

INTRODUZIONE

Ancora oggi, in una società relativamente ricca e moderna come quella italiana, nella quale più di venti milioni di persone hanno un'occupazione e ogni giorno decine di migliaia di contratti di lavoro nascono e muoiono, il mercato del lavoro è percepito come un luogo pericoloso dalla maggior parte dei lavoratori che vi si avventurano: come un grande territorio sconosciuto, privo di strade e di segnali indicatori, pieno di trabocchetti, dove è alto il rischio di brutti incontri.

La paura del mercato e la difficoltà effettiva di muoversi in esso sono la causa principale della debolezza contrattuale dei lavoratori nei confronti della loro controparte naturale, gli imprenditori. Come uno straniero abbandonato a se stesso in un paese di cui conosce poco o nulla è costretto ad accettare le condizioni che gli sono offerte dal primo albergatore che incontra se non vuole passare la notte per strada, così il lavoratore in un mercato in cui non sa come muoversi è costretto ad accettare la prima offerta di lavoro in cui ha la ventura di imbattersi, per difetto di alternative.

Questa condizione di abbandono del lavoratore nel mercato è più grave in Italia che altrove, in conseguenza del regime di monopolio statale che da ormai quasi mezzo secolo "protegge" l'inefficienza dei nostri servizi pubblici di mediazione fra domanda e offerta di lavoro. Gli uffici di collocamento riescono a costituire canale di incontro tra imprese e lavoratori in non più di cinque casi su cento, e soltanto al livello professionale più basso, quello dei manovali e dei braccianti; ciononostante la legge proibisce a qualsiasi altro operatore, pubblico o privato, di offrire i servizi di mediazione che l'amministrazione statale non è in grado di fornire.

Alla condizione di debolezza del lavoratore nel mercato il sindacato e il legislatore hanno posto rimedio, nel corso degli ultimi cinquant'anni, costruendo un sistema di tutela ispirato essenzialmente a due obiettivi. Innanzitutto impedire il più possibile che sia il lavoratore a dover negoziare le condizioni di lavoro con l'imprenditore: lo si ottiene imponendo a entrambe le parti, con la legge e il contratto collettivo, un assetto standard dei reciproci interessi, cioè un contratto-tipo inderogabile. In secondo luogo fare in modo che il lavoratore, una volta collocato in un'azienda, possa tenersi il più possibile alla larga dal mercato del lavoro, non metterci più piede: donde il modello dominante del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e rigidamente stabile. In altre parole, per rimediare all'inefficienza del mercato si è cercato, in qualche misura, di negare il mercato stesso, talora adducendo l'argomento suggestivo secondo cui il lavoro umano non può essere ridotto a "merce"; si sono posti i lavoratori sotto tutela, come si fa con le persone minorenni, togliendo loro il più possibile la capacità di negoziare, tenendoli il più possibile lontani dai pericoli del mercato; e si è affidata la gestione dei loro interessi esclusivamente a un tutore: il legislatore o il sindacato.

Senonché questo sistema non funziona più. Il posto fisso garantito a vita è sempre più incompatibile con il ritmo ormai rapidissimo di obsolescenza dei sistemi organizzativi e delle tecnologie applicate; i modelli standard di organizzazione del lavoro, pur periodicamente aggiornati e corretti, non tengono il passo con quel ritmo. Da almeno un quindicennio si assiste a una continua erosione dell'area del lavoro tutelato con il vecchio sistema, a vantaggio dell'area del lavoro sottratto a ogni vincolo legislativo e non protetto dal sindacato. Oggi la tutela offerta dal diritto del lavoro nella sua versione "forte" e la legislazione di sostegno all'azione del sindacato nelle aziende si applicano in un'area in cui si colloca meno della metà della forza-lavoro italiana; e si assiste a una marcata divisione, in seno alla forza-lavoro stessa, tra la categoria degli *insiders*, i privilegiati arroccati nella cittadella del lavoro regolare iperprotetto, e quella degli *outsiders*: i disoccupati, i precari, gli irregolari, che dalla cittadella sono permanentemente esclusi.

*

L'idea che ispira questo libro e a cui esso vuole dare corpo è che il mercato del lavoro possa trasformarsi da fonte di debolezza e pericolo per i lavoratori in fonte, per loro, di maggiore libertà e forza contrattuale.

Dotato di una fitta rete di servizi efficienti, disinfestato dalle trappole di cui oggi è disseminato, trasformato in luogo più accessibile, più facile da conoscere, più sicuro, il mercato può diventare per i lavoratori il mezzo migliore per valorizzare le proprie capacità e realizzare le proprie aspirazioni. Attraverso la sperimentazione di tecniche nuove di tutela consistenti - più che nell'imposizione di vincoli - nel rendere disponibili a tutti le informazioni e i servizi necessari, nel ridurre al minimo i costi di transazione e nel portare le transazioni stesse alla luce del sole, proprio il mercato può diventare lo strumento migliore per assicurare a tutti l'accesso alla cittadella del lavoro regolare: anche a coloro che oggi ne sono più o meno stabilmente esclusi.

Per questo occorre innanzitutto liberare il mercato del lavoro dalla vetusta bardatura del monopolio statale dei servizi di collocamento e innervarlo con il maggior numero possibile di servizi pubblici e privati, ma soprattutto di servizi co-gestiti da sindacati e imprese, tra loro concorrenti ma tutti permanentemente collegati in rete in modo da costituire al tempo stesso un grande osservatorio sulla domanda e sull'offerta e una struttura capillare di comunicazione tra di esse. In questo nuovo quadro, compito del servizio pubblico e dei servizi gestiti da sindacati, associazioni ed enti locali deve essere, in primo luogo, di recuperare i lavoratori più deboli, quelli che oggi sono sempre gli "ultimi della fila", e di restituire loro un potere contrattuale e competitivo effettivo compensando la loro menomazione professionale, culturale o sociale con un sovrappiù di offerta di ciò che a loro essenzialmente manca: informazione, formazione e mobilità. Un mercato reso efficiente da un sistema capace di ridurre al minimo i costi di transazione per tutti i lavoratori, e soprattutto per i più deboli e meno dotati, costituisce la migliore garanzia della possibilità per questi ultimi di uscire dal ghetto, di sottrarsi all'emarginazione.

Non saranno comunque soltanto gli ultimi della fila a beneficiare dell'efficienza dei servizi nel mercato. Se il difetto di informazione e di mobilità professionale e territoriale costituisce da sempre uno dei principali fattori dello squilibrio di forza contrattuale tra lavoratori e imprenditori, correggere quel difetto è il passaggio obbligato per eliminare o ridurre drasticamente questo squilibrio. Penso, dunque, a un mercato nel quale la disponibilità di servizi efficaci, capillarmente diffusi e permanentemente collegati tra loro in rete, combinata con la diffusione dell'istruzione, produca un sostanziale e generale riequilibrio del potere contrattuale tra i due soggetti del rapporto di lavoro. La garanzia di condizioni di simmetria di informazione tra imprenditori e lavoratori, di trasparenza del contesto in cui essi negoziano tra di loro e di assistenza qualificata nella negoziazione può assicurare l'equità sostanziale della transazione più e meglio che l'imposizione di un modello standard di rapporto di lavoro per mezzo della norma inderogabile. E più e meglio che con l'imposizione di un modello standard l'uguaglianza tra i lavoratori può essere perseguita col garantire la parità tra i lavoratori nell'accesso alle informazioni che contano e a servizi efficienti di formazione professionale.

Se si realizzano queste condizioni, il lavoratore può uscire dalla condizione di eterno minorenne o inabilitato in cui finora il diritto del lavoro, per proteggerlo, lo ha relegato. Già oggi vediamo sempre più frequentemente lavoratori che, essendo ben informati sui propri diritti, sugli standard di trattamento prevalenti nel mercato del lavoro nazionale e locale, sulle possibili alternative occupazionali che il mercato del lavoro offre loro, e assistiti da un buon consulente, sono effettivamente in grado di scegliere tempo, modo e luogo di lavoro che meglio corrispondono ai loro interessi: sono lavoratori emancipati, maggiorenni, dotati della capacità sostanziale di negoziare con la controparte. Quanto più sarà possibile

assicurare la stessa assistenza tecnica e la stessa pienezza di informazione a tutti i lavoratori, allargare le loro possibilità di scelta offrendo loro adeguati servizi di formazione mirata agli sbocchi occupazionali effettivamente esistenti, tanto maggiore sarà il loro potere contrattuale effettivo nel mercato. Le nuove tecniche di tutela consistono in questo: rafforzare il potere contrattuale di tutti i lavoratori, e in particolare dei più deboli e meno dotati, in modo che tutti - e non soltanto la parte di loro più spontaneamente dotata - siano in grado di gestire i propri interessi come soggetti maggiorenni.

*

Lavoratore maggiorenne non significa, beninteso, lavoratore cui non serva più *il diritto del lavoro*. Vedremo come, anche in un mercato del lavoro maturo, permangano solidi motivi di interesse generale per conservare al contratto di lavoro una funzione di assicurazione del lavoratore.

Anche nel nuovo sistema una “rete di sicurezza” generale sarà pur sempre necessaria; anzi, il progetto è di estendere questa sicurezza a tutti coloro che vivono del proprio lavoro, anche al di fuori dell’area del lavoro subordinato. Ma il compito di una “rete di sicurezza” è solo di proteggere dalle cadute e difendere da frodi e soprusi, non di imbrigliare la persona protetta impedendole qualsiasi movimento. Fuor di metafora, compito dell’ordinamento statale è di offrire a tutti coloro che vivono del proprio lavoro una assicurazione efficiente contro il rischio della povertà per vecchiaia o invalidità, non di sostituirsi ad essi nella decisione su quanta parte del reddito destinare a risparmio e come gestirlo; di offrire loro una ragionevole sicurezza contro il rischio dell’interruzione del lavoro per malattia grave o di lunga durata, non contro il rischio dell’influenza di stagione; di offrire loro una ragionevole garanzia di continuità del lavoro e del relativo reddito anche nelle circostanze avverse, non di garantire l’inamovibilità; di assicurare a tutti pari opportunità e pari dignità, non di imporre un modello di rapporto uguale per tutti. Al di sopra della “rete di sicurezza”, a cui tutti hanno diritto, il principio dell’autonomia negoziale privata, prerogativa fondamentale della persona garantita dall’art. 2 della Costituzione, deve poter prendere il sopravvento anche nei rapporti fra datore e prestatore di lavoro.

Quando a tutti siano garantiti i diritti fondamentali nel mercato - informazione, formazione e mobilità - e la tutela essenziale nel rapporto contrattuale, a tutti deve essere lasciata libertà di scelta tra i tanti possibili modelli di assetto dei reciproci interessi: da quello nel quale è l’imprenditore a offrire maggiore rigidità e sicurezza al lavoratore in cambio di una retribuzione inferiore, a quello nel quale viceversa è il lavoratore a offrire maggiore flessibilità in cambio di maggiore retribuzione. Fermi restando i diritti indisponibili ai quali nessuno, in un ordinamento civile, può rinunciare validamente, il mercato del lavoro deve diventare un mercato del tempo di lavoro, della flessibilità ed elasticità del lavoro, della sua stabilità, nel quale diversi modelli di organizzazione e di partecipazione dei lavoratori nell’impresa possano confrontarsi e competere tra loro. E nel quale a ciascuno, dal versante dell’offerta come da quello della domanda, sia dato di scegliere quello che più gli conviene.

*

Lavoratore “maggiorenne” non significa neppure lavoratore a cui non serva più *il sindacato*. Vedremo come vi siano molti motivi per cui anche un lavoratore sufficientemente forte nel mercato, e con lui la stessa impresa, possono preferire che le condizioni di lavoro e retribuzione siano negoziate in sede collettiva; e come il contratto collettivo sia strumento di regolazione assai più duttile ed efficiente di quanto non sia la legge. Il lavoratore continuerà dunque ad avere bisogno di un sindacato capace di rappresentarlo efficacemente, al livello aziendale o di settore così come al livello delle grandi scelte di governo dell’economia nazionale. Ma il compito del sindacato non sarà più quello di tutelare il lavoratore nello stesso modo in cui si tutela un minorenni; compito della contrattazione collettiva sarà

sempre meno quello tradizionale dell'imposizione di modelli inderogabili di organizzazione del rapporto di lavoro; al contratto individuale dovranno essere lasciati spazi adeguati di possibile scostamento, a determinate condizioni, rispetto al contratto-tipo definito in sede sindacale. In altre parole, autonomia collettiva e autonomia individuale dovranno imparare a convivere e a integrarsi vicendevolmente.

Nel nuovo ordinamento il lavoro subordinato dovrà distinguersi dal lavoro autonomo non per una maggiore rigidità della disciplina, ma al contrario essenzialmente per il più profondo coinvolgimento del lavoratore nelle vicende dell'impresa e per la sua conseguente disponibilità ad adattare flessibilmente la prestazione alle mutevoli esigenze aziendali (una disponibilità, questa, che non è, invece, naturalmente propria del lavoratore autonomo). Maggiore coinvolgimento comporta però maggiore informazione del lavoratore, maggiore trasparenza delle vicende aziendali, maggiore partecipazione al processo decisionale; e la forma migliore di partecipazione dei lavoratori, nel nostro sistema di relazioni industriali, sembra essere ancora la contrattazione sindacale. Quanto più lo scambio flessibilità/partecipazione prenderà piede, tanto più il sindacato dovrà continuare a svolgere il suo vecchio "mestiere" di contrattare.

Il lavoratore ha inoltre bisogno, come si è detto, di un sindacato che, prima ancora di rappresentarlo nei confronti dell'imprenditore, gli dia assistenza nel mercato, assicurando l'effettività del suo diritto all'informazione, alla formazione e alla mobilità. Su questo terreno occorre un sindacato che non si ponga al servizio soltanto della cerchia relativamente ristretta dei nove o dieci milioni di lavoratori occupati nelle imprese di grandi e medie dimensioni o nel settore pubblico, cui oggi è limitato il raggio d'azione della tutela "forte" del diritto del lavoro, bensì anche degli altri, che oggi ne sono esclusi, e sono la maggioranza: tre milioni di dipendenti da piccole imprese, cinque milioni di autonomi, due milioni e mezzo di irregolari, due milioni e mezzo di disoccupati. Con tutti questi il sindacato deve saper ristabilire un rapporto, se vuole recuperare quel consenso popolare maggioritario che nell'ultimo ventennio ha perduto; e un modo per farlo è quello di attivare e gestire, o coogestire con le associazioni imprenditoriali e le singole imprese, i servizi di cui tutti i lavoratori nel mercato hanno bisogno.

*

Il lavoratore è veramente emancipato soltanto se gode di un pieno diritto di cittadinanza nel mercato regolare, in posizione di parità sostanziale con tutti gli altri: la sua emancipazione presuppone un mercato nel quale egli sia effettivamente in grado di concorrere a qualsiasi posto dove le sue capacità possano essere valorizzate; e se è disoccupato o occupato in un posto irregolare, che egli abbia la possibilità effettiva di uscire in tempi ragionevoli da questa condizione. Un mercato, dunque, nel quale non ci siano barriere invalicabili a difendere piccoli o grandi privilegi, in particolare a dividere gli *insiders* dagli *outsiders*. Questo è un compito essenziale del nuovo diritto del lavoro e del nuovo sindacato, forse il compito più importante di tutti: abbattere le barriere che dividono i lavoratori in comparti o caste chiuse e impedire che barriere simili si ricostituiscano. Un compito che deve essere svolto nel mercato prima e più che nel luogo di lavoro.

Che questa sia la missione essenziale del diritto del lavoro e del sindacato non è affatto scontato: si può, anzi, osservare come l'uno e l'altro abbiano una certa qual tendenza naturale a trasformarsi di fatto in strumento di difesa degli *insiders* contro la concorrenza degli *outsiders*. Tutte le norme di tutela inderogabile e tutte le iniziative del sindacato volte ad assicurarne la corretta applicazione hanno sempre, in qualche misura, l'effetto di proteggere il lavoratore regolare rendendo più difficile la concorrenza del disoccupato e dell'irregolare. Del resto, non sta forse proprio nella limitazione della competizione tra i lavoratori la funzione originaria del diritto del lavoro e della coalizione sindacale?

Questa osservazione - che gli economisti ortodossi usano come un maglio contro i sistemi di tutela inderogabile del lavoro - coglie una faccia della realtà. Ma soltanto una. Se è vero che gli standard inderogabili creano sempre qualche difficoltà in più per chi cerca lavoro, è anche vero che a tutti può convenire sopportare questo costo, se la prospettiva è di trovare lavoro in condizioni di migliore retribuzione, di maggiore sicurezza e dignità personale: anche gli *outsiders* possono dunque essere cointeressati con gli *insiders* al mantenimento e all'incremento degli standard di trattamento. Però possono esserlo - e qui sta il punto cruciale della questione - soltanto a condizione che vi siano per loro prospettive concrete di accesso al lavoro regolare e tutelato in tempi ragionevoli: cioè che la piena occupazione sia alle porte, oppure che vi sia un adeguato *turn over* fra chi sta dentro e chi sta fuori. Se invece il lavoro regolare è per gli *outsiders* di fatto una chimera irraggiungibile, se gli standard di trattamento inderogabili costituiscono altrettanti bastioni insuperabili per chi è fuori della "cittadella", allora la categoria degli *insiders* diventa una casta chiusa e non può esservi comunanza di interessi tra gli uni e gli altri.

Come è sbagliato dare per scontato che le tutele inderogabili corrispondano necessariamente soltanto a un interesse degli *insiders* e possano recare solo danno agli *outsiders*, altrettanto è sbagliato dare per scontato che esse corrispondano necessariamente a un interesse comune agli uni e agli altri. Non è così. E proprio il mercato del lavoro italiano, con il suo tasso di *turn over* innaturalmente basso, ne è la dimostrazione. Non mi riferisco - beninteso - al *turn over* negli organici delle aziende, che in Italia è abbastanza in linea con quello degli altri Paesi occidentali, ma al *turn over* tra lavoratori regolari e disoccupati o irregolari, che è invece molto più ridotto rispetto a quello degli altri Paesi dell'occidente sviluppato: da noi chi è disoccupato, precario o occupato nell'economia sommersa tende a restare in tale condizione assai più a lungo che nel resto del continente; il mercato del lavoro italiano oggi è un po' come un grande "gioco dei quattro cantoni", nel quale i giocatori che stanno agli angoli del quadrato, gli *insiders*, si muovono frequentemente scambiandosi il posto tra loro, ma chi sta in mezzo, l'*outsider*, non riesce mai a inserirsi nel giro e paga sempre pegno.

Il discorso è soltanto agli inizi. Ma qualche indicazione, anche di carattere operativo, può forse già incominciare a trarsene, pur con le necessarie cautele. Per esempio in materia di licenziamenti, di contratti a termine e di lavoro interinale, cioè sul terreno dove più immediato ed evidente è l'impatto della tutela degli *insiders* sulla prospettiva di accesso al lavoro regolare degli *outsiders* e dove - come mi propongo di mostrare - la legge italiana erige alte mura in difesa della cittadella senza preoccuparsi abbastanza di aprire in esse i varchi necessari per consentire a chi è fuori di tentare di entrarvi. La stabilità del posto di lavoro è indubbiamente un valore sociale, che come tale deve essere adeguatamente difeso; ma la sua difesa non comporta costi diretti soltanto per le imprese (e, nel caso dei servizi pubblici, per gli utenti), bensì anche per gli *outsiders*: se si ignorano questi costi si fanno male i conti non soltanto sul piano economico, ma anche sul piano sociale. Considerare questi costi significa considerare la stabilità dell'occupazione come un valore relativo: il problema è quello della transizione da un sistema - quale il nostro attuale - che tende di fatto a tutelare la stabilità come un valore assoluto, a un sistema capace di contemperarne la tutela con quella di *tutti* gli altri interessi in gioco. La soluzione qui proposta è di prestabilire un criterio generale di determinazione del costo sociale del licenziamento, riferito al lavoratore medio con pari retribuzione e anzianità, e consentire all'imprenditore di licenziare quando egli sia disposto a addossarsi quel costo, addossando invece alla collettività l'assistenza necessaria al lavoratore per il quale il costo effettivo del licenziamento risulti in concreto superiore.

Un altro terreno sul quale la riflessione può forse già portare a qualche indicazione operativa è quello della contrattazione collettiva e dell'estensione dei suoi effetti alla

generalità dei lavoratori (c.d. contrattazione con effetti *erga omnes*): se nel contratto collettivo deve esprimersi non l'interesse degli *insiders* a difendersi dalla concorrenza degli *outsiders*, ma un interesse comune agli uni e agli altri, è indispensabile che non solo i primi, ma anche i secondi siano in qualche modo rappresentati al tavolo delle trattative. Perché il contratto abbia effetti *erga omnes* esso deve pertanto essere stipulato da un sindacato - di struttura necessariamente confederale - del quale sia accertabile e misurabile la rappresentatività non soltanto in riferimento agli *insiders*, ma anche in riferimento agli *outsiders*.

*

Di ogni norma inderogabile, di ogni segmento del diritto del lavoro e del diritto sindacale, di ogni iniziativa del sindacato occorre dunque sempre valutare attentamente costi e benefici non soltanto per chi sta dentro la cittadella del lavoro regolare, ma anche per chi ne è fuori. È un esercizio che tutti, sindacalisti, politici e studiosi, siamo poco abituati a sobbarcarci; e non è affatto un esercizio facile, neanche per i migliori giuristi ed economisti, perché richiede al tempo stesso competenze economiche e competenze giuridiche, delle quali rispettivamente gli uni e gli altri difettano (io, giurista, non ho certo la pretesa di fare eccezione; se ho potuto tentare qualche primo timido passo su questo terreno accidentato è stato solo perché qualche economista si è prestato pazientemente ad aiutarmi). L'esercizio è reso, poi, più difficile sul piano squisitamente politico dal fatto che oggi soltanto gli *insiders* sono organizzati e sanno far sentire quotidianamente la propria voce, nonché far pesare i propri interessi nelle sedi che contano.

Ogni tanto, però, accade che anche gli *outsiders* si facciano sentire. È quanto è accaduto nei referendum del giugno 1995, il cui esito è stato percepito da tutti come segno di una drammatica perdita di popolarità del sindacato confederale. Quest'ultimo è ancora fortissimo dentro la cittadella, ma la maggioranza della forza-lavoro sta fuori; e non se ne sente rappresentata. Dopo il giugno 1995 i conti politici del diritto del lavoro non possono più essere fatti con gli stessi criteri di prima.