posto di lavoro; essi tuttavia godono nella grande maggioranza dei casi di una tutela contro il licenziamento di fonte contrattuale collettiva. Secondo la *Rilevazione forze di lavoro* ISTAT dell'ottobre 1995 i dirigenti costituiscono l'1,6% del totale dei dipendenti da imprese private.

(6) V. nota 4.

(7) In riferimento al 1993 l'ISTAT quantifica in 2.754mila i lavoratori italiani irregolari o “non dichiarati”, pari al 13,7% del totale degli occupati, cui si aggiungono 634mila stranieri e 1.777mila “secondi lavori” (dati tratti da REGIONE LOMBARDIA, *Rapporto sul mercato del lavoro in Lombardia*, Milano, novembre 1995, p. 131; *ivi*, alle pp. 136 - 137, si sottolinea la diffusione di “forme di rapporti di lavoro irregolari anche in organizzazioni medio-grandi caratterizzate da una elevata ‘visibilità’”). V. anche G.M. REY, *Il frutto proibito dell'economia italiana*, Roma, III Università, 1995; inoltre gli atti del seminario del 30 giugno 1995 su *L'arcipelago del lavoro nero*, nel *Quaderno* n. 4 del Dipartimento Politiche Attive del Lavoro della CGIL, ed *ivi* in particolare l'introduzione di A. BUFFARDI e l'intervento di A. BECCHI, *Alcune osservazioni sul lavoro nero*, pp. 61 - 63, dove sono commentati i dati ISTAT sopra riportati. Gli stessi dati sono commentati nella relazione introduttiva al convegno della CGIL Lombardia del 24 gennaio 1996 del segretario generale regionale M. AGOSTINELLI, *Le nuove frontiere del lavoro illegale al Centro Nord, tra sviluppo produttivo e diritti negati* (in corso di pubbl. negli atti del convegno).

(8) E. MINGIONE e M. MAGATTI, *Le secteur informel*, in *Europe sociale*, suppl. n. 3, 1995, p. 83, indicano in circa 3 milioni alla fine degli anni '80 (2,3 milioni nel 1980) i lavoratori irregolari in Italia, escluso il settore agricolo. Per una stima complessiva del “peso” economico del “lavoro nero” nel sistema italiano v. lo studio realizzato per incarico della Commissione dell'Unione Europea da J.-L. BIZEUR e J.-P. YONNET, *Measurement of the Shadow Economy. Study on five European countries (Germany, Belgium, France, Great Britain, Italy)*, paper OR-

95% privi di altri lavoratori alle proprie dipendenze (10), quindi gestori soltanto del proprio lavoro personale - il diritto del lavoro non offre infatti alcuna tutela, o ne offre soltanto una di modestissimo rilievo; di questi ultimi, salve limitate e marginali eccezioni, le confederazioni sindacali maggiori fino ad oggi non si sono occupate.

A tutto questo deve aggiungersi che la tendenziale diminuzione sia della porzione del tessuto produttivo in cui si applica la tutela "forte" del lavoro, sia di quella nella quale le organizzazioni sindacali sono presenti e attive, appare fortemente correlata con una serie di fattori il cui peso è attualmente in fase crescente: in particolare, è in netto aumento il peso delle imprese di piccole dimensioni rispetto a quello delle imprese di dimensioni maggiori (11); è in netta espansione il settore privato (dove la tutela è meno intensa e il sindacato è mediamente meno presente) rispetto a quello gestito o controllato dall'amministrazione pubblica (12); sono in netta espansione il lavoro impiegatizio, il lavoro a orario ridotto e il lavoro femminile, dove il sindacato è da sempre più debole rispetto ai settori del lavoro operaio (13), del lavoro a tempo pieno (14) e del lavoro maschile (15).

Dunque, i lavoratori che godono direttamente del sistema delle tutele giuslavoristiche nella sua pienezza, nel nostro Paese, sono *meno di dieci milioni*, con tendenza a una ulteriore - per quanto lenta - diminuzione. Degli altri, tra i due e i tre milioni sono disoccupati; e più di dieci milioni di occupati operano per lo più in assenza di una tutela sindacale diretta e soprattutto in assenza di una garanzia effettiva di stabilità del loro posto di lavoro; non sono direttamente interessati, pertanto, alle battaglie del sindacato in difesa del regime di stabilità dei primi dieci milioni di posti: le prospettive di stabilità o precarietà effettive dell'occupazione di tre quinti dei lavoratori non dipendono, per lo più, né dal sindacato né dal giudice del lavoro, bensì sol-

SEU, novembre 1995: il 30,9% del prodotto lordo dell'economia di mercato italiana nel 1993 sarebbe imputabile all'"economia sommersa", a fronte del 4,3% tedesco, del 6,2% britannico, dell'8,8% francese e del 20,5% belga.

(9) Cfr. ISTAT, *Compendio statistico italiano 1995*, dove il numero dei lavoratori indipendenti è indicato in 5,7 milioni, pari al 28,6% degli occupati. Se si ipotizza che la percentuale degli autonomi irregolari sul totale degli autonomi sia uguale alla percentuale degli irregolari sul totale degli occupati (13,7%, secondo la stima più prudente dell'ISTAT: v. nota 7), il numero dei lavoratori autonomi regolari può essere stimato in circa 4,9 milioni.

(10) V. sul punto *Recent developments in self-employment*, in OECD *Employment Outlook*, luglio 1992, pp. 159: nel 1990 il 95,7% dei lavoratori autonomi in Italia era costituito da lavoratori privi di personale retribuito alle loro dipendenze. Non vi è motivo di ritenere che tale percentuale sia cambiata sensibilmente negli ultimi anni. Quanto agli iscritti ad albi e ordini professionali, secondo una elaborazione del CNEL (cit. da S. ZAMAGNI, *Risorsa uomo*, Milano, 1996, pp. 77 - 78), essi sono 1.165mila; ma di questi una parte rilevante, valutabile approssimativamente in mezzo milione di professionisti, opera in regime di lavoro dipendente, non essendo il vincolo di subordinazione incompatibile con l'iscrizione; dei 5,7 milioni di lavoratori autonomi (v. nota precedente), i non iscritti ad albi o ordini professionali sono pertanto circa 5 milioni, ivi compresi gli irregolari.

(11) Cfr. OECD, *Employment Outlook*, luglio 1991, cit., dove la tendenza recente al declino del tasso di sindacalizzazione nei Paesi occidentali è posta in relazione con la tendenza all'aumento del peso delle imprese di piccole dimensioni nel tessuto produttivo (pp. 106 e 117 - 118). Nel 1993 i lavoratori subordinati occupati in imprese con meno di 10 dipendenti erano il 26,3% del totale; nel 1985 erano il 25,5% (dati di fonte INPS riportati da P. CASAVOLA, A. GAVOSTO e P. SESTITO, *Salari e mercato del lavoro locale*, cit., tavola 2.2). Secondo un'altra fonte, in Lombardia gli addetti - compresi i titolari - a imprese che occupano da 1 a 9 persone nel 1981 erano 1.125.045, pari al 37,2% del totale; nel 1992 erano 1.356.967, pari al 44% del totale (UNIONCAMERE LOMBARDA, *Aspo: un'informazione continua sulle imprese, il lavoro e il territorio*, Milano, 1995, p. 1.3, tavola 1).

(12) Cfr. op. ult. cit., p. 114. Sul declino del tasso di sindacalizzazione nel settore privato nel corso degli anni '80 negli USA v. L.G. REYNOLDS, S.H. MASTERS, C.H. MOSER, *Labor Economics and Labor Relations*, New Jersey, Prentice Hall, 19..., p. 340.

(13) Cfr. ancora OECD, *Employment Outlook*, luglio 1991, cit., p. 107.

(14) Cfr. op. ult. cit., p. 117.

(15) Cfr. op. ult. cit., p. 115 - 117.

tanto dalla qualità della loro prestazione, dal loro rapporto individuale con i rispettivi datori di lavoro o committenti e dall'andamento delle aziende di questi ultimi (16).

A questa osservazione può obiettarsi che il lavoratore precario e/o irregolare appartiene talvolta a un nucleo familiare al quale appartiene anche un lavoratore protetto: in questi casi anche il primo trae presumibilmente beneficio dalla stabilità e dalla sicurezza previdenziale del secondo. L'obiezione coglie senza dubbio un aspetto della realtà; ma il fenomeno della compresenza nello stesso nucleo familiare di posizioni di lavoro protetto e posizioni di lavoro non protetto (17) non sembra comunque suscettibile di assumere dimensioni tali da rovesciare il rapporto tra i lavoratori interessati e i non interessati alla difesa del sistema attuale di tutela della stabilità e della presenza del sindacato nelle imprese di dimensioni medio-grandi.

Vedremo invece tra breve, che i quindici milioni di lavoratori occupati poco tutelati, al pari dei due milioni e mezzo di disoccupati e degli altri venti milioni di cittadini maggiorenni non appartenenti alle forze di lavoro, fanno sovente esperienza del sindacato e del diritto del lavoro "dall'altra parte della barricata", in veste di controinteressati: in veste, cioè,

- di utenti di servizi pubblici e privati la cui efficienza è talora menomata per effetto o in funzione della tutela piena contro trasferimento e licenziamento garantita dall'ordinamento ai lavoratori che vi sono addetti; oppure

- di contribuenti, ai quali la tutela sindacale e legale degli addetti a una amministrazione pubblica pletrica e inefficiente (talora assunti in massa per meriti esclusivamente clientelari, o in seguito a vere e proprie frodi, come nel caso clamoroso dei falsi invalidi), o dei dipendenti di una impresa decotta cassintegrati da anni, costa cara in termini di deficit del bilancio statale e di conseguente maggiore carico fiscale; oppure ancora

- di *outsiders* che si vedono preclusa ogni possibilità di concorrere ai posti di lavoro più protetti, occupati dagli *insiders*, proprio in conseguenza della tutela che è assicurata a questi ultimi dall'ordinamento e della loro capacità di autotutela sindacale: su quest'ultimo punto torniamo più ampiamente nel paragrafo seguente.

3. - Convergenza o conflitto di interessi tra *insiders* e *outsiders*?

Una teoria economica spiega i meccanismi essenziali del mercato del lavoro indicando nella coalizione sindacale e nelle norme inderogabili del diritto del lavoro altrettanti strumenti di autodifesa dei lavoratori occupati regolari, gli *insiders*, contro la concorrenza dei lavoratori disoccupati o occupati in rapporti irregolari, gli *outsiders* (18). In realtà, a ben vedere, il fatto che gli *outsiders* di fatto non godano attualmente né del sistema di tutele inderogabili istituito dall'ordinamento statale, né dell'intervento protettivo del sindacato, non basterebbe affatto, di per sé, per escludere che anch'essi, nella prospettiva di poterne beneficiare in futuro, siano direttamente interessati al mantenimento o addirittura al rafforzamento di quel sistema di tutele e della presenza del sindacato nel tessuto produttivo: se e nella misura in cui anche gli *outsiders* avessero una prospettiva apprezzabile di accedere in tempi ragionevoli a un posto di lavoro regolare, anch'essi sarebbero cointeressati a tutto quanto contribuisce a mantenere elevati o migliorare ulteriormente gli standard inderogabili di trattamento nell'area tutelata.

Senonché il nostro mercato del lavoro è caratterizzato da uno dei tassi di *turn over* nelle file degli esclusi dal lavoro regolare più bassi tra quelli di tutti i Paesi economicamente sviluppati: nel 1994 sette disoccupati o inoccupati in cerca di lavoro su dieci erano in tale posizione da più di un anno (erano cioè classificati, secondo il criterio seguito dal BIT e dall'OECD, come

(16) Da una considerazione analoga muove lo studio di R. EDWARDS, *Rights at Work. Employment Relations in the Post-Union Era*, Washington, Brookings Inst., 1993: un libro importante, a cui faremo ancora riferimento più volte nelle pagine che seguono.

(17) Sul quale v. ultimamente E. BELLI, *La famiglia come ammortizzatore sociale*, paper Bocconi, 1996, proposto per la pubblicazione in *Lav. rel. ind.*; ivi ulteriori riferimenti.

(18) A. LINDBECK e D.J. SNOWER, *The insider-outsider Theory. Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge Mass., MIT Press, 1988.

long term unemployed); sei su dieci erano in cerca di prima occupazione; cinque su dieci erano di età inferiore ai 25 anni (19): i disoccupati sono dunque soprattutto giovani che incontrano gravi difficoltà a inserirsi nel tessuto produttivo, o adulti che hanno perso il lavoro da lungo tempo e la cui difficoltà a trovarne uno nuovo aumentano ogni anno che passa.

Quanto ai lavoratori irregolari, anche qui i dati che si traggono da indagini recenti indicano una forte tendenza allo stabilizzarsi e perpetuarsi di tale loro condizione (20).

Stante questa caratterizzazione fortemente dualistica del nostro mercato del lavoro (stante cioè la relativamente scarsa capacità effettiva dei disoccupati e degli irregolari a candidarsi ai posti di lavoro che si rendono via via disponibili nel mercato regolare), è ragionevole ritenere che in Italia una larga maggioranza degli *outsiders* sia assai poco interessata al mantenimento - e ancor meno all'incremento - delle tutele inderogabili e della legislazione di sostegno alla presenza del sindacato nelle aziende di grandi o medie dimensioni, se non per una opzione ideologica che prescindia dal loro interesse economico (21).

Vi sono, anzi, buoni motivi per ritenere che questa larga maggioranza di *outsiders* sia, date le condizioni del mercato, addirittura controinteressata al mantenimento di quelle tutele. L'evidenza empirica consente di ritenere che nel nostro sistema economico attuale l'elevazione di certi standard inderogabili di trattamento al di sopra di determinati livelli produca l'effetto, oltre che di una riduzione della loro area di applicazione, anche di una riduzione dei canali di accesso all'area stessa (22). L'esempio più evidente è forse quello delle norme limitative della facoltà di licenziamento: obiettivo di queste norme è di impedire l'arbitrio del datore di lavoro, quindi di migliorare le condizioni di lavoro tutelando dignità e libertà morale del lavoratore; queste stesse norme, tuttavia, non soltanto riducono la disponibilità del datore di lavoro ad assumere nuovi lavoratori (stante l'incertezza sul livello futuro della domanda), con conseguente presumibile compressione dei livelli occupazionali (23), ma determinano anche un incremento dei costi di sostituzione degli *insiders*, con conseguente riduzione della possibilità di concorrenza nei loro confronti da parte degli *outsiders*. Un discorso del tutto analogo vale per le limitazioni, complementari rispetto alla disciplina limitativa dei licenzia-

(19) OECD, *Quarterly Labour Force Statistics*, 1994. Il rapporto tra il tasso di disoccupazione giovanile e quello relativo agli adulti in Italia era peraltro assai più alto alla fine degli anni '70 (la sua riduzione è presumibilmente in larga parte imputabile alla diffusione dei contratti di formazione e lavoro, come disciplinati dai decreti-legge del 1984): v. *Recent Labour Market Developments and prospects*, in OECD, *Employment Outlook*, luglio 1994, pp. 19 - 32. V. anche, in proposito, § 37 ed ivi particolarmente nota 2.

(20) V. le fonti citate nelle note 7 e 8.

(21) Cfr. in proposito A. e P. ICHINO, *A chi serve il diritto del lavoro. Riflessioni interdisciplinari sulla funzione economica e la giustificazione costituzionale dell'inderogabilità delle norme giuslavoristiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, I, 459 - 505; ivi i riferimenti bibliografici essenziali, in particolare sulla teoria del mercato del lavoro fondata sul c.d. modello *insider/outsider*. In proposito v. anche, ultimamente, G. PENNISI, *Mercato del lavoro: paradigmi vecchi e nuovi tra destra e sinistra*, nella nuova rivista *Le ragioni del socialismo*, n. 1, pp. 25 - 29, il quale conclude affermando che "se in fase di 'cambiamento discontinuo' e di contrasto stridente tra vecchi *core standards* ... e nuovi paradigmi, le tensioni sociali diventano troppo estese e profonde, si traducono in lacerazioni, minacciano lo sviluppo e occorre far ricorso a strumenti quali l'arbitrato obbligatorio, la sinistra non può farsi alfiere del cambiamento, se non rinuncia, preliminarmente, alla propria 'eredità culturale' e al proprio 'blocco storico' di riferimento (gli *insiders* e le loro *autonomie collettive*)" (p. 28; corsivi dell'A.).

(22) V. in proposito D. GRUBB, W. WELLS, *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, in OECD, *Economic Studies*, n. 21, inverno 1993, pp. 7 - 58, dove è presentata in termini econometrici l'evidenza di questo assunto in riferimento all'esperienza dei Paesi della Comunità europea in materia di disciplina dei licenziamenti, dei contratti a termine, del lavoro interinale, del part-time e della durata massima della prestazione lavorativa.

(23) Il che non significa, beninteso, che la disciplina limitativa dei licenziamenti non svolga anche, per altro verso, effetti economicamente apprezzabili, riducendo i costi sociali conseguenti alla precarietà dell'occupazione e incentivando i lavoratori a investire nella propria formazione professionale in funzione dell'accesso ai posti di lavoro meglio garantiti: v. in proposito § 38 ed ivi particolarmente nota 7.

menti, poste dall'ordinamento ai rapporti di lavoro precari: contratti a termine, e lavoro interinale (24).

É dunque presumibile che sussista, per lo meno nel breve e medio periodo, una correlazione inversa non solo tra l'intensità delle tutele e il numero delle persone che ad esse possono avere accesso, ma anche tra l'intensità delle tutele e la fluidità del ricambio tra chi ne gode e chi no: un motivo ulteriore di disimpegno nei confronti del sistema generale di tutela del lavoro da parte dei molti milioni di *outsiders* italiani.

Si potrebbe obiettare che, come le cronache ci dicono accadere solitamente, per ogni posto di lavoro stabile e protetto che viene messo a concorso nel settore pubblico si presentano centinaia o addirittura migliaia di candidati, presumibilmente tutti appartenenti alla categoria degli *outsiders*: comportamento, questo, che dovrebbe interpretarsi come manifestazione di un grande favore, largamente diffuso anche in questa categoria, nei confronti del modello di organizzazione e tutela del lavoro tipico del pubblico impiego, fondato su di una forte garanzia di stabilità del posto e su di una ferrea inderogabilità degli standard legislativi e collettivi di trattamento. Ma dal fatto che, nella situazione data, l'*outsider* tenti di candidarsi a occupare un posto nella "cittadella" del lavoro regolare può desumersi soltanto che egli preferirebbe quel posto rispetto alla propria condizione attuale di disoccupato o di lavoratore precario o irregolare: il che è del tutto ovvio; non può desumersene, invece, che quello stesso *outsider* preferirebbe senz'altro il regime oggi vigente di stabilità dei posti di lavoro rispetto a un regime che in ipotesi gli desse maggiori possibilità di concorrere effettivamente a un posto di lavoro regolare ma meno stabile.

Le cronache, del resto, ci parlano dei giovani disoccupati di Sulmona che hanno recentemente tentato di organizzarsi in associazione sindacale per negoziare con gli imprenditori della zona una riduzione degli standard di trattamento rispetto a quelli stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, al fine di trovare più facilmente lavoro (25) e delle analoghe tendenze manifestate dai giovani di Sassari (26).

4. - Asimmetria e disfunzione del sistema attuale di tutela del lavoro

In Italia come in tutti gli altri Paesi europei il movimento sindacale è nato e cresciuto operando contemporaneamente su due terreni: quello della difesa dei lavoratori *nelle aziende* e quello del servizio ai lavoratori e del controllo dei flussi di manodopera *nel mercato* del lavoro; in Italia quest'ultima funzione ha caratterizzato in modo particolare, negli ultimi decenni del secolo scorso e nei primi due di questo secolo, l'attività non soltanto delle Camere del lavoro (27), di alcuni sindacati di categoria e delle Leghe bracciantili (28), ma anche di altre "istitu-

(24) Per una argomentazione più approfondita in proposito v. ancora *A chi serve il diritto del lavoro*, cit., pp. 495 - 497.

(25) V. *Appello: meno paga ma fateci lavorare*, ne *Il Sole 24 Ore*, 28 novembre 1995.

(26) V. *Sassari: i giovani per un posto pronti a ridurre il salario*, *ivi*, 7 giugno 1996, dove si dà conto delle risposte a 1230 questionari distribuiti prevalentemente tra giovani studenti universitari o delle scuole medie superiori: il 59,84% di essi avrebbe risposto positivamente alla domanda circa la disponibilità per un posto di lavoro con retribuzione iniziale ridotta del 25% rispetto ai minimi collettivi nazionali.

(27) La Camera del lavoro di Milano si definisce nel suo primo statuto come "intermediaria tra l'offerta e la domanda di lavoro" e altrettanto fa la maggior parte delle Camere del lavoro in tutta Italia: v. in proposito G. PROCACCI, *La lotta di classe in Italia agli inizi del secolo XX*, Roma, 1970, pp. 53 - 66.

(28) Il controllo degli avviamenti al lavoro attraverso l'esercizio effettivo della mediazione tra domanda e offerta e l'imposizione agli imprenditori di vincoli contrattuali in materia di assunzioni ha costituito uno degli obiettivi principali dell'iniziativa del movimento sindacale italiano negli ultimi decenni del secolo scorso e nei primi del nuovo secolo; ad esempio, fin dal 1886 a Bologna funzionava un ufficio di collocamento gestito pariteticamente dal sindacato e da rappresentanti del padronato; nel 1893 il sindacato dei tipografi poteva vantare "in tutte le località di una certa importanza" accordi collettivi che vincolavano gli imprenditori ad assumere soltanto attraverso gli uffici di collocamento gestiti dal sindacato stesso; il 95% delle azioni di sciopero nel 1902 e il 76% nel 1907 avevano tra i loro obiettivi il controllo sindacale delle assunzioni (tutti i dati citati sono tratti da I. BAR-

zioni” del movimento operaio, come la Società Umanitaria a Milano: una vera e propria grande “agenzia del lavoro” *ante litteram*, capace di offrire ai lavoratori non soltanto un servizio efficiente collocamento, ma anche orientamento e formazione professionale in relazione agli sbocchi occupazionali effettivamente offerti dal mercato, assistenza nella negoziazione delle condizioni di lavoro con l’imprenditore, sostegno del reddito in caso di disoccupazione, e persino alloggio a prezzi popolari per gli immigrati.

Dopo la parentesi del ventennio, le Camere del lavoro della nuova Confederazione generale unitaria non tardarono a recuperare quella loro funzione originaria e a svolgerla in modo efficace su tutto il territorio nazionale, via via che esso veniva liberato, ricostruendo su di essa il proprio rapporto con *tutti* i lavoratori, occupati e disoccupati, iscritti e non iscritti (29), in attuazione di una scelta strategica precisa ed esplicita: nella relazione di Giuseppe Di Vittorio al primo congresso della CGIL, svoltosi a Napoli nel gennaio 1945, si legge che

“*il collocamento ... è un’attività fondamentale, è una naturale funzione del sindacato*” (30).

Nella stessa relazione il Segretario generale della Confederazione polemizzava con il modo in cui erano gestiti gli Uffici del lavoro statali, lamentando già allora una usurpazione da parte loro di funzioni proprie del sindacato e rivendicando al sindacato medesimo il controllo e la gestione dei servizi di collocamento (31).

La questione fu risolta di forza dal ministro del lavoro Fanfani nel 1949 con la nuova legge sui servizi per l’impiego, tuttora in vigore a quasi mezzo secolo di distanza (L. 29 aprile 1949 n. 264) (32), con la quale la funzione del collocamento venne brutalmente sottratta e preclusa al sindacato e affidata in regime di monopolio a una categoria di impiegati statali di nuova istituzione: i collocatori (33). Il contenuto apparente di questa legge era quello di una normati-

BADORO, *Storia del sindacalismo italiano dalla nascita al fascismo*, vol. II, *La Confederazione Generale del Lavoro*, Firenze, 1973, pp. 201 - 234).

(29) Fin dai primi anni del Novecento è nettamente prevalsa nel movimento sindacale italiano la tendenza a esercitare il controllo sul mercato del lavoro nell’interesse di tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro stato di occupazione o disoccupazione e dalla loro iscrizione o no all’associazione sindacale; questa opzione politico-sindacale fu alla base della rivendicazione, avanzata dalla CGL nel 1911, di un sistema di governo del mercato del lavoro nel quale la funzione del collocamento, pur restando soggetta al controllo e alla gestione del sindacato, assumesse natura di funzione pubblica (v. in proposito ancora I. BARBADORO, op. cit., pp. 238 - 240). La stessa rivendicazione viene riproposta dalla CGIL dopo la Liberazione: v. in proposito la nota seguente.

(30) La citazione testuale è tratta da *La C.G.I.L. dal Patto di Roma al Congresso di Genova*, Roma, 1949, pp. 114 - 115.

(31) “Noi dobbiamo constatare che, per il modo con il quale la maggior parte di questi uffici sono stati costituiti, e, in alcuni casi, per le persone messe alla loro direzione, per una concezione errata delle funzioni e dei compiti degli uffici stessi (concezioni e compiti lasciati in eredità dal regime corporativo fascista), molti uffici del lavoro hanno valicato i limiti della loro attività, hanno invaso lo specifico campo dell’attività sindacale, si sono gonfiati come enormi organismi burocratici, hanno soffocato in molti casi l’iniziativa dei lavoratori” (loc. ult. cit.). Nelle conclusioni del dibattito congressuale lo stesso DI VITTORIO si soffermava sul problema degli uffici di collocamento, affermando che “con i funzionari che oggi vi sono addetti, dalla solerzia e dall’attività dei quali può dipendere il pane di tante famiglie di lavoratori, questi uffici delicati non possono funzionare. Se detti uffici si vuole farli funzionare, in modo che si adeguino alle esigenze dei lavoratori italiani, *debbono essere diretti, tenuti, controllati, dalle organizzazioni sindacali*, perché gli addetti agli uffici di collocamento, come tutti i funzionari delle organizzazioni sindacali, debbono essere sottoposti giorno per giorno al giudizio e al controllo dei lavoratori tutti” (p. 162; corsivo mio).

(32) Dopo una prima fase di opposizione dura dei comunisti e dei socialisti in Parlamento contro il disegno di legge governativo, il presidente della Camera GRONCHI interpose i propri buoni uffici per indurre gli stessi a lasciar passare la legge, in cambio di un emendamento che istituiva le commissioni comunali di collocamento, composte in maggioranza da rappresentanti dei sindacati dei lavoratori, con funzioni di vigilanza sull’operato dei collocatori. Di fatto, tali commissioni vennero istituite per lo più soltanto nelle sezioni di collocamento delle grandi città, e anche qui funzionarono assai poco.

(33) Questi hanno peraltro incominciato ad assumere i connotati di una categoria a sé stante di dipendenti del ministero del lavoro soltanto nel corso degli anni ‘50, con la L. 16 maggio 1956 n. 562 e il D.M. 6 maggio 1957;

va rigidamente garantistica a favore dei lavoratori; ma tale contenuto garantistico non tardò a rivelarsi quasi del tutto illusorio e ineffettivo; ciò in cui la legge dispiegò invece per intero la propria efficacia fu un drastico indebolimento del sindacato: l'espropriazione della sua funzione di controllo sui flussi di manodopera e di servizio ai lavoratori *nel mercato* fu effettiva, radicale e irreversibile.

Subita questa grave sconfitta politica, il movimento sindacale ha perso coscienza del significato dell'espropriazione inflittagli e delle sue conseguenze: anche quando, dopo la metà degli anni '50, esso ha progressivamente recuperato la propria capacità di rappresentanza monopolistica della forza-lavoro, lo ha fatto impegnandosi soltanto all'interno dei luoghi di lavoro e nella contrattazione collettiva con gli imprenditori e le loro associazioni, rinunciando invece del tutto a rilanciare la propria iniziativa nel mercato esterno, per una tutela efficace dei lavoratori nella fase precedente all'ingresso in azienda. L'intera capacità rivendicativa del sindacato si è indirizzata alla costruzione di un sistema di tutela dei lavoratori *nel rapporto* di lavoro, mentre nessuno strumento di tutela effettiva è stato predisposto per loro *nel mercato*. L'idea del mercato del lavoro extra-aziendale come luogo prioritario di impegno del sindacato, al servizio dei lavoratori, è andata totalmente perduta.

Conseguentemente e corrispondentemente, anche la legislazione del lavoro italiana - per lo più modellata sui contenuti della contrattazione collettiva - si è sviluppata in un'unica direzione: quella della tutela del lavoratore *nel rapporto*, ma non *nel mercato* del lavoro. Mentre in alcuni ordinamenti (penso soprattutto, ma non soltanto, a quello svedese) (34) la fase della tutela del lavoratore nel mercato ha preceduto quella della tutela del lavoratore all'interno dell'azienda e in altri le due fasi si sono sviluppate contemporaneamente, realizzandosi comunque un apprezzabile sviluppo del sistema dei servizi per l'impiego nel mercato del lavoro, in Italia invece quella prima fase è mancata del tutto: l'efficienza dei servizi di collocamento gestiti dallo Stato, già esigua all'origine, è andata progressivamente riducendosi a livelli infimi negli ultimi decenni, senza che nulla di alternativo potesse essere attivato, se non in forme semi-clandestine, poiché il regime di rigido monopolio statale dei servizi per l'impiego lo impediva (35). Oggi come negli anni '50 il lavoratore italiano nel mercato del lavoro è abbandonato a se stesso, pressoché totalmente privo di servizi efficienti di informazione, orientamento, assistenza per la mobilità professionale o per la mobilità geografica, assistenza per la negoziazione del contratto di lavoro.

In questo senso può dirsi che al nostro diritto del lavoro manca una delle due gambe su cui qualsiasi sistema moderno di tutela del lavoro dovrebbe, di regola, camminare: il nostro è un ordinamento del lavoro zoppo, nel quale l'ipertrofia di uno dei due comparti del sistema, cioè della tutela del lavoratore nel rapporto di lavoro, non basta a compensare l'inconsistenza dell'altro, cioè della tutela del lavoratore nel mercato.

5. - L'innaturale debolezza del lavoratore come conseguenza di un difetto di informazione e di mobilità

Lo squilibrio strutturale del sistema di tutela del lavoro, di cui si è appena detto, è causa di una grave ineffettività delle stesse norme poste a garanzia del lavoratore all'interno dell'a-

la vera e propria istituzione del "ruolo dei collocatori", a coronamento dell'intera operazione, è poi avvenuta con la L. 21 dicembre 1961 n. 1336.

(34) Rinvio in proposito alle mie *Note sull'evoluzione della politica del lavoro in Svezia*, in *Riv. giur. lav.*, 1983, I, pp. 607 - 611.

(35) Sul presupposto della gravissima inefficienza dei servizi italiani per l'impiego, il regime di monopolio statale degli stessi è stato denunciato alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea come contrario ai principi del diritto comunitario dal Tribunale di Milano (l'ordinanza, del 31 marzo 1994, può leggersi in *Lavoro interinale e servizi per l'impiego: il nuovo quadro di riferimento*, quad. n. 6 della *Riv. it. dir. lav.*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 205; ivi ulteriori riferimenti e documenti del procedimento) e, in seguito alla sentenza interlocutoria della Corte di Giustizia del 19 ottobre 1995, dalla Corte d'Appello di Milano (ord. 16 febbraio 1996, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, II, p. 278).

zienda: il lavoratore che è debole e indifeso nel mercato del lavoro è, di riflesso, più debole anche nel rapporto contrattuale con l'imprenditore. Chi ha paura del mercato del lavoro ha, in qualche misura, paura anche del proprio datore di lavoro: è disposto a non far valere i propri diritti, o comunque a subire le imposizioni della controparte nella negoziazione, per difetto di alternative. Le alternative, beninteso, ci sarebbero: ma il lavoratore non è in grado di avvalersene, per difetto di informazione in proposito, e/o per difetto dei servizi necessari per accedervi (e in particolare di servizi di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali predeterminati).

La pressoché totale carenza di informazioni sulle possibili alternative e dei servizi eventualmente necessari per accedervi trasforma di fatto il nostro mercato del lavoro - anche là dove esso potrebbe assumere il carattere di un mercato perfettamente concorrenziale dal lato della domanda di lavoro, con i conseguenti vantaggi per i lavoratori in termini di maggior potere contrattuale anche al livello individuale - in un mercato monopsonistico (36): un mercato, cioè nel quale l'imprenditore può sfruttare a proprio vantaggio l'impossibilità di scelta in cui si trova il lavoratore, sia in fase di negoziazione iniziale delle condizioni di lavoro, sia in fase di svolgimento del rapporto (37). Secondo una ormai classica costruzione teorica (38), il difetto di informazione di cui soffrono i lavoratori può essere equiparato a un elevatissimo "costo di transazione", che impedisce al mercato di funzionare al livello ottimale di efficienza (questo spiega e giustifica sul piano economico l'intervento autoritativo dello Stato, che tuttavia, secondo la stessa costruzione, è soltanto un *second best*: l'imposizione di un modello di rapporto inderogabile può conseguire soltanto risultati di efficienza inferiore rispetto a quelli che sarebbero prodotti dal mercato concorrenziale se venissero azzerati i costi di transazione).

Il vantaggio derivante per i datori di lavoro dal difetto di informazione nel mercato di cui soffrono i lavoratori può forse contribuire a spiegare il pressoché totale disimpegno delle associazioni imprenditoriali italiane sul terreno della riforma del collocamento: anche gli imprenditori avrebbero bisogno di un mercato del lavoro meglio attrezzato, ma la scarsità delle informazioni nel mercato reca più danno ai lavoratori che a loro sul piano del potere contrattuale. È sconcertante, invece, che di questo non si rendano conto le confederazioni sindacali maggiori, le quali ancora oggi, a vent'anni di distanza dall'apertura del dibattito sulla riforma dei servizi per l'impiego nel nostro Paese (39), non sembrano in grado di elaborare proposte realistiche di riforma e si attardano in una posizione di sostanziale difesa delle strutture esistenti (salva la loro "regionalizzazione") senza prospettive credibili di una loro rivitalizzazione (40). È una posizione che non ha futuro: nessuno può credere seriamente che per rivitaliz-

(36) Monopsonio è la forma di mercato caratterizzata dalla contrapposizione di un unico compratore a una pluralità di venditori in concorrenza tra loro: donde la possibilità per il primo di imporre un prezzo di acquisto inferiore rispetto a quello che i venditori potrebbero ottenere in un mercato concorrenziale.

(37) Al concetto di monopsonio dinamico, cioè alla possibilità che il difetto di circolazione delle informazioni e i costi di ricerca del lavoro determinino un funzionamento del mercato del lavoro di tipo monopsonistico, pur in una situazione di forte pluralismo dal lato della domanda di lavoro, fanno riferimento D. CARD e A.B. KRUEGER nel loro noto studio sugli effetti del *minimum wage* nel mercato del lavoro statunitense (*Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, Un. Press, 1995, partic. pp. 355 - 399). V. in proposito anche l'intervento di C. BROWN, nel dibattito sullo stesso libro, in *Industrial and Labor Relations Review*, luglio 1995, n. 4, p. 830. Sul punto v. inoltre R. EDWARDS, *Rights at Work. Employment Relations in the Post-Union Era*, cit., pp. 48 - 53.

(38) R.H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journ. Law and Economics*, 1960, 1960, n. 3, pp. 1 - 44; ora tr. it.: *Il problema del costo sociale*, nell'antologia dello stesso A., *Impresa mercato e diritto*, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 199 - 290.

(39) I primi progetti di "agenzia del lavoro" risalgono alla metà degli '70; per una rassegna critica v. il mio *Il collocamento impossibile*, Bari, 1982, pp. 47 - 60.

(40) V. le proposte in tal senso della CGIL, ultimamente raccolte in volume a cura di G. GHEZZI, *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Roma, 1996. CISL e UIL si differenziano dalla CGIL per una maggiore apertura nei confronti di una riforma radicale; ma neppure esse fino ad oggi hanno saputo prendere una iniziativa decisa ed efficace in questa direzione.

zare gli attuali uffici statali di collocamento basti il loro incardinamento nelle amministrazioni regionali; ma è una posizione che non ha neppure un passato: il sindacato difende un monopolio pubblico dei servizi per l'impiego che - come si è visto - è stato istituito *contro* il sindacato stesso, per espropriarlo di una funzione che era stata fino ad allora tipicamente sua.

Per tornare all'interrogativo iniziale: non si chiedono i dirigenti sindacali di CGIL, CISL e UIL che cosa accadrebbe se venisse indetto un referendum abrogativo della norma istitutiva del monopolio statale dei servizi di collocamento? A quali categorie di lavoratori si rivolgerebbero le tre confederazioni per chiedere un voto contrario all'abrogazione? A chi servono, oggi, gli uffici statali di collocamento, se non a una infima percentuale di lavoratori totalmente dequalificati, disposti ad accontentarsi tutt'al più di un posto di lavoro qualsiasi e a qualsiasi condizione dopo una coda burocratica di mesi o anni? Chi può essere indotto a credere all'idea che, per rendere più efficienti quegli uffici, basti incardinarli nelle amministrazioni regionali invece che in quella statale? Che cosa induce i dirigenti sindacali a sperare che la "linea" del sindacato su questa materia non venga percepita dalla grande maggioranza dei cittadini come una linea di sostanziale conservazione di regole e strutture amministrative vetuste, inutili e anzi dannose?

6. - La polizza assicurativa troppo cara

Un altro dato di notevole rilievo col quale occorre confrontarsi, per rispondere all'interrogativo iniziale, è costituito dalla tendenza all'espansione del lavoro autonomo, o comunque di quello formalmente qualificato come tale dalle parti interessate, ai danni del lavoro subordinato. Tendenza, questa pure, comune alla maggior parte dei Paesi dell'occidente sviluppato nell'ultimo quindicennio (dopo la fase precedente di espansione del lavoro subordinato), ma registratasi nel nostro Paese in misura maggiore che in quelli più ricchi ed evoluti (41).

Come è stato da più parti e sempre più frequentemente rilevato, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione delle informazioni, e in particolare degli strumenti informatici e telematici, fa sì

(41) V. soprattutto *Recent developments in self-employment*, in *OECD Employment Outlook*, luglio 1992, pp. 155 - 194: i lavoratori autonomi sono passati in Italia da 3,2 milioni, pari al 18,9% degli occupati, nel 1979, a 4,3 milioni nel 1990, pari al 22,3% degli occupati; il dato ISTAT per il 1995 (non confrontabile, però, con i dati OECD per la disomogeneità dei criteri di rilevazione) indica 5,7 milioni di lavoratori autonomi, pari al 28,6% della forza lavoro occupata (v. sopra, nota 9); circa il 95% dei lavoratori autonomi italiani, come si è visto (nota 10) è privo di personale retribuito alle proprie dipendenze. Una tendenza analoga al netto aumento della percentuale dei lavoratori autonomi a spese di quella dei lavoratori subordinati (ma con percentuali assai inferiori di lavoratori autonomi privi di dipendenti) si è registrata nella maggior parte degli altri Paesi occidentali ai quali l'indagine dell'OECD si riferisce; il massimo aumento del lavoro autonomo rispetto al totale degli occupati si è verificato in Italia, Turchia, Grecia, Portogallo e Spagna (p. 156); e dove maggiore è l'aumento relativo, maggiore è anche la percentuale di lavoratori autonomi privi di dipendenti (il che induce a interpretare il fenomeno prevalentemente in chiave di trasformazione di attività di lavoro subordinato in attività di lavoro autonomo; ovvero, appunto, in chiave di "fuga" dal lavoro subordinato). Per ulteriori dati, particolarmente sulla crescita del lavoro autonomo femminile nel corso degli anni '80, v. *OECD Employment Outlook*, luglio 1991, pp. 51 - 53. V. inoltre M.F. LOUFTI, *Physionomie de l'emploi indépendant en Europe et questions d politique générale*, in *Rev. int. trav.*, 1991, n. 1, pp. 1 - 21. In riferimento al mercato del lavoro britannico v. D. BLANCHFLOWER e A. OSWALD, *Self-employment and Mrs Thatcher's enterprise Culture*, Londra, CEP, maggio 1991, disc. paper n. 30; A. OSWALD, *Pay-setting, Self-employment and the Unions: Themes of the 1980s*, Londra, CEP, febbraio 1992, disc. paper n. 64; D. SMEATON, *Self Employment. Some preliminary Findings*, Londra, CEP, settembre 1992, disc. paper n. 96, dove - sempre in riferimento al Regno Unito - si osserva come il tasso locale di disoccupazione e i licenziamenti collettivi influiscano poco sulla percentuale dei lavoratori autonomi. In riferimento specifico al mercato del lavoro italiano v. ultimamente CENSIS, *29° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 1995*, cit., pp. 72 - 75; in precedenza P. SESTITO, *Alcune note sull'occupazione indipendente in Italia*, in *Economia & Lavoro*, 1989, n. 3, pp. 71 - 85. Il 9 giugno 1992 si è svolto a Roma, per iniziativa del *Bureau International du Travail* un seminario su "La grande fuga: chi, come e perché scappa dalle regole del diritto del lavoro e dello Stato sociale", introdotto dalla relazione di F. LISO, *La fuga dal diritto del lavoro*, che può leggersi in *Industria e sindacato*, 1992, n. 28, pp. 1 - 9. Sulla forte crescita del lavoro irregolare - manifestazione anche questa del fenomeno della "fuga" dal sistema di tutela proprio del lavoro subordinato - registratasi in Italia nel corso degli anni '80 v. note 7 e 8.

che per l'inserimento organico della prestazione lavorativa nel processo produttivo sia sempre meno necessario il coordinamento spazio-temporale della prestazione con il resto dell'organizzazione aziendale; l'imprenditore ha così sempre meno bisogno di grandi unità produttive e di "lavoro subordinato nell'impresa". Per altro verso, l'intensificarsi del ritmo con cui si evolvono le tecnologie applicate nel processo produttivo determina un'obsolescenza relativamente rapida dei profili professionali e la conseguente situazione assai diffusa di ritardo del sistema di classificazione, valutazione e organizzazione del lavoro contrattato in sede collettiva, rispetto alla realtà aziendale. In questo contesto è naturale che, quanto più rigidi sono i modelli di inquadramento e organizzazione del lavoro imposti dalla disciplina legislativa e collettiva nell'impresa medio-grande, tanto maggiore sia la probabilità di una convergenza di interessi del datore e del prestatore di lavoro in direzione del decentramento produttivo e/o del lavoro autonomo (42).

A favorire questo esito concorre presumibilmente, con le rigidità dei modelli imposti per legge o per contratto collettivo, anche il principio egualitaristico e solidaristico che, in qualche misura, è peculiarmente proprio di qualsiasi ordinamento di diritto del lavoro, sotto tutte le latitudini: la tendenza, cioè, ad assicurare lo stesso trattamento, a parità di qualifica professionale, tra i dipendenti di una stessa impresa o di uno stesso settore: a quello robusto e a quello cagionevole di salute, all'intelligente e all'ottuso, allo stachanovista e allo scansafatiche (43); la tendenza, altresì, a fare del contratto di lavoro lo strumento di una sorta di assicurazione dei lavoratori contro i rischi di perdita del reddito per difetto della prestazione: come in tutti i sistemi di assicurazione il più fortunato paga per il più sfortunato.

A difesa di questa tendenza milita un solido motivo di interesse generale. Se chi vive esclusivamente del proprio lavoro personale è solitamente meno propenso al rischio di quanto lo sia l'imprenditore, il contratto che trasferisca dal primo al secondo almeno una parte del rischio del difetto della prestazione o del suo risultato, pur con una corrispondente riduzione della retribuzione (il "premio assicurativo"), realizza un assetto di interessi ottimale. Una legge (o un contratto collettivo) che imponga inderogabilmente tale trasferimento ben può giustificarsi in considerazione del fatto che, altrimenti, nella negoziazione individuale delle condizioni di lavoro i lavoratori tenderebbero a rinunciare per evitare di "segnalarsi" alla controparte come individui "a rischio": stante l'imperfetta informazione degli imprenditori sulle caratteristiche dei lavoratori che si offrono nel mercato, questi ultimi sarebbero tutti portati a ostentare grande sicurezza di sé nella negoziazione delle proprie condizioni di lavoro, con la conseguenza che tutti i contratti porrebbero il rischio della prestazione interamente a carico del lavoratore. In altre parole, senza una disciplina inderogabile che imponga una almeno parziale collocazione del rischio a carico dell'imprenditore - con conseguente attribuzione autoritativa al contratto di lavoro della funzione assicurativa - il mercato lasciato a se stesso non consentirebbe il prodursi di transazioni ottimali rispetto alla propensione al rischio dei soggetti: i contratti di lavoro darebbero sicurezza all'imprenditore, che è più propenso al rischio, e incertezza al la-

(42) Cfr. M. REGINI, C. SABEL, *Le strategie di riaggiustamento industriale in Italia: uno sguardo d'insieme in chiave comparata*, in *Strategie di riaggiustamento industriale* (a cura degli stessi AA.), Bologna, 1989: "non è raro che i sindacati si trovino sottoposti a una duplice pressione - da parte delle aziende e dei [propri] rappresentanti - ad allentare regole che vengono viste come troppo rigide, standardizzate e uniformi. Ad esempio, molti lavoratori con una professionalità più elevata e di tipo nuovo sono portati a concepire la loro prestazione come caratterizzata da una maggiore polivalenza, mobilità, autonomia e iniziativa, di quanto normalmente sia 'incorporato' nella definizione aziendale delle loro mansioni, o nella regolamentazione dei rapporti di lavoro imposta dai sindacati per contrastare la discrezionalità imprenditoriale" (p. 57). Inoltre I. REGALIA, *Al posto del conflitto. Le relazioni di lavoro nel terziario*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 142 - 144.

(43) Riprendo qui e nel paragrafo successivo, con i necessari aggiornamenti, quanto esposto alcuni anni or sono nel quarto capitolo della mia monografia su *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro* (Milano, 1989): ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

voratore, che invece è mediamente più propenso ad apprezzare la sicurezza; e la distorsione rispetto alla transazione ottimale farebbe stare tutti un po' peggio (44).

Dunque l'imposizione inderogabile di una funzione assicurativa del contratto di lavoro è, in qualche misura, utile e razionale. È tuttavia evidente l'interesse del singolo lavoratore più produttivo della media a sottrarsi alla regola della solidarietà e dell'assicurazione, per valorizzare in termini di reddito personale la propria maggiore produttività e la propria maggiore propensione al rischio; e tale interesse assume naturalmente un peso tanto maggiore nella scelta dell'assetto contrattuale, quanto più alto è il "premio" che il sistema impone ai lavoratori di pagare per quella mutua assicurazione e quanto più marcato è lo scarto possibile, e tollerato dal sistema, tra produttività minima e produttività massima dei singoli lavoratori dipendenti, a parità di ruolo professionale (45).

È ragionevole presumere che la propensione della parte più "forte" dei lavoratori a aderire a un modello di organizzazione, remunerazione e tutela del lavoro ispirato al principio solidaristico sia inversamente proporzionale alla differenza di produttività tra lavoratori "forti" e "deboli" tollerata dal sistema, perché il sacrificio imposto ai primi in favore dei secondi aumenta con il crescere di tale differenza. E questa tende a crescere anche per effetto della progressiva terziarizzazione del tessuto produttivo: nel settore terziario e in generale nel settore del lavoro impiegatizio imporre dei livelli di produttività standard è assai più difficile di quanto non lo sia nell'industria manifatturiera, nei confronti della manodopera operaia (46).

Questo spiega perché, in generale, i lavoratori più produttivi tendano a rifuggire, quando è data loro una possibilità di scelta, dal pubblico impiego, e in particolare dall'impiego alle dipendenze dello Stato: qui, infatti, assai più che nel settore privato sono tollerati livelli di produttività individuale assai vicini allo zero (per non parlare dei casi di produttività negativa) e le retribuzioni - fino a oggi di fatto quasi del tutto insensibili alle differenze di produttività individuale - sono corrispondentemente determinate in relazione a livelli di produttività media nettamente inferiori a quelli del settore privato.

Ma anche in quest'ultimo settore il sacrificio imposto alla metà più produttiva dei lavoratori in favore dell'altra metà è andato costantemente accentuandosi fino alla metà degli anni ottanta, per l'effetto concorrente della terziarizzazione del tessuto produttivo, di cui si è detto, e di una marcata evoluzione del sistema di tutela del lavoro subordinato in senso solidaristico, nonché dell'introduzione per via legislativa di una tutela sempre più estesa dei lavoratori subordinati contro la discrezionalità dei datori di lavoro; tutela, certo, apprezzabile sotto il profilo dell'attuazione dei principi costituzionali di libertà e dignità della persona all'interno del rapporto di lavoro, ma che (anche per il modo in cui è stata sovente applicata in sede giudiziale) produce indubbiamente, in qualche misura, l'effetto di comprimere le possibilità di reazione del datore di lavoro all'eventuale difetto di rendimento del lavoratore, volontario o in-

(44) Per una spiegazione della funzione economica dell'inderogabilità delle tutele nel diritto dei contratti, con particolare riferimento a quelle giuslavoristiche, incentrata sull'idea dell'assicurazione reciproca tra soggetti avversi al rischio v. P. AGHION e B. HERMALIN, *Legal Restrictions on Private Contracts Can Enhance Efficiency*, in *Journal of Law, Economics and Organization*, 1990, n. 2, pp. 381 - 409; v. inoltre A. e P. ICHINO, *A chi serve il diritto del lavoro*, cit., pp. 481 - 484.

(45) V. in proposito avanti, nota 47. La tendenza più marcata a collocarsi nel settore del lavoro autonomo da parte dei lavoratori manuali con professionalità più elevata e dei lavoratori intellettuali con più alto livello di scolarità è rilevata, in riferimento ai mercati del lavoro australiano e in quello statunitense, da D. BLANCHFLOWER e B. MEYER, *A longitudinal analysis of young entrepreneurs in Australia and the United States*, Londra, CEP, disc. paper n. 55, novembre 1991; in riferimento al mercato del lavoro italiano da P. SESTITO, *Alcune note sull'occupazione indipendente in Italia*, cit., p. 77, dove l'A. sottolinea come il livellamento dei trattamenti favorisca la "fuga" dei lavoratori appartenenti alle fasce professionali più alte dal lavoro subordinato; la maggiore redditività è indicata come causa della crescita del lavoro autonomo anche dal CENSIS, *29° Rapporto ecc.*, loc. ult. cit.

(46) Il settore terziario è infatti quello in cui, in quasi tutti i Paesi considerati, si è registrato il maggiore aumento della percentuale dei lavoratori autonomi nel corso degli anni '80: v. OECD, *Recent developments in self-employment*, cit., p. 158.

volontario che esso sia. Donde un ulteriore fattore di insensibilità del trattamento riservato al lavoratore rispetto alla qualità della sua prestazione: uno “scambio” collettivo implicito tra sicurezza e livello retributivo portato alle estreme conseguenze, col risultato non soltanto di un livellamento eccessivo delle retribuzioni operaie e impiegatizie, ma anche di una rilevante compressione generale dei redditi da lavoro subordinato (47).

7. - La fuga dal lavoro subordinato

Sta di fatto che tra la metà degli anni '60 e la fine degli anni '70 in Italia la copertura obbligatoriamente offerta dalla “polizza assicurativa” contenuta nel contratto di lavoro subordinato è stata notevolmente estesa; e corrispondentemente è aumentato a dismisura il premio pagato dai lavoratori per quella polizza. Con un po' di gusto per il paradosso si può dire che in quegli anni è stato introdotto nel nostro sistema economico un elemento di comunismo: “a ciascuno secondo il suo bisogno, da ciascuno secondo le sue possibilità” (purché non oltre i limiti di orario). Ma esso è stato introdotto soltanto nell'area del lavoro subordinato regolare, restandone del tutto esenti quella del lavoro autonomo e quella del lavoro irregolare. E nell'impossibilità di separare le due aree fisicamente, con una “cortina di ferro”, il sistema giuslavoristico si è difeso in quegli anni contro la fuga dei renitenti cercando di annetterli (soprattutto per via giurisprudenziale) i territori confinanti; donde una sfasatura talora assai accentuata tra la linea di confine che divide le due aree sul piano teorico e i criteri di distinzione di volta in volta applicati in sede giudiziale. Poi, quando il vento politico-sindacale è cambiato, si è assistito a una sorta di rivalutazione, da parte della giurisprudenza, della linea di confine teorica, con la conseguente cessazione della tendenza espansiva, se non addirittura una sua inversione: sembra quasi che nell'ultimo quindicennio l'“invasore” sia stato costretto non soltanto a restituire i territori non suoi, ma addirittura talvolta a cederne anche di quelli che per tradizione gli sarebbero appartenuti.

Nell'ultimo decennio, il ritorno giurisprudenziale e dottrinale a un maggior rigore giuridico nella qualificazione delle prestazioni lavorative personali favorisce obiettivamente la renitenza ai vincoli giuslavoristici, sia essa un atteggiamento comune alle due parti del contratto individuale (quando dal lato dell'offerta di manodopera c'è un soggetto “forte” e sicuro dei propri mezzi, interessato a sottrarsi alla solidarietà con i “deboli”) o sia invece soltanto un atteggiamento del datore di lavoro, il quale riesce a imporre al prestatore una scelta negoziale estranea ai tipi legali del lavoro subordinato: il vero problema di politica del diritto, a questo proposito, non è soltanto la repressione delle frodi consistenti nella dissimulazione del lavoro subordinato sotto le mentite spoglie del lavoro autonomo, o il contenimento del “lavoro nero”

(47) I dati disponibili confermano l'esistenza di un effetto depressivo della *job security* sui livelli retributivi: v. G. BERTOLA, *Job Security, Employment and Wages*, in *Eur. Econ. Rev.*, 1990, pp. 851 - 886; e una correlazione diretta tra intensità della *job security* e aumento della percentuale dei lavoratori autonomi rispetto al totale degli occupati: v. OECD, *Recent developments in self-employment*, cit., pp. 155, 171, 178, 179 e 182; dai dati ivi riportati sembra anche doversi dedurre che la maggior parte dei lavoratori che hanno intrapreso una attività di lavoro autonomo nel corso degli anni ottanta lo abbia fatto per scelta sostanzialmente libera, motivata principalmente dai vantaggi dell'indipendenza e dalla possibilità di maggiore guadagno (v. particolarmente p. 170). V. in proposito anche M. REGINI, in *The future of Labour Movements* (a cura dello stesso A.), p. 13: “la proliferazione di figure professionali con uno status ‘atipico’ nel mercato del lavoro o con posizioni ambivalenti nel tessuto produttivo è, probabilmente per la prima volta nella storia, vista da molti dei lavoratori coinvolti come non necessariamente negativa”; in riferimento specifico ai mercati del lavoro britannico e statunitense v. D. BLANCHFLOWER e A. OSWALD, *Entrepreneurship, Happiness and supernormal Returns: Evidence from Britain and the US*, Cambridge Mass., NBER, dicembre 1992, working paper n. 4228, dove si portano dati a sostegno della tesi secondo cui, a parità di altre condizioni, il lavoratore autonomo trae mediamente maggiori gratificazioni dalla propria attività rispetto al lavoratore subordinato. Va osservato tuttavia, a questo proposito, che in Italia la percentuale dei lavoratori autonomi privi di collaboratori dipendenti (dei quali è pertanto presumibile, in linea generale, una minore disponibilità di mezzi economici e una minore forza contrattuale nei confronti dei rispettivi committenti) è assai più alta che negli altri Paesi: v. nota 41. Cfr. anche le considerazioni di politica del diritto svolte a questo proposito da J.M. SERVAIS, *The Informal Sector: any Future for Labour Law?*, in *Int. Journ. Comp. Law Ind. Rel.*, 1992, pp. 299 - 318.

- che pure costituisce una forma diffusissima di “fuga” dai vincoli del lavoro subordinato -, ma anche la fuga legale, la scelta contrattuale genuina e giuridicamente ineccepibile della forma del lavoro autonomo per attività che tradizionalmente dovrebbero collocarsi nell’area del lavoro subordinato (48).

Questa scelta, beninteso, incontra tuttora dei limiti invalicabili sul piano giuridico (ancorché quotidianamente valicati sul piano pratico in miriadi di casi). E ne incontra anche sul piano dell’interesse dello stesso imprenditore, nella misura in cui questi ha pur sempre necessità di prestazioni lavorative inserite fisicamente in una compagine aziendale, soggette continuamente al suo intervento direttivo e suscettibili di organizzazione collettiva. Ma questa esigenza organizzativa, come si è visto, è sempre meno imprescindibile; e quando essa viene meno, la scelta del lavoro autonomo presenta margini di vantaggio notevolissimi (il risparmio del pesante “premio” assicurativo di cui si è detto), non solo per il datore, bensì anche per il lavoratore più forte e più propenso al rischio, quando questi abbia forza contrattuale sufficiente per imporre alla controparte una “equa” divisione di quel vantaggio (49). Certo, il lavoratore sovente non è affatto propenso al rischio, o non ha la forza contrattuale necessaria per strappare alla controparte neppure una piccola parte del vantaggio, del quale in tal caso si appropria interamente l’imprenditore; ma i dati disponibili sembrano indicare che in una parte rilevante (se non addirittura nella maggior parte) dei casi è proprio il lavoratore ad essere obiettivamente interessato a sottrarsi al pagamento del premio assicurativo, nonché in grado di dividere il vantaggio con la controparte (50).

Se in Italia fino a ieri per un impiegato dipendente, vincolato a lavorare non più di 39 ore alla settimana, un’impresa spendeva, in ipotesi, 39 milioni di lire annue, quel lavoratore ne riceveva al lordo delle tasse circa 25: il resto andava in contributi previdenziali; a parità di spesa oraria per l’impresa, lo stesso lavoratore, svolgendo la stessa identica attività lavorativa in forma autonoma per 50 ore alla settimana, poteva (prima dell’estensione dell’assicurazione pensionistica obbligatoria a tutti i collaboratori autonomi, con il contributo del 10%) guadagnare esattamente il doppio (39 milioni : 39 x 50 = 50 milioni); e quella differenza del 100% in più era cinque volte maggiore del costo di una buona assicurazione privata che coprisse il rischio ordinario di perdita del reddito per malattia o infortunio e garantisse un accantonamento sufficiente per la vecchiaia. L’impresa, dal canto suo, a parità di costo unitario, si assicurava una prestazione più motivata, quindi meno suscettibile di sospensioni per impedimento del prestatore; e all’occorrenza poteva disfarsene più facilmente. Se poi il lavoratore era capace di dispiegare una produttività oraria superiore alla media svolgendo la propria attività, a parità di tempo impiegato, in modo più intenso e/o più intelligente, aumentava in proporzione il suo possibile margine di maggior guadagno, senza aumento di costo per l’impresa; così i 50 milioni annui potevano diventare 60 e più.

Margini economici di questa entità sono capaci di far “saltare” anche una radicata propensione personale alla solidarietà e all’impegno sindacale per il miglioramento collettivo delle condizioni di lavoro, quando il lavoratore interessato sia abbastanza sicuro di sé e dei propri mezzi, e soprattutto abbia molta voglia di lavorare (per chi preferisca limitare il rischio, del resto, c’è sempre la possibilità di coniugare l’attività autonoma con il “posto” sicuro, soprattutto se si tratta di un impiego pubblico: un po’ stressante il secondo lavoro, ma c’è il primo per recu-

(48) Cfr. in proposito OECD, loc. cit. nella nota precedente; inoltre F. LISO, *La fuga dal diritto del lavoro*, cit., particolarmente pp. 3 - 5. Di questa tendenza sono manifestazione anche le indicazioni uscite dal convegno promosso dalla Confindustria, svoltosi a Roma il 27 maggio 1996, su *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, con relazioni introduttive di L. GALLINO, R. DE LUCA TAMAJO e M. PERSIANI.

(49) Sulla correlazione tra percentuale dei lavoratori autonomi ed entità del prelievo contributivo o para-fiscale sulle retribuzioni del lavoro subordinato v. ancora OECD, *Recent developments in self-employment*, cit., particolarmente pp. 171 e 178 - 182.

(50) V. ancora nota 47. V. anche REGIONE LOMBARDIA, *Rapporto sul mercato del lavoro in Lombardia*, cit.: “il lavoro irregolare è anche un sistema di divisione tra lavoratore e impresa di una rendita aggiuntiva derivante dall’evasione di obblighi di legge” (p. 136).

perare le forze). Questo può contribuire a spiegare perché l'Italia, che è il Paese europeo con la più alta percentuale di prelievo contributivo sulle retribuzioni dei lavoratori subordinati, abbia anche la più alta percentuale di lavoratori autonomi, e soprattutto la più alta percentuale di lavoratori autonomi senza dipendenti (51) (cioè di lavoratori la cui prestazione nella maggior parte dei casi potrebbe essere agevolmente dedotta anche in un contratto di lavoro subordinato) e, insieme a Spagna e Portogallo, la più alta percentuale di lavoratori irregolari. Questo spiega, inoltre, l'elevato grado di accettazione sociale del lavoro irregolare come fenomeno naturale, inevitabile, non moralmente censurabile (52).

Il sindacato oggi sempre più frequentemente contratta forme di collegamento della retribuzione alla produttività, e tollera sempre più diffusamente la contrattazione individuale di aumenti retributivi *ad personam*; ma si tratta per ora di contromisure insufficienti per colmare il divario di redditività che il contratto di lavoro autonomo può presentare per il tecnico, il venditore, il ricercatore, il progettista, il meccanico, l'impiantista (così come per numerose altre figure, anche di profilo professionale inferiore) rispetto al contratto di lavoro subordinato.

D'altra parte, alla fuga dei lavoratori professionalmente "forti" dall'area del lavoro dipendente, anche quando essa avviene sotto la forma del doppio lavoro, consegue sempre una riduzione del livello medio di produttività in questa stessa area e un aumento del costo della solidarietà verso i "deboli" (il "premio" assicurativo imposto dal diritto del lavoro) imposto alla generalità dei lavoratori subordinati: donde un ulteriore incentivo alla fuga dei "forti". Chiunque abbia a cuore le sorti del diritto del lavoro non può non essere seriamente preoccupato da questo circolo vizioso, da questa tendenza, per quanto lenta essa sia, alla erosione della sua area di applicazione effettiva; dal rischio, in particolare, che il lavoro subordinato diventi sempre di più - soprattutto nel settore dei servizi alle famiglie e alle imprese, oggi in fase di grande espansione - sinonimo di lavoro poco produttivo e quindi poco retribuito, in contrapposizione a un lavoro autonomo sempre più identificato come lavoro altamente produttivo e quindi ad alto reddito (53). Tanto più che, come è noto, la domanda di lavoro poco qualificato è da tempo nettamente in calo, nel nostro Paese come in tutti gli altri Paesi dell'occidente sviluppato (54).

Anche a voler prescindere da quest'ultima preoccupazione, occorre convenire almeno su di un punto: che il principio solidaristico ha tanto maggiore significato, quanto più ampia e diversificata è la platea dei soggetti a cui esso si applica; il ridursi del fondamento del sistema di sicurezza sociale alla solidarietà tra i mal retribuiti, i deboli, gli insicuri, è segno di un suo fallimento politico.

Una soluzione del problema può, certo, essere perseguita attraverso una ripresa, sul piano legislativo, della politica espansionistica di annessione al diritto del lavoro subordinato di aree finora contestate o senz'altro appartenenti al lavoro autonomo (55). Ma la legge non è onnipotente nei confronti del mercato; quando fra datore e prestatore di lavoro "forte" si determina una marcata convergenza di interessi contraria al modello che la legge pretenderebbe di imporre, l'ordinamento è per lo più impotente a reprimere la contravvenzione alla regola. E comunque quella convergenza di interessi, quando assume le dimensioni di un fenomeno di

(51) V. note 10 e 41.

(52) V. ancora REGIONE LOMBARDIA, *Rapporto sul mercato del lavoro in Lombardia*, cit.: "L'elemento di maggior interesse ... è la scoperta di una elevata accettazione sociale di questa forma di irregolarità, testimoniata dalla facilità con cui gli intervistati hanno ammesso di aver effettuato un lavoro irregolare" (p. 136).

(53) J. VISSER (*In search of inclusive Unionism. A Comparative Analysis*, ed. provv., Amsterdam, 1987, p. 283) indica un circolo vizioso analogo a questo come rischio soprattutto per un movimento sindacale frammentato, di tipo non confederale.

(54) V. ultimamente in proposito C. FREEMAN, L. SOETE, U. EFENDIOGLU, *Techniques d'information et de communication et emploi*, in *Rev. int. trav.*, 1995, particolarmente pp. 664 - 668.

(55) A questo sembra tendere la recente proposta di legge elaborata da P. ALLEVA per la Consulta giuridica della CGIL sulla "ridefinizione della fattispecie di contratto di lavoro", che può leggersi in G. GHEZZI (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro*, cit., pp. 187 - 194.

massa, è indice di una disfunzione del modello che si vorrebbe imporre, sulla quale non è buona politica chiudere gli occhi.

Per concludere su questo punto, il diritto del lavoro tende per sua natura a tutelare la parte più debole della forza lavoro: se così non fosse, esso tradirebbe una delle proprie funzioni essenziali; ma questa tendenza, se non si vuole che essa finisca per produrre un indebolimento dell'intero sistema di tutela, deve essere temperata mediante una attenta ridefinizione degli obiettivi strategici e degli strumenti per raggiungerli. Il diritto del lavoro, per difendersi dall'attuale erosione del proprio campo di applicazione effettiva e recuperare la propria forza espansiva, in un contesto socio-economico tanto diverso da quello di venti o di trenta anni or sono, deve sapersi adattare pragmaticamente alla realtà, non per subirla passivamente (come è in parte accaduto in questo ultimo quindicennio, in conseguenza delle "rivincite" che il mercato si è sistematicamente preso contro gli eccessi del decennio precedente), ma per poter incidere più efficacemente su di essa. Non si tratta affatto di "abbassare il tiro" del diritto del lavoro; al contrario, la migliore via d'uscita dall'*impasse* consiste probabilmente nel superare la vocazione originaria del diritto del lavoro, proponendosi un obiettivo assai ambizioso: quello di costruire un sistema di tutela il cui campo d'azione non si limiti al lavoro subordinato, ma investa, sia pure in modo differenziato e con tecniche diverse rispetto al passato, tutte le forme di prestazione lavorativa personale.

8. - Idee e scelte organizzative del sindacato che privilegiano la parte meno qualificata della forza-lavoro occupata

Un discorso analogo a quello che può farsi in riferimento alla tendenza naturale del diritto del lavoro a uno sbilanciamento della tutela in favore della parte più debole dei lavoratori può farsi anche in riferimento alle scelte organizzative del sindacato confederale: anche il sindacato confederale tende, per sua stessa natura, a farsi difensore della parte più debole e meno qualificata dei lavoratori. Senonché, per assolvere meglio questa sua funzione essenziale esso deve saper tutelare anche gli interessi della parte più forte: saper essere mediatore efficace tra gli interessi degli uni e degli altri per potersi proporre come rappresentante di tutti e non soltanto come associazione della "fascia bassa". Questo comporta una attenta (ri)definizione da parte del sindacato dei propri obiettivi strategici e degli strumenti per raggiungerli, nonché il compimento di scelte organizzative che non penalizzino gli interessi e la partecipazione dei lavoratori professionalmente più qualificati e quindi più produttivi.

È ancora radicata nella cultura delle Confederazioni sindacali maggiori l'idea, di antica derivazione marxista e cattolica, che l'"emancipazione" dei lavoratori consista essenzialmente nella loro organizzazione in contropotere collettivo. A me sembra che questa idea nasca dalla confusione tra mezzo e fine: poiché storicamente i lavoratori hanno promosso i propri interessi soprattutto attraverso la coalizione (o comunque attraverso l'imposizione di standard collettivi di trattamento), questa ha finito per essere concepita non più come strumento per il perseguimento dello scopo, ma come forma necessaria dello scopo stesso da perseguire: si è finito per credere che solo rapportandosi collettivamente con la controparte imprenditoriale i lavoratori possano conseguire parità economica, dignità personale, sicurezza sociale; e che invece dal rapporto individuale tra lavoratore e imprenditore possa derivare soltanto l'asservimento del primo al secondo, l'alienazione del lavoro. Donde una forte accentuazione del valore della partecipazione personale e diretta del lavoratore all'attività dell'organizzazione sindacale, quasi che in essa e solo in essa potesse aver luogo una sorta di catarsi, di vera liberazione dall'asservimento, di auto-realizzazione della persona.

La realtà corrisponde sempre di meno a questa idea: accade sempre più frequentemente che l'emancipazione del lavoratore, la sua sicurezza, dignità e libertà personale, in un mercato del lavoro evoluto, siano frutto di un rafforzamento del potere contrattuale individuale del lavoratore stesso nei confronti della controparte, della sua individuale capacità di lavorare bene, di rendersi indispensabile o difficilmente sostituibile in azienda, piuttosto che del suo essere coa-

lizzato con altri o protetto da uno standard di trattamento inderogabile. Per un verso, dunque, è sempre maggiore il novero dei lavoratori che si sentono in grado di perseguire la propria auto-realizzazione personale e professionale senza bisogno della coalizione; per altro verso, tutte le scelte organizzative del sindacato che si fondano sull'idea della partecipazione diretta del lavoratore alla coalizione come forma necessaria della sua emancipazione finiscono col privilegiare, in seno al sindacato stesso, i lavoratori più deboli: quelli che nel lavoro trovano minore soddisfazione economica e professionale. Fenomeno, questo, che è stato presumibilmente accentuato in Italia dall'eccesso di egualitarismo nelle politiche rivendicative degli anni '70.

L'esperienza concreta del movimento sindacale italiano (a differenza di quelli di altri Paesi, come la Germania) sembra mostrare nei lavoratori più qualificati o con maggiori responsabilità una propensione maggiore che negli altri a disinteressarsi dell'attività sindacale, a disertare le riunioni sindacali; nel funzionamento concreto dell'associazione, pertanto, risultano relativamente sovrarappresentati i lavoratori meno qualificati e/o meno gratificati dalla propria posizione in azienda. E questo contribuisce ad alimentare il circolo vizioso, nel quale la partecipazione al movimento sindacale dei lavoratori più forti è scoraggiata, con conseguente sbilanciamento dell'iniziativa del sindacato in favore dei più deboli e ulteriore motivo di disimpegno (quando non addirittura di "fuga") dei primi. Si rafforzano forse i legami di solidarietà tra i deboli, ma la loro posizione ne risulta, nel complesso, ulteriormente indebolita.

Un fattore di sbilanciamento dell'organizzazione del sindacato è costituito anche dalla quantità eccessiva di tempo che l'attività dei rappresentanti sindacali aziendali sottrae alla loro normale prestazione lavorativa. Nelle aziende di grandi dimensioni le rappresentanze sindacali aziendali godono di una tale quantità di permessi retribuiti, da consentire che i membri dell'"esecutivo" delle rappresentanze stesse cessino del tutto di svolgere la propria attività normale per l'azienda, diventando dei veri e propri funzionari sindacali a tempo pieno; è pertanto naturale e inevitabile che - salve le eccezioni determinate da un forte impegno ideologico - la disponibilità dei lavoratori per l'assunzione di questo ruolo, così come per l'accettazione dell'incarico di delegato a congressi e altre assise sindacali, sia, in linea generale, inversamente proporzionale alla soddisfazione che i lavoratori stessi traggono dalla propria prestazione lavorativa normale e alle loro prospettive effettive di progressione di carriera: i più qualificati e produttivi tendono a ritirarsi lasciando il campo agli altri. Lo stesso, anche se in misura minore per la più limitata disponibilità di permessi retribuiti e la meno frequente necessità di partecipazione a congressi e altre assise sindacali, accade nelle aziende di minori dimensioni. Si attiva, in tal modo, un meccanismo di autoselezione dei lavoratori per la funzione di dirigente della rappresentanza sindacale aziendale, cioè della cellula di base del sindacato, e/o di delegato alle assise sindacali extra-aziendali, tale per cui nell'organizzazione sindacale è tendenzialmente sovradimensionata la voce della parte dei lavoratori che conta meno nell'organizzazione aziendale, e viceversa.

Merita di essere menzionato, a questo proposito, anche un fenomeno marginale, ma che si verifica con frequenza maggiore di quanto non si creda nelle aziende di dimensioni medio-piccole nelle quali nessun lavoratore è iscritto al sindacato e manca una rappresentanza sindacale interna: qui il primo lavoratore colpito da un procedimento disciplinare, che si reca alla sede sindacale di zona per avere assistenza e nell'occasione "prende la tessera", viene sovente nominato "d'ufficio" rappresentante sindacale aziendale, in attesa della convalida assembleare, sia per consentire l'ingresso immediato del sindacato in azienda, sia per offrire all'interessato una maggiore protezione. Così il sindacato entra per la prima volta in azienda impersonato dal lavoratore che, a torto o a ragione, è stato ultimamente sanzionato dalla direzione aziendale, per comportamenti che anche i suoi compagni di lavoro considerano per lo più censurabili e contrari ai loro stessi interessi. Agli occhi dei lavoratori migliori l'immagine del sindacato non può non uscirne offuscata.