

Publicazione *on line* della Collana ADAPT

Newsletter in edizione speciale n. 9 del 20 marzo 2007

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

Il Libro Verde della Commissione Europea sul futuro del diritto del lavoro

Parte I – Un *déjà-vu* che non convince

In evidenza

**"Sarete tutti flessibili".
E le garanzie?**

Le Osservazioni di Cgil, Cisl e Uil al Libro Verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*. Per il sindacato italiano il problema è quello di ricercare equilibri più avanzati tra l'utilizzo delle forme flessibili di lavoro e la sicurezza e stabilità del lavoro stesso.

pag. 31

Per saperne di più

Per approfondimenti e documentazione si veda la voce **Statuto dei lavori**, in **Indice A-Z**, al sito [Adapt/Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"](http://Adapt/Centro Studi Internazionali e Comparati 'Marco Biagi').

Per un approfondimento completo dell'argomento si vedano anche:

Lavoro e riforme: per uscire dall'impasse seguiamo l'Europa

Dossier del 9 gennaio 2007, n. 1

Il Libro Verde della Commissione Europea sul futuro del diritto del lavoro. Parte II – Un progetto di riforma che guarda al Libro Verde

Dossier del 20 marzo 2007, n. 10

"Il dibattito sul Libro Verde della Commissione Europea per la modernizzazione del diritto del lavoro non ha riscosso particolare entusiasmo nel nostro Paese e, conseguentemente, neppure tra i lettori del Dossier ADAPT. Non che in Italia non si discuta di riforme del lavoro. Prevalde tuttavia una impostazione autoreferenziale e spesso ideologica che ci allontana dall'Europa e da una visione positiva e costruttiva del cambiamento. Non sono certo mancati interventi e spunti di riflessione incentrati sul Libro Verde. E come già accaduto nel corso del 2001, con la presentazione del Libro Bianco di Marco Biagi sulla modernizzazione del mercato del lavoro, anche quest'ultimo documento ha prodotto nel nostro Paese una sostanziale frattura

tra quanti lo giudicano con freddezza, se non in modo completamente negativo, e quanti invece si sono ad esso ispirati per rilanciare il processo di riforma del nostro mercato del lavoro. In questo numero del Dossier ADAPT diamo spazio alle argomentazioni di quanti sostengono una sostanziale debolezza propositiva e progettuale del Libro Verde. A seguire verranno pubblicate le posizioni di quanti lo hanno accolto con favore. A fine marzo infine, con la chiusura della consultazione pubblica aperta dalla Commissione Europea, daremo spazio alla posizione maturata in seno al Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" e alla nota che invieremo alla Commissione Europea".

M.T.

All'interno:

- | | |
|--|---------|
| Damiano dice no al Libro Verde dell'UE «Ci vuole più sicurezza, non precarietà»
<i>di Manuele Bonaccorsi</i> | pag. 2 |
| Il "Libro Verde" della Commissione UE e l'esperienza italiana della "flessicurezza"
<i>di Piergiorgio Alleva</i> | pag. 3 |
| Diritto del lavoro europeo e mercato interno
<i>di Donata Gottardi</i> | pag. 4 |
| Abbiamo davvero così tanto da insegnare (e da conservare)?
<i>di Giuseppe Bronzini</i> | pag. 8 |
| Il crinale del riformismo europeo tra diritti sociali e precariato del lavoro
<i>di Benedetto Vecchi</i> | pag. 12 |
| Lo scambio imperfetto tra flessibilità e sicurezza
<i>di Salvo Leonardi</i> | pag. 19 |
| Tutti i limiti della modernizzazione in un libro
<i>di Gianni Arrigo</i> | pag. 26 |

Coordinatore di redazione **Marina Bettoni**: bettoni.marina@unimore.it

Tutti i numeri del Bollettino sono disponibili sul sito: www.fmb.unimore.it
Per l'invio di materiali da pubblicare e per la collaborazione con il bollettino: csmb@unimo.it

Liberazione, 9 marzo 2007

Damiano dice no al Libro Verde dell'UE «Ci vuole più sicurezza, non precarietà»

di Manuele Bonaccorsi

Il Governo italiano porterà alla Commissione Europea le proprie critiche sul Libro Verde sul mercato del lavoro. Lo ha annunciato ieri il Ministro Damiano, intervenuto in un convegno organizzato a Roma dalla Sinistra Europea. «Non condividiamo la tesi di fondo del documento. In Italia non c'è eccesso di tutele ma di frammentazione», ha affermato il Ministro, accogliendo le critiche rivolte alla Commissione anche da Cgil, Cisl e Uil. Il Governo, quindi, assumerà un comportamento simile a quello dello scorso novembre, quando l'Italia fu decisiva nell'affossare la direttiva europea che avrebbe liberalizzato gli orari di lavoro.

Varato nello scorso novembre il Libro Verde – dal titolo «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo» – è un inno alla individualizzazione dei rapporti di lavoro, alla libertà di licenziamento, alle virtù taumaturgiche della flessibilità. Non si limita a difendere la moltiplicazione delle forme contrattuali atipiche, ma arriva a proporre una limitazione delle tutele anche per i «garantiti». Un «*déjà-vù*», così lo definisce Piergi-

vanni Alleva, giuslavorista, autore di un progetto di legge «per il superamento del precariato e per la dignità di lavoro». «Siamo avvantaggiati – dice ironico Alleva – siamo tra quelli che, sopravvissuti alla peste, non rischiano più di prenderla. La legge 30 – continua Alleva – è un precursore del Libro Verde. Per smentire le tesi basterebbe ricordare i 3 milioni che si mobilitarono in difesa dell'articolo 18». Ma si potrebbero aggiungere anche gli studenti francesi anti Cpe e i 300 mila di novembre con «Stop precarietà ora». Tutti citta-

dini europei, di cui la Commissione non sembra tenere conto, a riprova di come l'Europa politica e quella sociale siano assai distanti dal consesso presieduto da Barroso.

Ma ciò che più preoccupa gli intervenuti al convegno, anche per le ricadute che potrebbe avere nel nostro Paese, è la filosofia che sottende il libro: l'individualizzazione dei rapporti di lavoro, un'idea la cui diretta conseguenza è la crisi del lavoro come luogo di conflitto e di organizzazione collettiva, dunque la restrizione del ruolo dei sindacati. «I Ccnl sono il punto di snodo della precarietà», afferma Maurizio Zipponi, responsabile lavoro del Prc. «Rafforzarne il ruolo significa investire i rapporti di forza in campo. Sostituirli con la contrattazione individuale sarebbe una disfatta», afferma il parlamentare.

**Damiano:
«Non
condividiamo la
tesi di fondo
del documento.
In Italia non c'è
eccesso di tutele
ma di
frammentazione»**

Il Libro Verde non si limita a cantare l'inno della precarietà, ma immagina anche la soluzione ai problemi sociali che potrebbero derivarne: la *flexicurity*, ovvero lo spostamento dell'asse centrale del *welfare* dal «rapporto di lavoro» al «mercato del lavoro». In altre parole le imprese, libere o quasi di licenziare e riavvalersi di decine di tipi contrattuali «atipici», sarebbero deresponsabilizzate, mentre gli oneri della sicurezza diventerebbero compito esclusivo dei governi e del mercato. Non a caso il testo cita espressamente il modello di stato

sociale nordeuropeo. Ma non affronta il problema della sostenibilità: tra la Danimarca, Paese piccolo e di piena occupazione e l'Europa, coi suoi «mezzogiorni» la differenza è grande. Con naturalezza, quindi, il dibattito scivola dall'UE all'Italia. «Difendiamo la flessibilità buona», continua a ripetere Damiano, che snocciola i risultati del suo impegno, dalla lotta al lavoro nero alla circolare sui *call center*. «Ma il lavoro a tempo indeterminato deve essere la normalità. La riforma del *Welfare* dovrà affrontare in particolare il problema delle categorie più deboli (giovani, donne, *over 40*) per tutelare in modo attivo i periodi di non lavoro», afferma il Ministro. Un progetto che ha un prezzo: «I costi saranno elevati. Aspettiamo la trimestrale di cassa, vediamo il *surplus* strutturale e poi discutiamo di come distribuirlo, perchè riformare a costo zero non è possibile».

Manuele Bonaccorsi

Roma 14 febbraio 2007

II “Libro Verde” della Commissione UE e l’esperienza italiana della “flessicurezza”

di Piergiorgio Alleva

La lettura del “Libro Verde” presentato dalla Commissione UE suscita sicuramente in ogni giurista o operatore del diritto del lavoro italiano una sensazione nettissima di *déjà vu*, perché si tratta dei medesimi concetti che hanno ispirato, in Italia, nel 2001, e cioè al tempo dell’esordio del Governo di centro-destra presieduto da Berlusconi la pubblicazione di un “Libro Bianco” ministeriale in cui quei concetti erano svolti – per il vero – in modo anche più ampio ed elaborato, e, poi, la emanazione della legge n. 30/2003 e del d.lgs. applicativo n. 276/2003.

Lo scopo, ovvero la *ratio legis* era di sostituire alla sicurezza di cui il lavoratore godeva “nel rapporto di lavoro” in forza di regole protettive di origine legale o contrattuale collettiva, una diversa sicurezza “nel mercato del lavoro” in forza di previdenze e servizi addossati, come onere essenzialmente allo Stato, con contestuale restituzione al datore di lavoro di una possibilità di utilizzo libero, o “flessibile” del lavoratore.

L’esperienza italiana, non si è limitata al dibattito teorico e politico perché la “flessicurezza”, una volta coniata come concetto, si è poi tradotta, con le ricordate leggi, nell’introduzione e concreto utilizzo di una tipologia di contratti atipici e flessibili tanto ampia da far parlare di “giardino zoologico”, ovvero di “supermarket” della precarietà. Si ricordano, senza pretesa di completezza, i contratti a termine liberalizzati, i contratti “a chiamata”, i contratti “part-time” con clausola di elasticità, i contratti di somministrazione di lavoro in affitto, i contratti di lavoro occasionale, di apprendistato, di inserimento lavorativo, nonché i contratti di collaborazione “a progetto”, che danno luogo a rapporti di lavoro “parasubordinato”.

Un dato, allora, è certo ed indiscutibile: che dopo tre anni e più di esperienza nessuno si sente più, neanche da parte datoriale, di alimentare l’illusione, ancora ben

presente nel “Libro Verde” che i rapporti atipici e flessibili possano costituire per il lavoratore anche una opportunità positiva.

La realtà è ben diversa e sotto gli occhi di tutti: dai contratti atipici e flessibili sono derivati per i lavoratori precari retribuzioni assai più basse di quelle dei lavoratori tradizionali, posizioni previdenziali misere che impediranno di maturare un decoroso trattamento pensionistico, scarsa o nulla tutela in caso di malattia, infortunio, gravidanza, insicurezza totale nella continuità del lavoro e del reddito, umiliante posizione di soggezione, e, in breve, un “vivere alla giornata”, senza poter programmare la propria vita futura.

La ragione di questo triste esito è semplice: l’ipoteca che pesa sul concetto stesso della “flessicurezza” è la abolizione della dimensione collettiva, sindacale perché il lavoratore precario è strutturalmente un isolato, e quindi debolissimo nei confronti del datore di lavoro, ed avvolto in una perversa spirale tra insicurezza personale, ed impossibilità di tutelarsi collettivamente. La preoccupazione che emerge, in diversi punti del “Libro Verde”, è che la “flessicurezza” degeneri in sfruttamento ricorda, così, il proverbiale “pianto del cocodrillo”.

Per altro verso, anche i datori di lavoro più illuminati hanno compreso che il vantaggio che assicuravano loro i contratti atipici, e cioè di ridurre i costi di lavoro onde sostenere la concorrenza internazionale, è in realtà di breve durata e costituisce una via senza sbocco, perché quella compressione dei costi di lavoro non basta, quando si tratta di produzioni a basso valore aggiunto, per reggere la concorrenza

dei Paesi extraeuropei, mentre per le produzioni di alto valore aggiunto – le uniche che offrono un futuro ai Paesi di vecchia industrializzazione – occorrono strumenti contrattuali e gestionali opposti ai contratti atipici, che perseguano, cioè, stabilizzazione, fidelizzazione e qualificazione continua delle risorse umane.

Anche l’altro profilo, quello della “sicurezza nel mercato” è stato, però, fallimentare, anzitutto per la povertà concettuale, in tema, del “Libro Bianco” del Governo Berlusconi, che, però, è la stessa povertà concettuale del “Libro Verde” della Commissione UE: tutto quello che viene indicato è la solita indennità di disoccupazione, più o meno “ben modulata”, e le non meglio identificate attività di riqualificazione professionale e politica attiva del lavoro.

L’esperienza si è incaricata di dimostrare che il primo strumento è costosissimo e difficilmente sostenibile dalle finanze pubbliche, se veramente si volessero colmare i

La preoccupazione che emerge, in diversi punti del “Libro Verde”, è che la “flessicurezza” degeneri in sfruttamento

troppi “vuoti” lasciati dai contratti atipici (v. il caso danese laddove l’indennità di disoccupazione pari al 90% dell’ultima retribuzione, con possibilità di percezione anche per 4 anni consecutivi, ha imposto una tassazione elevata con aliquote marginali che, per 1/3 della popolazione, arrivano al 66% del reddito); mentre il secondo è generico, ed in concreto scarsamente efficace se non vi è un coinvolgimento del sistema delle imprese per vincoli cogenti di contratto collettivo. In definitiva, come vi era da aspettarsi, il Governo di centro-destra ha “precarizzato” i rapporti in modo massiccio, ma sul piano della decantata “sicurezza nel mercato” non ha dato nulla, né forse poteva

darlo.

Il nuovo Governo di centro-sinistra si sta dunque muovendo, anche se ancora timidamente, nella direzione opposta, che è quella non già di suddividere il rapporto di lavoro ed il mondo del lavoro in una miriade di “contratti atipici”, ma di andare ad una riunificazione del tipo contrattuale del lavoro dipendente, al cui interno possono poi crearsi flessibilizzazioni di disciplina, nell’unicità, però, delle tutele fondamentali.

E qui occorre segnalare lo storico equivoco nel quale ancora si attarda il “Libro Verde” della Commissione UE, quando delinea come rapporto contrattuale da regolare ed incentivare (apprestando per esso garanzie minime) quello del “lavoro economicamente dipendente”, collocato, o da collocarsi, accanto al tradizionale lavoro subordinato, ossia “eterodiretto” dal datore di lavoro tramite disposizioni capillari e controlli assidui.

Non si avvedono gli Autori del “Libro Verde” che solo per ragioni storiche la legislazione protettiva del lavoro è stata annessa al lavoro eterodiretto (o subordinato) perché, un tempo, questo era l’epifenomeno con cui si presentava il lavoro economicamente dipendente, quello cioè contrassegnato dalla doppia alienità, del lavoro rispetto al lavoratore; alienità, cioè sia della organizzazione del lavoro sia del suo risultato utile.

Bisogna, allora, abbracciare la giusta prospettiva già fatta propria dalla Commissione Supiot e comprendere che la protezione legale e contrattuale è, razionalmente, collegata proprio allo stato di dipendenza economica, e non alla eterodirezione in sé, la quale potrà diventare solo una delle modalità esecutive di un più comprensivo contratto di lavoro alle dipendenze altrui, al quale dovranno essere annesse le tutele retributive e di “status”, ed al cui interno potranno essere regolate modalità diverse di esecuzione (nel che può tradursi una flessibilità “buona”).

Questa prospettiva occorre opporre, come alternativa, alle pericolose – perché già negativamente sperimentate – proposte del “Libro Verde”

Piergiorgio Alleva
Segretariato Europa
Ufficio giuridico Cgil

Diritto del lavoro europeo e mercato interno

di Donata Gottardi

contributo pubblicato in www.donatagottardi.net

Credo sia utile e opportuno partire da un documento proveniente dalla Commissione e destinato al Parlamento Europeo, ma anche al dibattito pubblico (entro i prossimi 4 mesi, con accesso diretto in *Internet*)¹, destinato ad essere un Libro Verde sul Diritto del lavoro.

In questo testo ci si interroga su come possa il diritto del lavoro essere aggiornato/ammodernato per incrociare le sfide chiave della maggiore adattabilità di lavoratori e imprese e per rispondere all’impatto combinato di due fenomeni: la globalizzazione e l’*ageing* delle società europee, gli stessi due principali fenomeni che hanno spinto già sei anni fa ad adottare la Strategia di Lisbona.

L’approccio proposto è sicuramente quello verso cui ci si sta finalmente orientando anche nel nostro Paese: combinare l’incremento di flessibilità con il bisogno di garantire sicurezza a tutti, a prescindere dalla tipologia lavorativa, dalla forma legale data alla relazione di impiego.

Si tratta di una prospettiva necessaria e impegnativa. È davvero ancora quello che manca nel nostro Paese: intervenire sul lavoro della sicurezza.

Resta però preoccupazione – e lo vorrei sottolineare da subito – la limitata attenzione alla flessibilità non imposta, alla flessibilità scelta dalle lavoratrici e dai lavoratori. Questo approccio finisce per accreditare anche a livello europeo – quindi diffondendo virus nazionali – l’assimilazione della flessibilità alla precarietà.

Delude la limitata presenza di riferimenti alle ricadute diverse a seconda dei gruppi considerati. Per certi aspetti, l’attenzione crescente alle sfide demografiche, porta a vedere i giovani e gli anziani; porta anche a vedere gli immigrati. Lo sguardo resta un po’ velato e credo che si potrebbe fare di più.

Emerge anche un’idea un po’ troppo tradizionale della materia. Si precisa, ad esempio, che il diritto del lavoro è solo uno degli aspetti

e che sono necessari altri strumenti, come il *life-long learning*, le politiche attive del lavoro, la sicurezza sociale; come se potessimo scindere questi ambiti dal diritto del lavoro.

E se vogliamo continuare nelle critiche, si tende a privilegiare una prospettiva individuale piuttosto che collettiva. Questo è un punto cruciale. Vi è, come noto, un cuneo stretto, difficile da rispettare, quando si intenda, come è indispensabile, valorizzare la messa al centro della singola persona e delle sue singole esigenze dentro a un quadro che non allontani, ma coinvolga, la dimensione collettiva.

Ma come sempre “il meglio” sembra essere nemico del “fare”.

Se alcuni miglioramenti sarebbero auspicabili, dobbiamo tener conto che una ferrea opposizione proviene dalle file dei datori di lavoro.

Uno dei punti controversi, per cui l’UNICE sta cercando di fermare la pubblicazione della comunicazione della Commissione, sembra essere quello in cui si valutano le esperienze nazionali. Secondo la bozza di Libro Verde, le ricette nei vari Paesi sono state varie; tra queste: l’incremento di flessibilità ai margini, introducendo più forme di impiego flessibile con meno protezione nei confronti del licenziamento o, come nel nostro Paese, con termini di scadenza del contratto. Si osserva anche come, in tutti i Paesi, queste scelte siano state spiegate come promozione all’entrata di nuovi occupati e di svantaggiati nel mercato del lavoro. Il risultato è stato l’incremento di segmentazione dei mercati del lavoro, valutata come negativa.

L’obiezione principale dell’UNICE è la seguente: “la bozza fornisce una impressione negativa delle forme flessibili di lavoro e di autoimpiego che non è giustificata”.

Sgomenta soprattutto l’obiezione successiva, in base alla quale si paventa anche solo il fatto che si possa suggerire “una implicita agenda di armonizzazione del diritto-

to del lavoro che vorrebbe minare crescita e impiego ed è in contraddizione con l'approccio flessibile". Qui, a mio avviso, ci si trova al centro di un dibattito sempre più acceso anche nel Parlamento Europeo e che mi limito a sintetizzare così: più o meno regole europee?

Il dibattito sul metodo aperto di coordinamento sembra in parte accantonato. Ed è significativo osservare come manchi ancora una nozione certa, anche a livello europeo, di *flexicurity*. Si conoscono e si citano (anche nella bozza di Libro Verde) alcune esperienze nazionali ben conosciute. Ma ci si ferma qui e si chiede come intervenire a fronte di dati che parlano chiari: a livello 25 Paesi, le forme non standard e l'autoimpiego raggiungono in Europa la soglia del 48,5%.

Nella bozza si osserva come sia vero che alcune forme di lavoro autonomo riflettono una libera scelta nell'accettare minori livelli di protezione sociale in cambio di un più diretto controllo sulle condizioni di impiego e sui termini della retribuzione; ma come sia altrettanto vero che dobbiamo tener conto di quali e quanti siano gli effetti negativi: il rischio di rimanere intrappolati in una successione di contratti di breve durata, in lavori di bassa qualità con inadeguata protezione sociale, lasciandoli in una posizione vulnerabile.

È questo il senso del diritto del lavoro, visto come riequilibrio di una situazione diseguale tra i contraenti di un (qualsiasi) contratto di lavoro. Dobbiamo però evitare di cadere in una trappola insidiosa: se migliorare le condizioni di lavoro è lo scopo principale del diritto del lavoro, a fronte della segmentazione delle tipologie di lavoro, come si può evitare che ogni miglioramento si traduca in cristallizzazione? Insomma, non siamo più nella fase in cui si costruiscono regole di protezione per transitare da una condizione di sottoprotezione verso una condizione di protezione, visto che il vero transito potrebbe essere, almeno per le aspirazioni delle persone, quello verso i con-

tratti che già hanno buone condizioni di protezione.

E non si trascuri il paradosso di quanto la rete di regole sul lavoro subordinato abbia spostato la vera subordinazione (qualcuno parla addirittura di schiavitù, ma certo di diritti negati) nel campo, spesso solo formale, dell'autonomia.

Le azioni a livello europeo sono considerate caratterizzate dall'obiettivo di garantire il minimo di diritti sociali a tutti i lavoratori. E in questa chiave sono lette le direttive sul lavoro a termine, sul lavoro a tempo parziale e sul telelavoro (e il tentativo per il lavoro interinale).

Allo sfondo sta il tema del *core labor standards* nel mondo globalizzato.

Chiedere (interrogativo n. 3) come si possa conciliare la ricerca di maggiore flessibilità con adeguati *standards* di sicurezza e di protezione per tutti – un pavimento di diritti –, indipendentemente dalla forma legale data alla relazione di lavoro, comporta al fondo questo rischio e ricorda l'altra discussione irrisolta: di quale lavoro parliamo? E in quale punto collochiamo il lavoro di cura? E quanto il ricono-

scimento del lavoro di cura (anche nel PIL) può rischiare di emarginare le donne dal lavoro per il mercato?

Qui va inserita la riflessione sul lavoro autonomo, i la-

vori mascherati, l'area grigia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.

Nella bozza di Libro Verde si chiede di pronunciarsi sull'esigenza di maggiore chiarezza a livello di singoli Stati membri su una definizione legale di impiego e di autoimpiego. E, di fatto, si chiede anche di introdurre specifiche proibizioni nei confronti del lavoro autonomo mascherato.

Si affronta poi il tema del lavoro economicamente dipendente, collocato tra le due aree del lavoro subordinato e del lavoro autonomo, con regole poste tra le due aree del diritto del lavoro e del diritto commerciale.

E si osserva come normalmente non sia prevista la totale estensione dei diritti connessi ai contratti di lavoro standard. Negli Stati membri in cui vi sono regole nei confronti di questi lavoratori, si sono riconosciuti selettivamente i diritti contro le discriminazioni, la protezione della salute e della sicurezza, le retribuzioni minime così come i diritti di contrattazione collettiva. Altri diritti, come il preavviso di licenziamento, tendono ad essere ristretti ai lavoratori con un determinato periodo di continuità di impiego.

A livello comunitario, un tentativo in questo senso si è effettuato ancora anni fa con la direttiva sugli agenti commerciali (direttiva n. 86/653/CEE).

L'interrogativo posto dalla bozza di Libro Verde è questo: se sia necessario garantire il "pavimento di diritti" e di quali diritti dovrà essere composto.

Credo sia opportuno aprire qui una parentesi. Recenti documenti europei sembrano spostarsi su un'altra direzione. In uno dei considerando della direttiva sulla liberalizzazione dei servizi, che verrà votata dal Parlamento Europeo in seconda lettura nel mese di novembre, si pone una alternativa chiara: fuori dal lavoro subordinato vi è solo il lavoro autonomo.

Anche la recente risoluzione del Parlamento Europeo sulla direttiva sul distacco dei lavoratori sembra seguire questa prospettiva.

Confini mobili e *continuum* tra lavoro subordinato e lavoro autonomo o necessità/opportunità di trovare una linea di confine? In ogni caso dovrà trattarsi di una linea, non di un punto; di una separazione equilibrata e attenta, non di un guado.

L'approccio europeo chiede questo tentativo. Credo si debba essere chiari. Non significa spostare tutta l'attuale area di "grigio" nel "bianco", ma trovare le differenze e modulare tecniche e risposte alle esigenze, sempre più plurali e sempre meno collettivamente uniformi su larga scala.

Chiedere di tracciare la separazione tra "bianco" e "nero", superando il "grigio", significa spingere gli Stati membri a valutare attentamente, a ridurre la segmentazione, a non tollerare i lavori subordinati mascherati da autonomi, il sommerso e il nero.

Dobbiamo evitare di cadere in una trappola insidiosa: ... come si può evitare che ogni miglioramento si traduca in cristallizzazione?

The Global Workplace – Learning from each other Post - Conference programme

Post-conference programme

Il convegno organizzato in occasione del V anniversario della morte di Marco Biagi la Fondazione universitaria a lui dedicata ed ADAPT continuerà nei giorni 22 e 23 marzo con una *PhD conference* a cui interverranno studenti da tutte le università del mondo.

GIOVEDÌ 22 MARZO

9.00 – 11.00 **John Geary** (University College, Dublino), *Information and Consultation Directive and its effects on voluntarist labour law regimes*

11.15 – 13.15 **Richard Hyman** (London School of Economics), *Developments and trends of Industrial Relations*

15.00 – 17.00 **Adrian Smith** (Università McGill, Montreal), *Comparative labour law in the Americas*

17.15 – 19.15 **Roger Blanpain** (Università di Leuven e Tilburg), *Globalisation and comparative industrial relations (1)*

VENERDÌ 23 MARZO

10.00 – 13.00 **Roger Blanpain** (Università di Leuven e Tilburg), *Globalisation and comparative industrial relations (2)*

15.00 – 17.00 **Murad L. Wisniewski** (Università Jagiellonian, Cracovia), *Multinational corporations in the new member states of the European Union*

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito internet www.fmb.unimore.it

Un ulteriore punto della bozza di Libro Verde è dedicato alla triangolazione dei contratti: lavoro interinale, di cui si lamenta l'assenza di intervento mediante direttiva a causa della difficoltà di stabilire l'ambito di applicazione del principio di non discriminazione, e subfornitura.

Si accenna qui alla questione della responsabilità congiunta e, quindi, a regole che possono essere interpretate come restrizioni alla libera prestazione di servizi nel mercato interno. Il tema incrocia per questa via la disciplina del distacco dei lavoratori, in cui la garanzia di minimi è considerata forma di protezione del lavoratore accettabile in quanto intervento necessario e proporzionato e legato a pubblico interesse.

Uno degli ultimi interrogativi della bozza riguarda la necessità di maggiore convergenza nelle direttive europee nella definizione di "lavoratore" al fine di assicurarne i diritti nel contesto transnazionale. In questo senso ci si interroga sulla opportunità di lasciare ai singoli Stati membri la competenza a definire tale nozione. Le divergenze attuali sono difficilmente conciliabili con la politica sociale comuni-

taria che cerca di bilanciare flessibilità e sicurezza.

Come si vede, la bozza di Libro Verde non prevede rimedi o soluzioni. Sembra soprattutto orientata a proporre analisi della situazione in atto, di cui si segnala lo scollamento tra realtà e regole, e a chiedere e condividere proposte.

Potremmo anche arrivare a sostenere, come anticipato in precedenza, che viene messo in discussione il metodo aperto di coordinamento.

E, infatti, quasi in controtendenza rispetto all'idea dello scambio di buone prassi, si individua il ruolo cruciale dei Ministri del lavoro e dei loro servizi nel monitoraggio e nel controllo. E da qui la richiesta di rinforzare la cooperazione e la richiesta finale che sembra chiudere il cerchio: come assicurare il rispetto del diritto del lavoro comunitario?

Due osservazioni. Innanzitutto la nozione che chiude letteralmente il testo: *Community labour law*, a conferma della esistenza di questa area del diritto, ancora osteggiata dagli scettici. Inoltre la richiesta di assicurarne il rispetto da parte dei ministeri nazionali, degli ispettorati in collaborazione con le parti

sociali. E, quindi, il problema non sembra essere solo quello di progettare il futuro, ma anche di rispettare l'esistente, conoscendone abusi ed evasioni. E se si pensa che non ci si riferisce all'Italia, ma all'Europa, questo dato appare davvero sconcertante.

In conclusione, per avvicinarci, se non rispettare pienamente gli obiettivi della Strategia di Lisbona, anche nella versione rivisitata, sembra davvero necessario che la produzione normativa comunitaria assuma le vesti autentiche di regolamentazione leggera e chiara, di orientamento e di promozione di legislazioni nazionali coerenti, definendo meglio i campi di responsabilità e i mezzi rispettivi delle politiche nazionali e delle politiche europee nell'adattamento alle sfide dell'economia della conoscenza e della mondializzazione.

Questo approccio deve poi essere consequenziale anche entro i confini nazionali, nel rapporto tra centro(/centri) e periferie.

Quello che è certo è che questo non mi pare un Paese in cui si possa affermare che sia preferibile lasciare mano libera al mercato, al mercato che ha "le sue regole". E non mi pare serva dimostrazione.

Inoltre, l'allargamento ha aperto la strada a una divisione del lavoro intra-Unione Europea. La sensazione è che ci sia ancora un profondo scollamento tra percezione e realtà. E manca la percezione di appartenenza (vedi il ruolo fondamentale di collante del Trattato di Costituzione Europea), in taluni casi anche guardando ai primi 15 Stati membri.

Ma ovviamente nel caso dei nuovi 10 Stati membri questa sensazione è crescente (vedi il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e la richiesta di coprire le delocalizzazioni nei Paesi dell'est già entrati nell'Unione Europea).

Dovremo rivedere la nostra tradizionale idea di cittadini e di stranieri.

Il punto di forza dell'Unione Europea sta proprio nella sua dimensione e nella creazione di un mercato interno senza frontiere.

Il tema è affascinante e richiederebbe approfondimenti qui impossibili. Quando si parla di spazio unico europeo significa innanzitutto interrogarsi sulla *Governance* europea, sulla sua legittimità democratica e sulla pausa di riflessione nei confronti della Costituzione, che sarebbe giunto il momento di superare con scelte e attività. Le esperienze nazionali dovrebbero essere davvero fonte di ispirazione (vedi il metodo aperto di coordinamento), ma non chiusure e limiti. Lo scetticismo di alcuni Paesi "vecchi" rischia di saldarsi con le delusioni dei "nuovi" e, come spesso capita, con le scorciatoie desiderate dai "nuovi". È questo il tema conduttore del documento del PSE, sulla Nuova Europa Sociale: l'Europa non è una competizione tra Stati; le riforme si fanno assieme.

Si tratta del progetto di completamento dell'agenda di Lisbona da parte del PSE (Rasmussen, Delors e Rodriguez), che ha lo scopo di riconciliare riforme del mercato del lavoro, inclusione sociale e crescita economica.

Dovrebbe essere una rivitalizzazione di Lisbona, bilanciando investimenti sociali e crescita economica, intervenendo sui sistemi di *Welfare State*, collegando i quattro livelli di regolazione: locale, regionale, nazionale, europeo.

Dobbiamo avere un sogno, un disegno, una prospettiva pragmatica, non massificante, ma ideale,

verso la quale muovere: il diritto del lavoro non come resistenza ma come forza. Un progetto ambizioso e affascinante. Quel progetto che porta a dire che, all'epoca della globalizzazione e se vogliamo realizzare gli obiettivi di Lisbona, i mercati del lavoro europei devono essere più inclusivi e più rispondenti al cambiamento.

Dobbiamo saper intercettare e interpretare le esigenze e fornire basi di sicurezza, anche nelle transizioni da un impiego ad un altro.

Anche perché la sicurezza, almeno nel nostro Paese, sta diventando latitante anche nei contratti più stabili.

E la sicurezza è legata alla professionalità e al tempo.

C'è una nuova divisione del lavoro. Il *digital divide* attraversa le generazioni, ma anche i Paesi e i territori.

Conoscenze e competenze non rimangono stabili nemmeno nel corso della traiettoria di vita di ciascuno di noi. Il tempo di cui disponiamo varia profondamente.

Ma sarebbe altrettanto sbagliato farne una questione massificata di gruppi. Dobbiamo avere abbastanza duttilità per comprendere come i principi della parità di trattamento e di pari opportunità e i divieti di discriminazione si siano aperti ad una moltitudine di fattori di rischio, che spesso si presentano affiancati e sommati (discriminazioni multiple); come questi principi siano da considerare "ordinamentali", nel senso di iscritti alla base dell'ordinamento giuridico; e nel contempo come occorra tener conto e valorizzare le differenze, tutte le differenze, superando l'assimilazione all'interno di singole tribù di appartenenza. Affermazione del pensiero-ponte, che non prevede muri o steccati né univocità.

Nello stesso tempo non possiamo affidarci solo alle regole. La questione diventa ancora più difficile, perché il cambiamento di cultura, il cambiamento dell'organizzazione sociale, il cambiamento dell'organizzazione del lavoro richiedono tempi lunghi e responsabilità collettive e individuali che non si inventano sulla carta.

Se è vero che le riforme strutturali sono difficili, è possibile innovare, comprendendo, assorbendo e modellando strumenti e tecniche, anche ma non solo normative, sul lavoro che cambia, che è cambia-

to.

Affrontare i temi da cui siamo partiti – globalizzazione e sfide demografiche – significa occuparsi di flussi migratori, di giovani, di donne, di anziani. Detto in altri termini, di soggetti a rischio di discriminazione (per razza, nazionalità, età, genere).

E mi piacerebbe venisse affrontato come patto tra generi e generazioni, seguendo ancora il linguaggio europeo. Come opportunità e non limiti.

Anche attraverso questo filtro ci si può occupare di flessibilità da entrambi i lati dei rapporti di lavoro.

Affrontare il tema del mercato unico significa rischiare di considerare tutti come consumatori.

Qui davvero è necessario che il nostro Paese sia netto.

Molto spesso questi consumatori sono cittadine e cittadini, non solo utenti diretti dei servizi, ma interessati agli stessi, sia come contribuenti, sia come appartenenti ad una società civile solidale e innovativa.

Ed ecco il tema dei servizi. Non possiamo applicare gli stessi schemi dei decenni di sviluppo industriale. Le persone, in Europa, producono sempre di meno e scambiano sempre di più relazioni, quindi anche conoscenze.

Quanti, troppi cambiamenti verrebbe da dire. Sicuramente il quadro è complesso. L'attenzione all'Europa che ha caratterizzato i primi mesi del nuovo Governo lasciano ben sperare che anche sulle politiche del lavoro e sulle politiche sociali si sarà in grado di costruire la rete e addirittura di rilanciare un nostro progetto, che sappia tener conto dei cambiamenti, delle esperienze maturate negli altri Paesi, delle indicazioni provenienti dall'Europa, e che insieme indichi quella che potremmo definire una *road map*.

Donata Gottardi

Note

¹Il testo è proposto al dibattito senza volerne condizionare gli esiti. Il dibattito è aperto a qualsiasi risultato e interpretazione. In altri termini si sollecita la riflessione, si pongono i problemi, ma si rimane aperti circa le soluzioni, siano esse a livello di singolo Paese membro o di Unione Europea.

Abbiamo davvero così tanto da insegnare (e da conservare)?

di Giuseppe Bronzini

contributo pubblicato sul sito del Centro Riforma dello Stato
www.centroriformastato.it/crs

Il concetto di flexicurity è nel Libro Verde incanalato nella porta stretta della "modernizzazione". Nonostante l'angustia della sua visuale ha il merito di richiamare l'attenzione sul faticoso processo di costruzione di un welfare europeo.

Il Green Paper ha adottato nel suo titolo il tema della "modernizzazione del diritto del lavoro", ma altrove richiama il termine *flexicurity* (che è certamente preferibile all'inedito flessicurezza coniato per l'occasione nella traduzione italiana), ricco di suggestioni e di portati normativi che eccedono l'orizzonte della mera modernizzazione, il cui obiettivo prioritario è per la Commissione "accrescere la capacità di risposta dei mercati del lavoro europei ... per promuovere l'attività economica ed accrescere la produttività"¹. Il concetto di *flexicurity* non evoca solo problemi di efficienza e di competitività, ma questioni "difficili" concernenti la cittadinanza sociale, i diritti individuali, il rapporto tra regole della concorrenza e sfera pubblica. Usare in modo disinvolto modernizzazione e *flexicurity* come espressioni equivalenti non può aiutare l'opera di chiarimento sulle future politiche del lavoro dell'Unione che il Green Paper dichiara di voler perseguire.

In primo luogo la cosiddetta *flexicurity* chiama in gioco una innovativa filosofia di intervento sociale che vuole raccogliere, rinnovandola e approfondendola, la *ratio* del *welfare state* post-bellico liberandone le istanze universalistiche e al tempo stesso individualizzanti. La logica è quella di "socializzare" lo stesso "stato sociale" attraverso la predisposizione di una rete di protezioni e tutele oltre il pianeta della subordinazione classica e l'offerta di *chances* e opportunità "di base" perché ognuno scelga, il più possibile, tempi, carichi e mo-

dalità contrattuali del proprio apporto lavorativo (in senso lato) alla società. Non solo, quindi, la difesa rigida e statica di rapporti lavorativi in atto, ma un rovesciamento del senso e del significato della flessibilità, attraverso il riconoscimento di aspirazioni soggettive alla modulazione anche individuale dell'attività svolta e ad una mediazione consapevole tra tempi di vita e tempi di lavoro, prospettiva per la quale i "nuovi" diritti alla formazione permanente e continua

e al *basic income* diventano strumenti imprescindibili. Le ascendenze culturali di questa *kehrte* nel rapporto tra cittadini, lavoro e *welfare* sono in realtà varie e multidisciplinari. Dal dibattito promosso da Jürgen Habermas negli anni '80 sulla colonizzazione del "mondo vitale" e proseguito da Günther Teubner con la teoria del "diritto riflessivo" come alternativa alla patologie reificanti dello stato sociale burocratico e centralistico², alle riflessioni pionieristiche di Alain Supiot³ sulla libertà di scelta "nel lavoro" e sui cosiddetti "diritti sociali di prelievo" riprodotte anche nel rapporto del 1999 per la C.E. sul futuro del lavoro in Europa⁴ e, allargando la visuale, dalle teorie *post-rawlsiane* dell'eguaglianza di Amartya Sen e Martha Nussbaum che mirano a rendere più complessa e meno incentrata su dati puramente quantitativi il concetto chiave della modernità, introducendo quella nozione di *capabilities* che sembra una sfida per un diritto del lavoro tradizionalmente arroccato sulla

protezione e tutela del "dato occupazionale"⁵, alle riflessioni di Manuel Castells⁶ sulla *governance* per reti nella *knowledge economy*.

La *flexicurity* rimanda, inoltre, agli orientamenti innovativi adottati da molti Paesi del Nord Europa (Svezia, Danimarca, Finlandia, Olanda, etc.) alla fine degli anni '90 che hanno allentato i legami tra occupazione fissa e prestazioni sociali, sviluppando le cosiddette politiche "proattive" del lavoro,

Il concetto di flexicurity non evoca solo problemi di efficienza e di competitività, ma questioni "difficili" come la cittadinanza sociale, i diritti individuali, il rapporto tra concorrenza e sfera pubblica

l'incentivazione della formazione in senso molto ampio (non solo di tipo professionale), le misure di copertura universalistica del reddito (*basic income*), il superamento del disfavore legislativo per forme duttili di impiego della forza lavoro. Per quanto le strade percorse non siano identiche, tra le soluzioni prescelte vi è una indubbia "aria di famiglia" nella convergente vocazione a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione attiva al sistema lavorativo sulla base di un'agenda più complessa di quella tradizionalmente coperta dalla *labour law*: studio, formazione, ricerca e libero esercizio delle attitudini individuali, più che arroccamento su schemi rigidi di ordine legislativo. Alla base, in questi Paesi, una tassazione elevata (e rispettata), un alto tasso di sindacalizzazione con il coinvolgimento stretto dei sindacati, da tempo individuabili più come sindacati del cittadini che come mere associazioni dei lavoratori nei programmi del nuovo *welfare*⁷.

Infine non può trascurarsi la *flexicurity* come idea regolativa già in parte iscritta nell'ordinamento europeo. Con il Trattato di Amsterdam e l'avvio in concreto della Strategia Europea sull'Occupazione con la *Lisbon Agenda*, l'Unione si è dotata di un nuovo strumento di direzione delle politiche sociali denominato *open method of coordination* (esteso ben presto anche ai settori della previdenza, dell'assistenza e della lotta alla esclusione sociale). Attraverso questa complessa procedura che in genere viene classificata come una tecnica di *soft law*, si è reso possibile, sulla base di un'opera a monte di individuazione degli obiettivi da raggiungere per l'intera Unione, selezionare come *best practises* proprio alcune delle esperienze del Nord Europa, assunte come esemplari per essere riuscite a coniugare la lotta alla disoccupazione e all'intrappolamento sociale che questa in genere la prima comporta, una maggiore flessibilità nei rapporti lavorativi in qualche modo rapportata anche alle aspirazioni individuali, un più alto tasso di partecipazione al sistema produttivo, maggiori competenze e conoscenze tra la popolazione, e un coinvolgimento delle stesse parti sociali nei programmi statali welfareistici. Insomma risposte che non solo mostrano una più pronta adattabilità di questi Paesi alle sfide della concorrenza globale, ma anche una attenzione alla richieste non solo di occupazione, ma di una attività sentita come "il proprio contributo" alla società⁸. In adesione a quanto è sin qui emerso nell'ambito dell'OMC, gli ultimi Consigli Europei hanno sempre precisato che l'Unione non persegue obiettivi di flessibilità del mercato del lavoro che non siano compensati con idonee misure di natura sociale.

Si può altresì sostenere che l'opera di riscrittura e messa in ordine delle fonti anche di origine giurisprudenziale sui diritti fondamentali in Europa condotta dalla Prima Convenzione e poi magistralmente racchiusa nelle felici formulazioni della Carta di Nizza abbia, per il settore sociale, comportato un certo adeguamento degli stessi "valori" dell'Unione all'idea regolativa della *flexicurity*. Non solo il baricentro dell'intera architettura

della Carta è individuato in quella dignità della persona che implica – insieme al principio di non discriminazione – l'estensione delle tutele tipiche (laddove possibile ed anche attraverso una loro modulazione mirata), del lavoro standard ad altre tipologie di attività produttiva, ma la Carta stessa contempla alcuni diritti di quarta generazione della "cittadinanza laboriosa" come quello alla formazione permanente e continua o lo *ius ad vitam* (desumibile senza forzature dall'art. 34, terzo comma) che non figurano in genere nelle Costituzioni degli Stati nazionali⁹.

Il concetto di *flexicurity* è nel Green Paper incanalato nella porta stretta della "modernizzazione" e sembra accogliere una sua nozione angusta e limitativa come mero mezzo per poter competere nella sfera globale e per consentire una qualche tenuta dei livelli occupazionali. Una maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro sembra emergere come una risposta obbligata alla crescente instabilità dei mercati, anche se in qualche passaggio si suggerisce saggiamente che questo risultato non avvenga a scapito della attuale rete di protezione garantita dagli Stati (in altri passaggi, come quelli sulla flessibilità in uscita, il documento è molto più inquietante). Il *paper* individua come un problema l'emergere di figure che si allontanano progressivamente dal lavoro subordinato standard e che difettano di tutele essenziali sia sul piano lavoristico che su quello previdenziale. Tuttavia – come nota il documento della nordica *social platform*¹⁰ – è questo solo un aspetto, anche se certamente non di secondario rilievo, di un mutamento di orizzonte, quale richiesto dalla nuova filosofia flexicuritaria. È del tutto assente, infatti, la dimensione della scelta individuale per modalità non tradizionali di lavoro, perseguita, in genere, nel Nord Europa attraverso i cosiddetti "diritti sociali di prelievo" e resa agibile dall'erogazione di robusti sussidi pubblici per il settore della formazione e dalla attribuzione generalizzata di un *basic income*¹¹. Insomma è certamente corretto ricordare agli Stati e alla stessa UE che le vecchie rigidità sono spesso incoerenti con le contemporanee dinamiche dei mercati e che po-

trebbe, dal punto di vista della coesione sociale, rivelarsi rovinoso creare delle sottoclassi dai contratti poco o nulla garantiti, ma la questione della tensione soggettiva verso una "buona" e voluta occupazione eccede questa pur fondamentale dimensione.

Curiosamente il *paper* sembra scritto in un'altra epoca. I Paesi all'avanguardia (per la stessa Unione, si intende) nel coniugare competitività e "nuovi diritti", o se vogliamo flessibilità e sicurezza, non sono quasi mai citati; le esperienze "pilota" rimangono ai margini della ricognizione della Commissione che forse sconta la tesi, molto problematica in realtà, della non generalizzabilità del vigente modello scandinavo, nato – vogliamo ricordare – in realtà da una crisi economica alla metà degli anni '90 e da scelte tanto drammatiche quanto innovative se non rivoluzionarie e non in virtù di una lineare evoluzione di quei sistemi. I tassi di sindacalizzazione del Nord Europa¹² non sono effettivamente paragonabili con quelli di altri Paesi, né è disponibile su larga scala l'attitudine del sindacato in quelle situazioni a farsi negoziatore sul piano stesso della cittadinanza. Eppure le mete della *flexicurity*, se implicano modi di partecipazione più larghi ed integrati di quelli legati alla rappresentanza politica, sembrano comunque tollerare equivalenti funzionali al ne-

Indice A-Z

In questa sezione del sito www.fmb.unimore.it è possibile consultare una biblioteca virtuale, completa ed in continuo aggiornamento, di documentazione sul diritto del lavoro e sulle discipline ad esso connesse, organizzata in un indice analitico, in ordine alfabetico. È una banca dati che svolge anche funzione di supporto alle pubblicazioni scientifiche di Adapt.

goziato sindacale come, ad esempio, un nuovo protagonismo delle Regioni e degli enti locali. Un *welfare* municipale più tollerante nei confronti dei bisogni delle nuove generazioni e modulato sui “nuovi diritti” si è dimostrato nel nostro Paese come un’idea piuttosto promettente.

Ancora il *paper* sembra collocarsi in una fase decisamente sorpassata della storia dell’Unione sorvolando sulle due più importanti “innovazioni” degli ultimi anni; la *experimental governance* connessa alla OMC e l’approvazione a Nizza di un *Bill of rights* che, indipendentemente dall’esistenza di direttive europee, contempla i diritti socio-economici come diritti *pleno iure* affermando (nel suo Preambolo) l’indivisibilità tra tutte le prerogative fondamentali dei cittadini del vecchio continente. Partendo da questo ultimo aspetto, nonostante – come noto – alla Carta nel 2000 non sia stato conferito un valore vincolante e il Trattato costituzionale che questo obiettivo realizzava sia stato – sinora – bloccato dai due no referendari di Francia e Olanda, il Testo di Nizza è stato oggetto di un imponente utilizzazione in via interpretativa da parte della giurisprudenza nazionale ed europea, sino ad indurre finalmente la stessa Corte di Giustizia nello scorso giugno ad attestarne la immediata operatività: gli avvocati generali sono, dopo tale decisione, tornati ad incalzare la Corte chiedendo un più esteso uso del *Bill of rights* europeo, del resto già menzionato in storiche sentenze addirittura dalla Corte di Strasburgo, organo giurisdizionale estraneo all’Unione Europea¹³. Va anche ricordato che nella decisione del 27 giugno 2006 la CGCE ha valorizzato un elemento sino ad oggi lasciato in penombra dai commentatori: il fatto che gli organi europei dalla Commissione, al Consiglio, al P.E. nei loro provvedimenti facciano sempre riferimento agli articoli della Carta dichiarando espressamente di averla voluta applicare. Pertanto che la Commissione oggi presenti un documento così importante come il Green Paper che finisce con il prendere in considerazioni moltissimi dei diritti della Carta, senza farne menzione alcuna costituisce un comportamento tanto enigmatico quanto inaccettabile.

Il Green Paper non si preoccupa in alcun modo di precisare se si vogliono chiamare in gioco le procedure dell’OMC o meno. La letteratura sull’OMC ha nell’ultimo periodo sottolineato l’esigenza di non contrapporre secondo linee dogmatiche del tutto superate *soft* e *hard law*, ma di considerarle in collegamento tra loro e nella loro ibridazione funzionale. Un certo rallentamento del dialogo e del confronto tra le varie esperienze europee (e dell’opera di trascinarsi di quelle più arretrate verso l’adeguamento progressivo a standard più alti) ha sofferto in primo luogo della mancata revisione delle direttive in campo sociale e della mancata approvazione di nuove “regole” minime (soprattutto in materia di lavoro atipico), se del caso con il ricorso all’art. 137 TCE. La Commissione individua alcuni settori nei quali è necessaria o di regolazione *ex novo*. Ma attraverso quali strumenti? Si vogliono nuove direttive, si vuole rilanciare l’OMC, si istigano gli Stati ad intervenire? E quali sono i raccordi tra questi vari piani? Vuole la Commissione gettare alle ortiche quanto si è così faticosamente accumulato nei processi di *governance* anche solo sotto il profilo di una conoscenza comune e condivisa della situazione dei vari Paesi sulla base di dati collettivamente stipulati? È realistico pensare di rilanciare il modello sociale europeo, solo attraverso un aggiornamento (e un incremento) delle grandi direttive, ammesso e non concesso che questo sia l’obiettivo di Bruxelles?

Nonostante questi limiti vistosi, l’angustia della sua visuale, l’ambiguità sulle tappe e sui risultati che si hanno in mente il Green Paper ha il merito “oggettivo” più che soggettivo di richiamare l’attenzione sullo stato dell’arte nel faticoso processo di costruzione di un *welfare* europeo e di aggiornamento dei suoi principi costitutivi. Le domande cui si dovrà rispondere nel forum di discussione sono comunque cruciali e il fatto che associazioni imprenditoriali o di “padroncini” abbiano già protestato, così come alcuni importanti sindacati dei lavoratori¹⁴ è in linea con la funzione di un Green Paper, che è quella di accendere un con-

fronto, costruendo un’agenda aperta di problemi. Ad esempio sulla *vexata quaestio* del lavoro “autonomo” il documento sembra muoversi lungo direttrici di grande razionalità, prospettando l’estensione delle tutele fondamentali al lavoro autonomo economicamente dipendente e quindi scartando, in una logica pluralista, le ipotesi riduzionistiche perseguite da una parte della dottrina italiana che vorrebbe arrivare ad una supernozione di subordinazione¹⁵.

Tuttavia l’aver prescelto una linea di approfondimento proiettata sulla sola dimensione dei rapporti di lavoro, senza connessione esplicita con le altre dimensioni della tutela sociale e dell’intervento pubblico, può privare il dibattito del suo senso più profondo. Una disciplina ad esempio sul part-time non è giudicabile interamente in base alle regole del rapporto, ma deve poter essere valutata anche in relazione alle eventuali (v. il caso Olanda) misure che possono rendere la scelta per un impegno ridotto una autentica scelta individuale. Parliamo degli interventi pubblici sui servizi sociali o di incentivo alla formazione o ancora dei meccanismi di facilitazione pensionistica che possono colorare diversamente il bruto fatto di lavorare a mezzo tempo. In sostanza, anche ammesso che alle domande proposte la società civile europea risponda nel più avanzato possibile e che poi l’UE trovi il modo per tradurre in norme vincolanti quanto emerso, saremmo ben lontani, anche come metodo, dall’immissione dell’Unione nel suo complesso in un percorso verso un nuovo (più attivo e partecipativo) e inclusivo modello sociale. Il forum dovrà, quindi, essere l’occasione non solo per richiedere da parte della società civile europea (aiutata dagli studiosi della materia) una manutenzione straordinaria delle direttive lavoristiche, ma anche per costringere il dibattito a recuperare l’orizzonte più ampio della libertà “di lavorare” (secondo la felice formulazione della Carta di Nizza), cioè la possibilità di scegliere – per tutti – un tipo di attività coerente con le proprie aspirazioni e i propri interessi in un piano di vita che rifiuta di essere il mero riflesso di esigenze di competitività (aziendali, nazionali o europee).

Prospettiva necessariamente chiamata in causa nel prendere sul serio la parola d'ordine della *flexicurity*.

Ho però un ultimo dubbio. Il documento, come detto, è reticente e in alcuni passaggi persino pericoloso circa le innovazioni che vorrebbe produrre nel vecchio continente. Ma potrà mai un Paese come il nostro che ha il più basso tasso di partecipazione al lavoro e di occupazione femminile, non ha (unico Stato insieme alla Grecia) un *basic income*, che destina all'assistenza sociale meno della metà delle risorse rispetto ai Paesi meno virtuosi dell'Unione (e meno di un terzo di quelli più attenti alla protezione degli esclusi) ... ricavare qualche serio danno dalla discussione promossa dal documento? Abbiamo davvero così tanto da insegnare (e da conservare)?

Giuseppe Bronzini

Note

¹ Pag. 1 del *Green Paper*, alla fine del primo paragrafo.

² Il dibattito è degli anni '80: v. J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1986, e, per contro, G. Teubner (ed.), *Dilemmas of law in the welfare state*, De Gruyter, Berlin, 1986, e G. Teubner (ed.), *Juridification of social spheres*, De Gruyter, Berlin, 1987, ma il tema di un nuovo "welfare autoregolato" è proseguito ben oltre quella stagione, saldandosi con il tema della contrattazione collettiva come momento alternativo o di integrazione alla legge (v. A. Lo Faro, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano, 1999) e con i temi della *new governance* europea (da ultimo cfr. C. Joerges, J. Neyer, *Deliberative supranationalism*, EUI, W.P., 2006, n. 20).

³ Cfr. A. Supiot, *Critique du droit du travail*, PUF, Paris, 1994.

⁴ Cfr. A. Supiot (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma 2003.

⁵ Per una convincente inserzione della scuola dell'eguaglianza nelle *capabilities* nel diritto del lavoro, in specie europeo v. B. Caruso, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione del mercato del lavoro*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.(DLRI)*, in corso di pubblicazione.

⁶ M. Castells, *Volgere di millennio*, Università Bocconi ed., Milano, 2003.

⁷ Rinvio all'intervento di S. Leopardi, che segue; cfr. anche G. Farrell (a cura di), *Flexicurity: flessibilità e welfare: una sfida da raccogliere*, Sapere, Roma, 2006; V.M. Castells, P. Himanen, *Società dell'informazione e welfare state*, Guerini e ass., Milano, 2006; B. Caruso, *Changes in the workplace and the dialogue of labour scholars in the global village*, in W.P. Massimo D'Antona, 2007, n. 52; S. Giubboni, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in W.P. Massimo D'Antona, 2006, n. 46; G. Busillacchi, *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, in *Stato e mercato*, 2006, n. 76.

⁸ Sull'OMC v. M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione. Il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006; per una convincente critica ad una distinzione troppo rigida tra *soft law* e *hard law*, v. B. Caruso, *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, in W.P. Massimo D'Antona, 2005, n. 78; F. Ravelli, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, in *Diritto, lavori, mercati*, 2006, n. 1; D. Wincott, *European political development, regulatory governance and the european social model*, in *European law journal*, novembre 2006; F. Rödl, *Constitutional integration of labour constitutions*, (a cura di E. Eriksen, C. Joerges, F. Rödl), in *Law and democracy in the post-national Union*, Arena report 2006, n. 1.

⁹ Sul significato della Carta di Nizza per l'elaborazione di un nuovo Statuto del lavoro post-fordista rinvio a G. Bronzini, *La Carta europea dei diritti fondamentali: dal progetto di un modello sociale europeo alla costituzionalizzazione dell'Unione*, in H. Friese, A. Negri, P. Wagner (a cura di), *Europa politica*, Manifestolibri, Roma, 2002; sul nesso tra diritti fondamentali e Lisbon Agenda, v. S. Sciarra, *Fundamental labour rights after Lisbon Agenda*, W.P. Massimo D'Antona, 2005, n. 65.

¹⁰ Leggibile nel *Dossier* sul GP pubblicato nel sito del dipartimento di Diritto del lavoro dell'Univer-

sità di Catania.

¹¹ Sul *basic income* v. P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, La découverte, Milano, 2006; M. Paci, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. Standing, *Why basic income is needed for a right to work*, in *Rutger Journal of law and urban policy*, 2005, n. 2.

¹² V. l'intervento di S. Leonardi già citato; sulla contrattazione collettiva nell'OMC, cfr. F. Guarriello, *Il contributo del dialogo sociale alla strategia europea dell'occupazione*, in M. Barbera (a cura di) *op. cit.*

¹³ V. G. Bronzini, V. Piccone, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Diritti dell'uomo*, 2006, n. 2; sulla applicazione della Carta v. G. Bisogni, G. Bronzini, V. Piccone, *I giudici e la Carta europea dei diritti fondamentali*, Chimienti, Taranto, 2006; S. Sciarra, *Diritti fondamentali, principi generali di diritto europeo: alcuni esempi nelle recente giurisprudenza della Corte di Giustizia europea*, in corso di pubblicazione in *La Carta e le Corti*, Taranto, 2007; S. Sciarra, *Norme imperative nazionali ed europee*, in W.P. Massimo D'Antona, 2006, n. 44.

¹⁴ V. il documento di Cgil, Cisl e Uil, che segue.

¹⁵ Rinvio al mio *Generalizzare i diritti o la subordinazione*, in *Democrazia e diritti*, 2005, n. 2.

Il crinale del riformismo europeo tra diritti sociali e precariato del lavoro

di Benedetto Vecchi

contributo pubblicato sul sito del Centro Riforma dello Stato
www.centroriformastato.it/crs

Nel Libro Verde c'è l'idea di garantire una "base di diritti" per tutta la forza-lavoro anche se annuncia un ridimensionamento dei diritti sociali di cittadinanza e l'estensione del precariato diffuso. Manca ancora la presa di parola della forza-lavoro. Sia essa precaria, "autonoma", a tempo indeterminato.

La lettura del recente "Libro Verde" sulla legislazione del lavoro lanciato dall'Unione europea nell'arena pubblica provoca una sensazione di straniamento. Straniamento dovuto alla forma che le istituzioni europee hanno scelto per porre il problema di una riforma delle legislazioni del lavoro nei diversi Paesi. Il Green Paper è infatti presentato come un *work in progress* emendabile dalla discussione pubblica che si protrarrà fino a giungo di quest'anno. Ma la sensazione che ci troviamo di fronte a un fatto insolito nella, spesso, autoreferenziale azione delle varie Commissioni comunitarie è che la riforma delle norme che regolano i rapporti di lavoro è assunta come una sfida politica per far fronte alla "grande trasformazione" della globalizzazione, con i suoi squilibri nei rapporti tra gli Stati e l'aumento delle differenze sociali che ha provocato. È quindi un documento che presenta un'analisi la cui conoscenza, approfondimento e articolazione è motivo di interesse e che tuttavia rivela una distanza dalla nuda vita sia della forza lavoro a tempo indeterminato che di quella sottoposta a contratti non standard.

La «grande trasformazione» è considerata infatti un fatto già accaduto e verso la quale si propone un adeguamento legislativo preliminare e dunque mai successivo alla presa di parola della forza-lavoro precaria o di quella che conosce norme contrattuali che il documento continua a chiamare

standard. Il "Libro Verde" compie quindi un rovesciamento della prassi che ha caratterizzato, in epoca moderna, l'opera dei giuristi, i quali intervenivano quando i conflitti tra capitale e forza-lavoro avevano già modificato la costituzione materiale. Nel documento dell'Unione Europea si sottolinea invece il fatto che siano le istituzioni i luoghi preposti a creare le condizioni di un conflitto, anzi più precisamente di una dialettica sociale tra le imprese e le organizzazioni del lavoro dipendente. Ed è da questo punto di vista che il "Libro Verde" mostra una distanza dalla nuda vita del rapporto tra capitale e forza-lavoro. Dunque, un testo ambizioso, a suo modo "costituente" di un ordine del discorso "riformista" attorno al mercato del lavoro continentale che va sempre inserito su tendenze globali.

Il documento dell'Unione Europea passa in rassegna lo stato dell'arte della legislazione sul lavoro dei diversi Paesi, sottolineando il fatto che nell'ultimo decennio c'è stata una moltiplicazione delle forme contrattuali il cui effetto collaterale è stata una frammentazione del mercato del lavoro. Il part-time, il lavoro a chiamata, il telelavoro, quello interinale, la consulenza e il lavoro autonomo non sono una prerogativa dell'Italia, ma coinvolgono l'insieme dei Paesi che fanno parte dell'Unione Europea. Altro fattore che il "Libro Verde" registra è che le forme contrattuali non standard non riguardano solo gli uomini e le donne che hanno difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro o che coinvolgono solo le mansioni dequalificate o i giovani che fanno la loro prima apparizio-

ne nel mondo della produzione. La deregolamentazione del mercato del lavoro coinvolge l'insieme della forza-lavoro.

Da questo punto di vista, la parte del *paper* dedicata al lavoro autonomo evidenzia bene il fatto che oramai sono anche gli *skilled* a essere investiti da rapporti contrattuali distanti anni luce dalle forme tradizionali di *self-employment* o dall'assunzione a tempo indeterminato magari come *professional*. Con realismo, il Libro Verde registra il fatto che la precarietà è il *clinamen* presente e futuro della forza-lavoro. Con un alto

... le forme contrattuali non standard non riguardano solo gli uomini e le donne o i giovani, ma l'insieme della forza-lavoro

tasso di spregiudicatezza, il documento propone di introdurre una figura del lavoro che superi le vecchie distinzioni tra lavoro dipendente e lavoro autonomo. Questa nuova figura è chiamata lavoro economicamente dipendente e che comprende tutte le tipologie contrattuali conosciute, considerate la forma giuridica che definisce le modalità nell'erogazione della forza-lavoro. Detto in sintesi: sia i precari, che gli intermittenti, che i tempo indeterminato, che i *self-employment* sono racchiusi in questa nuova figura lavorativa perché dipendenti dal ciclo economico e dal ciclo produttivo, anche se formalmente sono giuridicamente lavoratori autonomi o a tempo parziale. È questa la parte più pregnante del "Libro Verde" e che andrebbe discussa a fondo proprio per le implicazioni "politiche" che comporta.

È noto che la produzione reticolare della ricchezza consideri la molteplicità dei rapporti di lavoro la condizione necessaria per il suo fun-

zionamento. Così come è indubbio che in un'impresa a rete, in quanto modello dell'organizzazione produttiva, le forme di subordinazione della forza-lavoro devono assumere il "principio di individuazione" come orizzonte strategico nelle relazioni contrattuali tra impresa e forza-lavoro. La subordinazione è quindi ricombinata attraverso la pluralità delle norme contrattuali e da una gerarchia che agisce contemporaneamente su dispositivi di sorveglianza e di disciplina *vis-à-vis* in cui l'autonomia della forza-lavoro è retoricamente auspicata, ma solo all'interno di un quadro di compatibilità che la rete produttiva definisce di volta in volta.

Ma il "principio di individuazione" di cui ci sono molti echi nel documento dell'Unione Europea si arresta di fronte al fatto che il processo produttivo è momento collettivo di relazioni sociali. Da qui la necessità di un "quadro normativo" che legittimi una pluralità ragionevolmente semplificata delle norme contrattuali che trova la sua "base sociale" in una piattaforma comune di diritti individuali e collettivi. Questo è il punto più squisitamente politico del documento. Un punto di arrivo politico e anche di partenza per introdurre un secondo punto su cui si articola il "Libro Verde", cioè quella asimmetria di diritti e tutele che la forza-lavoro ha imparato a conoscere molto bene. Da una parte, una componente ancora maggioritaria, ma destinata a diventare marginale, del «lavoro dipendente» che usufruisce dei diritti sociali di cittadinanza; dall'altra l'esercito in crescita dei precari che guarda come a una terra promessa quell'insieme di tutele e diritti che hanno caratterizzato i rapporti tra capitale e forza-lavoro. Per gli autori del "Libro Verde" questa è una situazione oramai insostenibile e per questo evocano la parola magica della *flexicurity*, attraverso la qua-

le armonizzare i diritti della forza-lavoro e la flessibilità di cui hanno necessità le imprese per avviare quel circolo virtuoso tra innovazione e competizione internazionale. Ma è proprio su questo crinale che l'iniziale straniamento cede il passo a un più corposo dubbio sul fatto

che le pur lodevoli parti del documento siano prolegomeni di un ordine del discorso sulla necessità di una radicale deregolamentazione del mercato del lavoro cui deve seguire la definizione di un insieme di norme, diritti e tutele che registrino e legittimino tale deregolamentazione. In altri termini, c'è in filigrana nel "Libro Verde" l'idea che quella "base di diritti" per tutta la forza-lavoro auspicata dagli autori si costruisca su un ridimensionamento dei diritti sociali di cittadinanza per favorirne,

una volta ridimensionati, l'estensione al precariato diffuso.

Un testo da "prendere sul serio" non tanto per l'organicità che lo caratterizza, ma perché definisce il campo tematico e analitico della discussione attorno alla riforma del diritto del lavoro. Lo studioso francese Pierre Bourdieu ha spesso parlato di campo per indicare l'insieme dei problemi, dei conflitti, delle *vision* attorno a un fattore costitutivo dei rapporti sociali. E ha sempre segnalato che i confini che lo delimitano siano quelle zone grigie in cui i conflitti sono più aspri. Partecipare alla discussione attorno al "Libro Verde" dovrebbe essere caratterizzata proprio dalla necessità di rendere quei confini momento di conflitto per far sì che la delimitazione tematica del campo sia in questo caso impossibile, visto che si tratta di discutere proprio di un rapporto sociale che vede ancora assente la presa di parola della forza-lavoro. Sia essa precaria, che "autonoma" che a tempo indeterminato.

Benedetto Vecchi
Il Manifesto

Quale *flexicurity* per le politiche sociali europee?

di Giuseppe Allegri

contributo pubblicato sul sito del Centro Riforma dello Stato
www.centroriformastato.it/crs

Reddito di esistenza per un nuovo welfare locale-continentale. Il Libro Verde potrebbe inaspettatamente costituire l'occasione per riaprire il dibattito critico e sempre sottaciuto sulla trasformazione del welfare state, nella prospettiva di una nuova definizione delle politiche sociali europee e a partire dalle rivendicazioni della generazione precaria.

"Non compiangerlo troppo. La gente di qui sarà anche borghese, ma di fatto è poco più che manovalanza a contratto."

J.G. Ballard, *Millenium People*, 2003.

Premessa

Al giorno d'oggi "quattro lavoratori europei su dieci sono impiegati

con contratti atipici o sono lavoratori autonomi": così ci informa la Commissione Europea in occasione della presentazione del Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" [COM(2006) 708 final, del 22 novembre 2006].

Con la pubblicazione del Libro Verde la Commissione ha aperto un periodo di consultazioni, che si concluderà il 31 marzo 2007, cui interverranno i cd. *stakeholders* (portatori di interessi) e gli altri soggetti organizzati della società civile europea (sindacati, associazioni professionali, associazioni civiche, studiosi, centri di ricerca, etc.). Nella prospettiva che la stessa Commissione presenti per il giugno successivo una Comunica-

zione sulla cd. *flexicurity* (*flexicurity*, in francese; mentre in italiano si è utilizzato il temibile neologismo “flessicurezza”), ovvero sulla necessità di “promuovere la flessibilità combinata con la sicurezza del posto di lavoro”, per dirla con le parole dello stesso Green Paper.

Il percorso che precede l’elaborazione del Libro Verde risale ad uno studio sull’evoluzione del diritto del lavoro intrapreso dalla Direzione Generale Lavoro, politiche sociali e pari opportunità della Commissione Europea già con il cd. *Rapporto Supiot* del 1999 e con il successivo *General Report on the Evolution of Labour Law* del 2005¹; ma, come vedremo, rimane assai poco della ricchezza di quel processo ricognitivo, di studio ed inchiesta.

1. Il deficit sociale nel Libro Verde.

Dalla lettura nel Libro Verde sembra esserci una interpretazione prevalentemente unidimensionale della cd. *flexicurity*, tutta appiattita sotto il profilo della flessibilità imposta dall’alto del mercato del lavoro e delle forme astratte e imperscrutabili di un capitale sempre più evanescente, ma non per questo meno pervasivo. Anche le 14 domande inserite all’interno del Libro Verde, come interlocuzione rispetto al dibattito che dovrebbe svilupparsi, rischiano di perdersi tra limiti particolaristici ed intenti palinogenetici difficilmente comprensibili.

A tratti compare qualche parziale considerazione sull’attuale divisione del mercato del lavoro “a due velocità”, tra i lavoratori “integrati” particolarmente garantiti e quelli “esclusi” in assenza di tutele, con in mezzo una montante “zona grigia” di forme di lavoro precarie, informali e non garantite, il che genera “una situazione di insicurezza” (p. 3 del Libro Verde). D’altra parte non si può fare a meno di notare che si “è avuta una proliferazione di varie forme contrattuali in mancanza di un opportuno adeguamento del diritto del lavoro e delle convenzioni collettive all’evoluzione del lavoro e della società” (p. 7 del Libro Verde). Contratti atipici che sono stati utilizzati dalle imprese al fine di

“rimanere competitive in un’economia globalizzata”, eludendo la previsione dei costi per adeguare le garanzie e le tutele ai nuovi lavoratori intermittenti. Viene, insomma, edulcorata, ma non del tutto occultata, la condizione di crisi acuta delle politiche sociali sul lavoro, sia a livello di normazione statuaria che di intervento comunitario, fino a paventare la necessità di “istituire un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione” (ivi).

A fronte di questa inevitabile presa d’atto delle fatiscenti condizioni di ibridazione tra diritto del lavoro e politiche sociali il Libro Verde si limita a porre un paio di sbrigative domande riguardo l’eventuale necessità di prevedere “una ben congegnata assistenza per i disoccupati, sotto forma di compensazioni per la perdita di reddito (politiche passive del mercato del lavoro), ma anche di politiche attive del mercato del lavoro” (domanda n. 5, p. 11, Libro Verde); “è necessario prevedere un “nucleo di diritti” relativo alle condizioni di lavoro di tutti i lavoratori, indipendentemente dalla forma del loro contratto di lavoro?” (domanda n. 8, p. 14, Libro Verde).

Domande che appaiono retorici espedienti comunicativi, la cui premessa in positivo avrebbe dovuto guidare le reali proposte per adeguare la legislazione sociale, quella del diritto del lavoro e le forme di tutela e garanzia dei lavoratori autonomi e flessibili, per l’affermazione di un nuovo modello sociale europeo. Invece il Libro Verde sembra rimanere in mezzo al guado e così finisce con l’incontrare un quasi unanime e pluralistico dissenso: a cominciare dai pronunciamenti radicalmente negativi delle organizzazioni sindacali confederali e di quelle confindustriali, così come delle organizzazioni dei lavoratori autonomi (in particolare i *freelance* inglesi), per finire con i freddi pareri di gran parte delle associazioni civiche non governative². Niente male per un lavoro che do-

vrebbe avviare consultazioni propositive da parte dei diversi soggetti collettivi di una nascente sfera pubblica europea non del tutto istituzionalizzata.

2. Reddito e nuovo welfare “presi sul serio”, per l’autonomia della generazione precaria.

Riguardo il contesto italiano la pubblicazione del Libro Verde potrebbe inaspettatamente costituire l’occasione per riprendere in mano il sottile filo rosso che lega un dibattito critico e sempre sottaciuto sulla trasformazione del *welfare state*, nella prospettiva di una nuova definizione delle politiche sociali europee e a partire dalle rivendicazioni della generazione precaria.

a) oltre il welfare “lavorista” italiano: per l’introduzione del reddito di esistenza.

In Italia si paga lo strutturale ritardo del *welfare* rispetto al mutamento delle forme dell’organizzazione sociale e del lavoro. Per riprendere l’analisi di Manuel Castells, indiscusso studioso dell’«età dell’informazione»³: “in generale, la forma tradizionale del lavoro, basata su occupazione a tempo pieno, mansioni univoche e normate e una carriera definita sul ciclo di vita si sta sgretolando in modo lento ma

Il Libro Verde potrebbe costituire l’occasione per riprendere il sottile filo rosso che lega un dibattito critico e sempre sottaciuto sulla trasformazione del welfare

certo”. È questo un processo di radicale mutamento del rapporto tra capitale e lavoro, descritto dalla narrativa sociologica degli ultimi venti anni sulle forme del lavoro post-fordiste (si rinvia agli studi e le inchieste di Sergio Bologna e Richard Sennett, per citare solo due tra i maggiori analisti). Basti qui solo accennare alla grande trasformazione delle condizioni lavorative in cui prevalente diviene la capacità relazionale, comunicativa, di cura, intellettuale e di reciproco scambio di informazioni e conoscenze, sia nella ricerca, che nello svolgimento del lavoro. E decisivi in questo mutamento sono stati due processi avviati nel corso degli anni ‘70: “l’ingresso massic-

cio nel mercato del lavoro delle donne, [...] proprio nel momento in cui, in seguito alle modificazioni produttive e tecnologiche, inizia anche una graduale trasformazione della regolamentazione e del quadro normativo dei rapporti di lavoro (processo o politiche della flessibilità)⁴: insomma l'avvento della "rivoluzione della tecnologia e dell'informazione" e "le lotte delle donne e dello sfaccettato movimento femminista" (Castells), con la *connessa* "femminilizzazione del lavoro"⁵.

C'è un doppio andamento iscritto in queste trasformazioni capitalistiche delle condizioni di lavoro, in cui si gioca la libera scelta e l'autonomia dei tempi lavorativi e della realizzazione di sé dentro e fuori il lavoro, insieme con l'attesa "ancora di essere ammessi nella sfera delle garanzie primarie", che precedono quelle "aggiuntive dello stato sociale"⁶. Se volessimo dirlo con degli slogan è la rivendicazione di una "insubordinazione" rispetto alla società dei salariati fordisti, cui si accompagna una oggettiva condizione di deperimento delle garanzie e tutele: il lato solare di libertà ed autonomia delle forme di vita si scontra con la sofferenza dei principi e delle pratiche di giustizia e solidarietà. È anche la fase di incubazione del dogma liberista del capitalismo finanziario globale e di una condizione di sopraffazione del momento economico rispetto a quello regolativo: salta il patto sociale dell'epoca fordista ed il comando capitalistico sfugge alle gabbie della mediazione politico-istituzionale.

Tutto ciò è la "rivoluzione" che ha mutato i tempi, gli spazi e le forme del lavoro, nonché gli stili di vita e delle relazioni sociali, al punto che "le attività di istruzione-formazione, dei compiti domestico-familiari, di cura delle persone, di vita comunitaria e sociale," divengono delle vere e proprie "attività non di mercato" svolte nel "tempo disponibile di non lavoro" tradizionale, e devono perciò ora essere considerate "vere e proprie attività lavorative" e perciò retri-

buite⁷.

Questa grande trasformazione non è stata minimamente recepita dalle forme istituzionali dell'inclusione sociale del nostro Paese. L'impostazione "lavorista" del modello sociale italiano, un eccesso incontrollato di "interventi settoriali" (cassa integrazione, prepensionamenti, mobilità lunga, etc.) e una legislazione che da ormai vent'anni genera flessibilità e precarietà nelle forme del lavoro, in assenza di tutele⁸: ecco l'implosione del patto sociale che aveva guidato l'Italia nei Trenta gloriosi. A

Si dovrebbe avviare una discussione sulla necessità di modellare tutela e protezione delle nuove forme del lavoro

ciò si aggiunga una strutturale tendenza italico-mediterranea a far gravare prevalentemente sulle famiglie la rete di garanzie per le giovani generazioni e anche ben oltre, al punto di poter parlare di un "welfare familistico". È così che si giunge al fallimento del sistema di garanzie per l'attuale forza lavoro compresa tra i 20 ed i 40 anni, stritolata tra un presente in assenza di diritti e l'assenza di un diritto al futuro.

L'arretratezza del nostro sistema sociale nel contesto europeo è ulteriormente confermata dal fatto che ormai, tra i 15 vecchi Paesi appartenenti all'UE, solamente l'Italia e la Grecia non prevedono una forma anche minima di *basic income* e/o di "reddito minimo" garantito e più o meno universale⁹. E questa dovrebbe essere una campagna all'altezza dei tempi, che vada ben oltre la limitata proposta governativa di aprire un Tavolo di mediazione sociale per la riforma degli ammortizzatori sociali, per altro aperto ai soliti noti soggetti della rappresentanza politica, sindacale e confindustriale, che poco o nulla hanno il polso delle trasformazioni soggettive, lavorative, esistenziali che accompagnano la transizione verso il postfordismo¹⁰.

Paradossalmente proprio a partire da una inevitabile critica del Libro Verde in questione – e da una connessa decostruzione della assai debole politica sociale portata finora avanti dall'attuale Governo Prodi – si dovrebbe avviare una

discussione pubblica e una battaglia politico-culturale sulla necessità di modellare tutela e protezione delle nuove forme del lavoro, atipiche, flessibili, discontinue, intermittenti, etc.¹¹, all'interno di una più ampia trasformazione del *welfare*. Che sia all'ordine del giorno la possibilità di immaginare nuovi meccanismi regolativi tra capitale, forza lavoro e politiche sociali di garanzia informate ai principi di solidarietà, cooperazione, autonomia e libertà. Tenere insieme l'esigibilità di tutele garantistiche e forme di reddito sganciate dalla prestazione lavorativa tradizionale, insieme con meccanismi di formazione permanente e continua, riqualificazione dei servizi pubblici, accesso alla casa e affermazione di nuovi diritti significherebbe poter parlare insieme il linguaggio dell'innovazione generazionale e quello dell'innovazione strutturale del Paese.

b) per l'autonomia della generazione precaria

Ma spesso i soggetti della grande trasformazione verso forme del lavoro postfordiste hanno dovuto scontrarsi proprio contro le forze sindacali tradizionali e le cosiddette forze progressiste appartenenti alla sinistra, tanto "moderata", quanto "radicale".

Prendiamo ancora in prestito le parole di Sergio Bologna (cit. alla nota 6).

"Questa Sinistra, che pretende di rappresentare l'unica opposizione alle tendenze neo-liberali, non si è ancora staccata dai parametri mentali del fordismo, rappresenta uno sterile (e improbabile, antistorico) ritorno al fordismo".

"I sindacati non hanno ancora intrapreso la strada di una trasformazione interna dei loro modi di operare, dei loro linguaggi, in modo da essere istituzioni adeguate ai problemi della società postfordista o del lavoro flessibile o del lavoro autonomo di seconda generazione. Si limitano a difendere gli iscritti, che appartengono in stragrande maggioranza alle categorie dell'impiego pubblico e delle grandi aziende o alla categoria dei pensionati (che sono la maggioranza degli iscritti al più grande sindacato italiano, la Cgil)."

È così fotografato uno scacco epocale per la tradizionale modellistica dei sistemi politici e sindacali e soprattutto una frattura generazionale tra i soggetti che rivendicano un mutamento dell'esistente e la rappresentanza politico-sindacale storicamente più attenta alle trasformazioni sociali. Così l'atipica e flessibile generazione di lavoratrici autonome, intermittenti prestatori d'opera, precari e del lavoro intellettuale paga la sua atomizzazione sociale costretta in una condizione di servitù pre-moderna al "mercato del lavoro" e di logoramento politico ed esistenziale ai meccanismi di rappresentanza tradizionale e di *governance* post-moderna.

Ma le soggettività del lavoro precario, postfordista, autonomo, etc. da una parte hanno capito la necessità di immaginare nuove forme di autorganizzazione e autorappresentazione delle loro istanze e rivendicazioni (si pensi all'altalenante percorso delle MayDay qui in Europa, così come al lavoro della Freelancers Union negli Stati Uniti, o alla miriade di gruppi che si narrano, discutono e agiscono a partire dalla loro condizione lavorativa)¹². Dall'altra quelle stesse soggettività hanno sperimentato la possibilità di incontrare il consenso dell'opinione pubblica sulla nuova questione sociale della precarietà diffusa, al di là della oggettiva condizione lavorativa: così è avvenuto nella primavera dello scorso anno nelle lotte francesi anti-cpe, che hanno avuto l'invidiabile capacità di produrre una condivisione intergenerazionale e di costringere le forze sindacali e di sinistra al dettato della agenda rivendicativa proposta dai movimenti precari e studenteschi¹³.

È l'apparentemente impossibile quadratura del cerchio di pensare forme definite e provvisoriamente permanenti di auto-organizzazione e di produzione di conflitto, nell'epoca della flessibilità ed intermitenza lavorativa. Una speranza e poco di più, per ora, di un qualcosa ancora informe, ma necessario, in quanto "occorre un lavoro propedeutico in profondità, che ci liberi a poco a poco dagli schemi mentali acquisiti durante il fordismo e riprodotti all'infinito, come una litania, dalla Sinistra": una

speranza nella "concreta possibilità di trovare, nella condizione di lavoratori postfordisti, gli elementi di liberazione o almeno di autotutela"¹⁴.

Flessibilità e autonomia della prestazione lavorativa, sicurezza di reddito e garanzie sociali, auto-organizzazione delle proprie esistenze e condivisione di una nuova socialità, cooperazione sociale e solidarietà: potrebbe essere un primo ripensamento dal basso della *flexicurity*, ma anche il cominciamento di un ancora afasico abbecedario per la lingua ancora sconosciuta della liberazione ai tempi della indeterminatezza delle condizioni di vita e lavoro.

c) per un nuovo modello sociale europeo, *au-de-là de l'emploi et de l'État*¹⁵.

Il contesto europeo, se preso come spazio che dia la possibilità di cortocircuitare la dimensione locale-metropolitana con quella post-statuale, potrebbe divenire un momento di rovesciamento della *flexicurity* interpretata in modo unidimensionale dal Libro Verde: giocare il contenuto del Libro Verde contro gli stessi estensori, anche questo potrebbe essere un primo passaggio di consultazione della "società civile europea".

Lo spazio politico-istituzionale continentale è in una trasformazione epocale da più di un ventennio e trova sempre maggiori difficoltà ad essere circoscritto nelle forme tradizionali delle categorie politiche già conosciute. Proprio la sua indeterminatezza istituzionale, ancora neanche "embrionale o rudimentale"¹⁶, dovrebbe renderlo un luogo molteplice, disponibile alla sperimentazione non solo dall'alto delle *élite* governative e/o finanziarie, ma anche dal basso delle embrionali forme di vita dei nuovi soggetti sociali postfordisti. Quasi sia possibile ricombinare la oramai annosa discussione sull'Europa sociale ben oltre una "economia sociale di mercato", partendo da un ripensamento del modello sociale del Nord Europa¹⁷, per inserirla all'interno di una ri-

flessione "sul modo di organizzare una forma di protezione minima su scala continentale", che possa assumere, in fase embrionale la forma di un "eurodividendo" o di un "eurostipendium", vincolato alla previsione di "modelli di finanziamento alternativi"¹⁸.

Questa continua ad essere la scommessa aperta di tenere insieme un nuovo *welfare* articolato tra locale e continentale, insieme con sperimentazioni di una cittadinanza solidale ed attiva. Una frammentazione dei poteri che passa dal ripensamento di un federalismo critico e radicale, dentro e fuori le istituzioni, alla ricombinazione applicativa del principio di sussidiarietà, come strumento di autogoverno, regolazione condivisa e protagonismo delle reti associative nella gestione condivisa dei beni comuni. Il tentativo di sperimentare l'esistenza di pratiche sociali e regolative che, insinuandosi nella grande divaricazione tra diritto pubblico e privato, tra l'apparentemente *soft governance* e le rigidità del Governo, riescano a conquistare spazi di autoregolazione sociale e solidarietà: il crinale tra uno spurio diritto sociale e procedure di autogoverno, che diano soluzioni inedite e permanentemente aperte al conflitto sociale di una democrazia attiva e post-rappresentativa¹⁹.

**Si potrebbe dire
che è questo il
tempo in cui tutti
i soggetti
dovrebbero
pensarsi in modo
inedito**

Anche per questo in alcune Regioni d'Italia da anni si sta sperimentando l'ardito e faticoso percorso di azioni e progetti di legge regionali volti a prevedere le prime forme di reddito di cittadinanza e/o di base locale-regionale. È il caso della contraddittoria esperienza campana, quindi dei processi aperti in Friuli Venezia Giulia, Molise, Lazio ed in parte Lombardia, Puglia e Valle d'Aosta²⁰. Tentare di coniugare forme inedite di socializzazione delle forme di governo locali e di nuovo *welfare*, estendendo le garanzie alle cittadinanze, non solo in quanto forza lavoro, prevedendo un "reddito di base locale-regionale", sia tramite erogazioni monetarie sganciate dalla prestazione di lavoro, che median-

te l'estensione di servizi pubblici per la mobilità, la formazione permanente e continua, l'accesso alla casa, la produzione e fruizione culturale e delle nuove tecnologie, etc.²¹.

Un ripensamento globale della struttura istituzionale del *welfare state* novecentesco, che parte dal basso, investe la dialettica tra autonomia locale-regionale e governo centrale, anche alla luce delle riforme autonomistiche dell'ultimo decennio, impone un ripensamento della spesa sociale statale e interroga la definizione di un nuovo modello sociale europeo.

È il tentativo di tenere insieme percorsi di redistribuzione dei poteri tra autonomie istituzionali e sociali, in un'ottica di un federalismo come processo permanentemente aperto e di una concezione del pubblico non-statale che scarta la lettura unidimensionale del "pubblico" come immediatamente "statale" e interroga la possibilità di pensare nuove forme di organizzazione sociali e istituzionali.

Anche per questo l'occasione di aprire un ampio confronto pubblico sulla "questione *flexicurity*" può mettere in relazione il livello locale-regionale con quello sovra-statale, come spazi politico-istituzionali in trasformazione e perciò non rigidamente perimetrati, ma suscettibili di una inedita composizione dei conflitti sociali, rispetto alle plurisecolari rigidità della forma-Stato.

3. Una conclusione che vorrebbe essere un'apertura.

Se volessimo essere epocali e al contempo disincantati si potrebbe dire che è questo il tempo in cui tutti i soggetti (da quelli istituzionali, partitico-sindacali, a quelli economico-imprenditoriali, ai movimenti sociali) dovrebbero pensarsi in modo inedito, ammettendo le proprie incapacità ed i propri errori, se davvero volessero praticare nuove forme di autonomia, a partire da processi di sperimentazione per la trasformazioni delle politiche sociali. Perciò sembra auspicabile che intorno all'attuale Libro Verde e al pluriennale processo di definizione delle politiche sociali comunitarie ci sia un dibattito il più ampio possibile, che tra-

valichi il tradizionale circuito della rappresentanza politico-sindacale e includa prese di parola collettive e singolari dei soggetti sociali, esterni ai tradizionali canali di pressione delle istituzioni statali e comunitarie. L'ipotesi di mettere in campo pratiche ibride di relazione tra l'emergenza di nuove soggettività, con il loro portato di innovazione sociale e rivendicativa, e il momento di accoglimento politico-regolativo, per la trasformazione dei sistemi socio-istituzionali, potrebbe costituire una reciproca crescita, in cui la mediazione del conflitto sociale permetterebbe da una parte l'affermazione di un nuovo *welfare* e dall'altra di immaginare meccanismi di regolazione giuridica maggiormente inclusivi, rimodellando anche il cd. Metodo Aperto di Coordinamento.

Questa potrebbe essere la scommessa di prendere sul serio un Libro Verde sulla *flexicurity*, per molti versi insoddisfacente: la lotta per l'affermazione di politiche sociali locali, statali e comunitarie all'altezza dei tempi, come momento di protagonismo dei soggetti sociali non appartenenti alla società civile istituzionalizzata, rimasti troppo a lungo esclusi e/o scettici rispetto all'amputato processo di costituzionalizzazione comunitario e in ogni caso scontenti dello *status quo* istituzionale. Chi quotidianamente prova a sperimentare forme di affermazione di diritti al futuro e a una vita dignitosa non ha nulla da perdere in questa battaglia per la trasformazione dei sistemi sociali esistenti.

"Qui era iniziata la rivoluzione della buona borghesia, non la rivolta di un proletariato disperato, ma la ribellione del ceto dei professionisti istruiti, colonna portante della società".

J.G. Ballard, *Millenium People*, 2003.

Giuseppe Allegri

Note

¹ Il rapporto, a cura di Alain Supiot, intitolato *Trasformazioni del lavoro e il futuro della regolazione del lavoro in Europa*, era stato preparato per la Direzione Generale Lavoro e Politiche Sociali della Commissione Europea ed è stato

pubblicato in francese (*Au-de-là de l'emploi*, Flammarion, Paris, 1999), in spagnolo (*Trabajo Empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999), in inglese (*Beyond Employment*, Oxford University Press, London-New York, 2001), quindi in italiano (*Il futuro del lavoro: trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Carocci, Roma, 2003).

² Si rinvia alla esauriente raccolta di materiale contenuta nel *Dossier* curato da Clemente Massimiani presso il sito Labour Web www.lex.unict.it/eurolabor/default.htm, facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania.

³ Per riprendere il titolo della sua monumentale opera in tre volumi M. Castells 2004: la citazione in questione è ripresa dal I volume *Nascita della società in rete*, 2002 [1997], p. 317.

⁴ Questa la ricostruzione contenuta nel *Rapporto Supiot*, cfr. A. Supiot, *Il futuro del lavoro ecc.*, cit. p. 174.

⁵ Analisi, inchiesta sociologica e dibattito assai ampio su questo tema, per il quale mi limito a rinviare ai *Quaderni di Via Dogana*, 2005 e 2006, nonché a Posse, 2003, e T. Bertilotti, C. Calasso, A. Gissi, F. Lagorio (a cura di), 2006.

⁶ Per dirla con Sergio Bologna, 1997, p. 25.

⁷ È questa la condivisibile analisi proposta da A. Supiot, *Il futuro del lavoro ecc.*, cit. 2003.

⁸ Sull'impostazione lavorista del nostro *welfare* si cfr. da ultimo la ricostruzione di Filippo Pizzolato, 2004; sulla necessità di adeguamento dei sistemi sociali alle trasformazioni del lavoro si rinvia a Massimo Paci, 2005; sul mutamento dei rapporti di lavoro in Italia nell'ultimo trentennio si veda un lavoro facilmente rintracciabile anche in rete: E. Betti, *Mutamenti nei rapporti di lavoro in Italia dalla crisi degli anni '70 alla flessibilità*.

⁹ Per dirla con la formula di Philippe Van Parijs – Yannick Vanderborght, 2006, ai quali si rinvia per la tabella sui sussidi nell'Europa a 15 (p. 12), dalla quale è ripresa la ricostruzione che qui proponiamo. Ricorda questa inadempienza mediterranea (italo-greca) anche Chiara Saraceno (2003) che, nel suo pluriennale lavoro, prova a legare le problematiche delle politiche pubbliche sulla formazione, i

giovani e le famiglie, le donne ed il lavoro, con le nuove povertà e la previsione di forme di sostegno al reddito, tentando, probabilmente troppo inascoltata dal mondo della politica di sinistra, di aprire una discussione programmatica sulla definizione di un nuovo *welfare*; si veda anche la sua interessante introduzione al succitato volume di Philippe Van Parijs, Yannick Vanderborght, 2006. Rimanendo al dibattito *mainstream* e "riformistico" italiano si rinvia anche agli interventi pubblicati in *www.lavoce.info*, in particolare a quelli di Tito Boeri e Claudio De Vincenti di gennaio 2006, di Marco Di Marco del gennaio 2007, nonché la recente intervista a Tito Boeri, *Salario minimo nazionale, contrattazione decentrata e maggiori controlli*.

¹⁰ Proposto da R. Benini, E. Ceccati, C. Monachesi, *Il futuro del lavoro*, nella *Rivista Lavoro Welfare* (Dicembre 2006), pp. 126 ss., diretta dall'attuale Ministro del Lavoro Cesare Damiano.

¹¹ Ben sapendo che «le forme del lavoro postfordista sono molto più complesse e articolate di quanto espresso da termini come "lavoro atipico" o "lavoro precario"», come ci ricorda S. Bologna, *Nuove forme di lavoro e classi medie nella società postfordista*, in *Quaderni di Via Dogana*, 2006, p. 47.

¹² Si rinvia alla rete MayDay nata a Milano, che in occasione del 1° maggio 2000 ha "inventato" la MayDay Parade delle/i precari-e (sotto l'ala protettiva di San Precario e in comunicativa contrapposizione con (la piazza) San Gio-

vanni dei sindacati confederali, negli anni successivi divenuto appuntamento sperimentato in molte metropoli europee: *www.euromayday.org*. Si vedano ora gli ulteriori sviluppi delle azioni dell'intelligence precaria. Sul lavoro organizzativo della Freelancers Union, a metà tra associazione di mutuo soccorso, sindacato post-moderno e gruppo di lotta e pressione si veda *www.freelancersunion.org*, nonché l'articolo Sara Horowitz, sindacalista *free lance* pubblicato sull'*Economist*, e uscito in italiano su *Internazionale*, 12-18 gennaio 2007, n. 675. A proposito del riprodursi di gruppi spontanei di narrazione e intervento a partire dalla propria precaria condizione lavorativa si veda quanto riportato da A. Nannicini in *Quaderni di Via Dogana*, 2006, pp. 63 ss., ma anche in T. Bertilotti, C. Calasso, A. Gissi, F. Lagorio (a cura di) 2006, p. 55 ss.

¹³ In tema si rinvia alla sezione dedicata a *Place de la précarité* e anche a *I diritti al futuro della generazione precaria francese ed europea*, in *www.centroriformato.it/crs*

¹⁴ Per riprendere ancora la conclusione dell'analisi proposta da Sergio Bologna, cit., p. 51.

¹⁵ Come detto nella nota n. 1, cui si rinvia, *Au-de-là de l'emploi* era il titolo francese del cd. Rapporto Supiot.

¹⁶ Per dirla con Z. Bauman, *Quell'arte tutta nostra di saper parlare all'altro*, al sito http://italy.peacelink.org/europa-ce/articles/art_19959.html.

¹⁷ Per una ricostruzione sulla ten-

sione tra *Social Market Economy* e *Europe's Social Model* si rinvia a C. Joerges, F. Rödl, (2004). Sul modello nordico nella trasformazione socio-istituzionale comunitaria si rinvia a Hans Martens, Carlos Bugigas Schubert (2005).

¹⁸ Questa discussione è riportata da Philippe Van Parijs, Yannick Vanderborght, 2006, pp. 137 e ss., cui si rinvia. Per riferimenti al contesto europeo si rinvia ai lavori della rete *Basic Income European Network* e a quelli della connessa rete del *Basic Income Earth Network*. Alcuni dei lavori prodotti da queste reti sono stati pubblicati in italiano nella *Rivista di quotidiano movimento*, Infoxa (2006).

¹⁹ Varrebbe qui la pena accennare ad un ardito percorso di ricostruzione delle teorie del diritto a partire dall'esperienza del cd. *droit social* e del pluralismo istituzionale del primo Novecento francese di Hauriou e Duguit, fino ad arrivare alle teorie reticolari di Ost – Van de Kerchove (2002) e a quelle sulla teoria costituzionale post-moderna e sulla costituzionalizzazione della *governance* democratica di Ladeur (2003) e del "costituzionalismo societario" di Teubner (2002) e (2004), solo per accennare uno spericolato e accidentato indirizzo di ricerca.

²⁰ A partire da quell'esperienza la rivista il mese di aprile 2005, rivista online di *www.rassegna.it* fece un numero monografico sulla questione del reddito di cittadinanza.

²¹ Cfr. il lavoro di A. Fumagalli, *Per la flexicurity e il reddito di base regionale*.

Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro

La **Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro** ha organizzato un ciclo di lezioni magistrali del **Professor Roger Blanpain** dell'Università di Leuven (Belgio)

sul tema

Globalisation and Comparative Industrial Relations

Calendario prossime delle lezioni:

Giovedì 22 marzo, ore 17,15-19,15

Venerdì 23 marzo, ore 10-13

Lo scambio imperfetto tra flessibilità e sicurezza

di Salvo Leonardi

contributo pubblicato sul sito del Centro Riforma dello Stato
www.centroriformastato.it/crs

L'ossessione per la flessibilità e per una crescita a tutti i costi del tasso di occupazione non è l'unica a turbare i sonni del Libro Verde, essendovi pure quella per il contenimento della spesa pubblica e della lotta all'inflazione, abbiamo più di un motivo per diffidare degli esiti futuri di uno scambio nel quale alla certezza di una maggiore flessibilità farebbe riscontro un'assai più evanescente prospettiva di sicurezza.

1. Il Libro Verde presentato lo scorso novembre dalla Commissione, intitolato "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", si propone di lanciare un dibattito pubblico nell'UE al fine – si legge – "di far evolvere il diritto del lavoro in modo da sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona: ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità". Il testo, alla cui stesura si è giunti grazie al contributo di un gruppo di lavoro incaricato dall'Employment Committee e dalla Social Protection Committee durante la presidenza di turno austriaca, ai primi del 2006, recepisce ed elabora selettivamente una ormai vasta stratificazione di testi comunitari intorno ai temi della riforma del mercato del lavoro e delle politiche sociali europee. L'obiettivo della Commissione è di giungere all'adozione di una comunicazione su questi punti entro il 2007, dopo una fase di consultazione, di quattro mesi, aperta al contributo di chiunque – a cominciare dalle parti sociali e dalle ONG – voglia esprimere un proprio parere. Lo spirito e la procedura riflettono quell'indirizzo di *governance*, sempre più ricorrente nel diritto sociale comunitario e noto come Metodo Aperto di Coordinamento, basato su tecniche regolative *soft*, generate per induzione e mutuo apprendimento (*benchmarking, peer review, best practices*), attraverso un processo

riflessivo di *management* per obiettivi (Caruso, 2005; Barbera, 2006). Pur nutrendo numerose riserve sia sulla legittimità democratica di questa procedura (Cella, 2005), sia sull'efficacia concreta del suo probabile impatto (Radaelli, 2003; Barbier, 2005; Perulli, 2006), sceglieremo di tralasciare questo pur importante aspetto legato al Libro Verde, per concentrarci esclusivamente sulla sua ispirazione ed i suoi obiettivi.

La parola chiave di questo dibattito, la sua fonte ispiratrice, è *flexicurity*, da intendersi come una combinazione integrata di politiche mirate alla flessibilità del lavoro e alla sicurezza dell'occupazione, ma anche del reddito. Di combinazione fra questi due ingredienti parla espressamente il Libro Verde, recependo in ciò una delle linee guida (la 21^a) della Strategia europea per l'occupazione 2005-2008. Analogamente si è espressa la Commissione Europea, che nel suo ultimo rapporto annuale sui progressi compiuti nell'implementazione della strategia di Lisbona (2006) ha indicato, nella prospettiva della *flexicurity*, quattro linee principali di intervento: 1) la disponibilità di assetti contrattuali in grado di consentire un'adeguata flessibilità sia per i lavoratori che per i datori di lavoro; 2) efficaci politiche attive del lavoro, volte a sostenere il passaggio da un impiego ad un altro, come anche dalla disoccupazione ed inattività al lavoro; 3) un sistema credibile di formazione lungo l'arco della vita, capace di rendere i lavoratori in grado tenere il passo con i rapidi mutamenti e di poter transitare

verso nuovi impieghi; 4) un moderno sistema della sicurezza sociale, in grado di coniugare l'esigenza di facilitare la mobilità nel mercato del lavoro con la previsione di adeguati sostegni al reddito durante qualunque fase di allontanamento da esso. Si tratterebbe di passare dalla sicurezza del posto di lavoro alla sicurezza dell'occupazione; *rectius*, dell'occupabilità.

Ciascuno dei due elementi che compongono la *flexicurity* può essere variamente declinato e ricomposto in misure di *policies* che, diversamente dosate, concorrono a definire un determinato assetto nazionale di *governance*, in materia di politiche sociali e del mercato del lavoro. L'impiego di questo neologismo, originato nel dibattito olandese di qualche anno fa, costituisce probabilmente un caso esemplare di quella "omogeneizzazione del linguaggio usato da attori competenti in politiche per l'occupazione", per occultare divergenze

La parola chiave è *flexicurity*, come combinazione integrata di politiche mirate alla flessibilità del lavoro e alla sicurezza dell'occupazione, ma anche del reddito

di opinione, anche molto pronunciate, sin dentro alle Direzioni Generali della Commissione e fra Ministri delle finanze e del lavoro all'interno di alcuni Paesi (Barbier, 2005). Senza dilungarci troppo su questo punto, ci limitiamo a ricordare come si sia ormai soliti distinguere tra flessibilità numerica esterna ed interna, flessibilità funzionale, flessibilità salariale; laddove per sicurezza ci si può riferire al singolo rapporto di lavoro, all'occupazione latamente intesa, al reddito, ad una combinazione infine di questi elementi. Da questo punto di vista, nessun modello nazionale può ritenersi integralmente appiattito su uno soltanto di questi ideal-tipi, ricorrendo di

norma un mix di misure ed indirizzi normativi (Wilthagen, van Velzen, 2006), frutto di un complesso equilibrio di fattori che attengono al grado di sviluppo economico-sociale di un Paese, al tipo di specializzazione produttiva e alla collocazione nella catena internazionale del valore, al processo di formazione di un determinato sistema di *welfare*, alla natura del patto sociale che ha retto la costituzione materiale dei rapporti di classe, alle culture diffuse e condivise, agli assetti demografici di un Paese.

Una ormai vasta letteratura comparata, alla quale attingono – per il tramite delle loro agenzie di studio specializzate (Fondazione di Dublino; Gruppi di alto livello incaricati; Comitati per l'occupazione e per le politiche sociali) – le istituzioni comunitarie, identifica e classifica i sistemi nazionali europei a seconda del modo diverso di coniugare il grado di flessibilità del posto di lavoro, la sicurezza inerente al reddito e alle misure di attivazione, l'incidenza della tassazione sul lavoro. Il recente rapporto della Commissione sull'Occupazione in Europa 2006 distingue cinque *clusters*: 1) il sistema anglosassone (Regno Unito e Irlanda), connotato da un elevato grado di flessibilità, un grado di sicurezza relativamente basso ed un livello basso di tassazione; 2) il sistema continentale (Austria, Belgio, Germania, Francia), che si colloca in una posizione mediana rispetto ad ognuna delle tre variabili menzionate; 3) il sistema mediterraneo (Grecia, Portogallo, Spagna), con poca flessibilità del lavoro, poca sicurezza sociale ed un livello mediano di tassazione; 4) il sistema dell'Europa centro-orientale, a cui è stata di recente (e imprevedibilmente) aggiunta l'Italia, con un grado intermedio di flessibilità, scarsa sicurezza sociale e tassazione di livello intermedio; 5) il sistema nordico (i tre Paesi scandinavi, più l'Olanda), caratterizzato da un livello di flessibilità del lavoro medio-basso, elevata sicurezza sociale ed un livello medio-alto di tassazione.

2. È il sistema nordico, in particolare, a riscuotere un riconoscimento ed un apprezzamento pressoché unanime, e ciò in virtù della

capacità rivelata da quei Paesi nel coniugare competitività economica ed equità sociale, flessibilità del lavoro e sicurezza delle persone, innovazione socio-tecnica e partecipazione dei lavoratori nella gestione del cambiamento. L'Olanda, e soprattutto la Danimarca, sono divenute – in questi anni – gli esempi più virtuosi, e un po' alla moda, di ciò che per le istituzioni comunitarie deve diventare l'area economica più competitiva dell'epoca globale, fondata sulla valorizzazione del capitale umano e della conoscenza, e su un modello sociale sempre attento ai diritti individuali e collettivi della persona (Barbier, 2005). Tutte le statistiche internazionali – così influenti ormai nel condizionare le politiche comunitarie e nazionali – attestano inequivocabilmente il successo di questo modello, già in passato oggetto di vaste curiosità, sia politiche che accademiche, per le obiettive peculiarità del suo invidiabile assetto e modello di sviluppo. Paesi relativamente piccoli e con pochi abitanti, un *welfare state* universalistico e di ispirazione beveridgiana, finanziato da un livello di tassazione fra i più elevati al mondo, una tradizione civica di derivazione protestante, una prolungata egemonia politica della socialdemocrazia, attori sociali forti e coesi, in grado di dar vita ad un sistema particolarmente solido e dinamico di relazioni industriali.

Del modello danese, in particolare, è stato apprezzato quella sorta di "triangolo d'oro", costituito da una normativa particolarmente permissiva in materia di licenziamenti, un regime molto generoso di sussidi in caso di disoccupazione e politiche efficaci di attivazione al lavoro (*aktivering*), incentrate sulla formazione continua ed una eccellente rete di servizi all'impiego (Bredgaard et al., 2005). Ciò ha reso possibile un'elevata mobilità del mercato del lavoro, attestata da una impressionante movimentazione dei rapporti di impiego che, ogni anno, arriva ad interessare una media del 30% di lavoratori danesi, senza che ciò produca riflessi traumatici sul tessuto sociale e produttivo di quel Paese. Il tasso di rimpiazzo e la durata del sussidio di disoccupazione – la cui gestione è rimessa alle organizza-

zione sindacali – sdrammatizzano la perdita temporanea di un lavoro, nonché la sua ricerca, favorendo la riqualificazione professionale e scoraggiando la formazione di aree occupazionali connotate da irregolarità e da bassi salari. Un pezzo importante di quella strategia che Esping-Andersen ha descritto come *decommodification* (demercificazione) del lavoro. Un circuito virtuoso, grazie al quale la Danimarca è oggi in grado di conseguire livelli di competitività fra i più elevati del mondo industrializzato, su segmenti particolarmente innovativi e qualificati della catena internazionale del lavoro, con un tasso di occupazione che con grande anticipo oltrepassa già i parametri indicati nella strategia di Lisbona, in un equilibrato rapporto fra i generi ed una elevata inclusività sia dei giovani che degli *over 55*.

Meno celebrato del modello danese, seppur ugualmente apprezzato, rimane il modello svedese, che col primo condivide storicamente un vasto campo di affinità. A cominciare da quell'opzione universalistica, "popolare" e socialdemocratica di *welfare* che contraddistingue il modello nordico rispetto a quello lavoristico e "bismarkiano" della tradizione continentale europea. Vi sono tuttavia due ambiti su cui, quanto meno, il modello danese si allontana da quello svedese (e finlandese), per avvicinarsi di più a quello anglosassone: un regime dei licenziamenti fra i più liberali che si conoscono ed un decentramento contrattuale di gran lunga più pronunciato di quello svedese. Due dati su cui probabilmente si riflette il diverso sistema produttivo di questi due Paesi: la dimensione media delle imprese è infatti più ampia in Svezia, laddove l'economia danese è da sempre caratterizzata da un tessuto di imprese piccole e medie, più bisognose di una maggior flessibilità. La politica contrattuale svedese, teorizzata agli inizi degli anni '60 da due grandi economisti socialdemocratici – Gösta Rhen e Rudolf Meidner – ancora il complesso della dinamica salariale nazionale al livello dei settori più produttivi e competitivi. L'asticella dei minimi salariali viene dunque fissata, tramite contrattazione, al livello più alto, imponendo a tutti i

comparti produttivi di tenere il passo o perire. Ciò ha comportato dinamiche salariali solidaristiche e centralizzate, tagliando sì fuori settori maturi ed industrie marginali (come nel caso del tessile), ma posizionando alla lunga il sistema produttivo svedese negli anelli più avanzati della catena internazionale del valore. Congiuntamente ad un generoso reddito garantito in caso di disoccupazione, questo modello ha di fatto scoraggiato qualsiasi ricorso a lavori informali, irregolari o anche solo a basso reddito.

Alle origini del modello scandinavo di *flexicurity* vi è stata certamente la forza e l'orientamento di un potente movimento operaio organizzato, in grado di determinare – attraverso l'azione sinergica di sindacati e partiti socialdemocratici lungamente in posizione dominante – i termini di un compromesso fra le classi pressoché unico nel suo genere (Amoroso, 1980; Korpi, 1983). Una genesi ed uno sviluppo che, lo diciamo subito, ci inducono ad interrogarci problematicamente sul grado di esportabilità di quel modello, fuori dal contesto geo-storico che lo ha prodotto. Come ha scritto correttamente uno dei maggiori esperti italiani di *welfare* scandinavo, Paolo Borioni, la *flexicurity* non può essere concepita come un fattore avulso dalla realtà circostante (2005). Nessuna intuizione o intento emulativo può eludere di confrontarsi col complesso intreccio di assetti e interessi ereditati nell'ambito di ciascun sistema.

L'interrogativo che dobbiamo porci è il seguente: per quale motivo un movimento sindacale potente come pochi altri, forte di una *membership* di due o tre volte superiore alla media di qualunque altra organizzazione occidentale e di un'alleanza organica con le socialdemocrazie al governo per decenni, ha permesso una flessibilità in uscita che sindacati molto più deboli hanno altrove duramente contrastato ed impedito di realizzare? Esping-Andersen, che questo interrogativo se lo è posto, propende per una spiegazione che potremmo definire di stampo culturalista. A suo modo di vedere ciò che ha impedito nei sistemi continentali e mediterranei di *welfare* –

da lui etichettati come "corporativi" e "conservatori" – di ammettere uno scambio politico del genere realizzato in Scandinavia, è stato l'elevato grado di familismo presente in queste società, cattoliche e lungamente guidate da coalizioni centriste e democristiane. Un tratto assente fra i Paesi scandinavi dove, come ricorda lo storico danese Bo Strath, "la particolare etica protestante nordica è stata del genere culturale dotato di un principio non solo diverso ma apertamente ostile alle culture cattoliche: quello della incondizionata libertà personale e del valore supremo dell'individuo" (2005).

Che il familismo non rappresenti un vetusto *clichè*, caro all'immaginario un po' irridente di un osservatore nord europeo, ce lo rivelano a ritmo pressoché settimanale le indagini demoscopiche di Ilvo Diamanti e del suo istituto, o le misure delle leggi finanziarie volte a privilegiare i nuclei familiari piuttosto che i singoli individui. Rimane non del tutto chiarito però se tale familismo, attestato dal lungo protrarsi della convivenza dei figli adulti coi genitori, sia un dato di derivazione culturale, o piuttosto la conseguenza socio-economica della tradizionale mancanza di misure rivolte al sostegno dei giovani studenti e/o in cerca di occupazione. Di fatto, il primato relativo riconosciuto alla figura socio-professionale del lavoratore maschio adulto, il *breadwinner*, ha indotto il mondo del lavoro organizzato – in epoca fordista – a non transigere sulla difesa strenua del suo diritto al lavoro, inteso e declinato attraverso una sostanziale inamovibilità dal posto di lavoro occupato. La scarsità tendenziale di nuove occasioni di impiego giustificerebbe solo in parte e non dovunque questo orientamento, essendo esso stato mantenuto anche in condizioni di pieno impiego e di benessere diffuso. Basti pensare al lungo ciclo espansivo del dopoguerra, e in particolar modo a quei Paesi meno afflitti da

gravi squilibri regionali (l'Austria, la vecchia Germania Federale, il Belgio). Scrive il sociologo danese: "è la protezione dei lavoratori troppo rigida a causare la frattura tra *insider* e *outsider*, o è la consapevolezza dell'importanza del lavoro del maschio principale percettore del reddito a costringere tali Paesi a rafforzare al massimo la regolazione del mercato del lavoro?" (2000; p. 235). La risposta giusta per Esping-Andersen è la seconda ed è, a suo avviso, abbastanza legittima e comprensibile. Tale primato familistico e maschile del *breadwinner* è risultato assai meno pervasivo nell'area nordica, dove da più tempo si è affermato un rapporto culturale e sociale più equilibrato fra uomini e donne, e dove i giovani più precocemente manifestano il desiderio di affrancarsi dal nucleo familiare di provenienza. Un aspetto che ci aiuta a spiegare quel dato, abbastanza sorprendente e riportato da Esping-Andersen (2000), secondo il quale oltre il 90% della popolazione danese dichiara di avere trascorso un periodo della propria vita sotto il livello di povertà. Si tratta proprio dei più giovani, in uscita dalla famiglia di origine o in rapido transito verso nuovi impieghi, ma rapidamente destinati ad accedere ad una qualità della vita e del lavoro più che confortevole.

Alle origini del modello scandinavo di flexicurity vi è stata la forza e l'orientamento di un potente movimento operaio organizzato

La spiegazione di Esping-Andersen è certamente plausibile ma a nostro modo di vedere non del tutto esaustiva per capire le ragioni dell'assenso di un sindacato come quello danese, in grado di vantare l'80% di iscritti, ad una disciplina dei licenziamenti di stampo quasi anglo-sassone. La cifra di questa disponibilità risiede, secondo noi, nel c.d. "sistema Ghent", istituito ai primi del '900 nella città fiamminga e vigente dagli anni '30 nell'area scandinava (ad eccezione della Norvegia) e in Belgio (Leonardi, 2005). Frutto di accordi di puro stampo neo-corporativo, consiste nell'amministrazione sindacale dell'assicurazione dei fondi contro la disoccupazione, alimen-

tati dalla contribuzione volontaria di tutti i lavoratori, ma in misura nettamente preponderante dal sostegno statale per il tramite di una elevata fiscalità generale. L'importo dell'assegno è correlato all'ultimo reddito da lavoro percepito e il tasso di rimpiazzo del reddito varia oggi fra il 75% della Svezia a fin oltre il 90% in Danimarca. Coloro che decidono di prendere la tessera sindacale vengono automaticamente iscritti ad uno dei fondi assicurativi contro la disoccupazione. Non è invece automatico il contrario, poiché – nel rispetto del principio della libertà sindacale negativa – è possibile iscriversi ad un fondo senza essere obbligati a prendere alcuna tessera sindacale. In questo caso, però, il tasso di rimpiazzo risulterà sensibilmente più basso. Un differenziale di rendimento, autorizzato dalle autorità politiche e amministrative, che si rivela di cruciale importanza per comprendere gli straordinari effetti promozionali che questo sistema esercita sulla sindacalizzazione.

Non si può capire la *flexicurity* nordica, e soprattutto la disponibilità sindacale ad ammettere un significativo allentamento dei vincoli giuridici che altrove tutelano la stabilità del lavoro, se non si comprende l'enorme vantaggio che l'apparato sindacale scandinavo ha tratto da questo scambio. È solo nelle condizioni del sistema Ghent che i sindacati si pongono infatti nella condizione di rivoltare a proprio vantaggio una delle più devastanti minacce che possono incombere su un lavoratore dipendente e – conseguentemente – sul sindacato che lo affilia: la disoccupazione, qualunque sia la sua durata. Quanto più alto è il rischio per la stabilità del proprio impiego, tanto maggiore diviene la propensione a rivolgersi al sindacato e ai suoi fondi assicurativi. E così, mentre dagli anni '80 in poi disoccupazione e flessibilità falciavano ovunque occupati e iscritti, i sindacati nordici conoscevano una nuova, sorprendente fase di spinta alla *membership* (Visser, Ebbinghaus, 2000; Hoffmann e Waddington, 2001).

Tutto ciò consente di instaurare un gioco *win-win*, a somma positiva, dal quale tutte le parti possono

ritenersi sufficientemente soddisfatti (Boeri et al, 2002; Leonardi, 2005). I lavoratori innanzitutto, che possono godere di garanzie sconosciute dalla maggior parte dei loro colleghi europei; gli imprenditori, che dal canto loro possono far conto su almeno tre grossi vantaggi: 1) liberarsi degli esuberanti senza esporsi ad un duro, prevedibile contenzioso giuridico e sindacale, 2) scaricare sulla fiscalità generale le fasi recessive di crisi occupazionale, 3) disporre di una forza lavoro costantemente riquilibrata dal sistema pubblico della formazione; i sindacati, perché possono preservare la loro forza associativa – e dunque finanziaria, negoziale e politica – senza dover temere troppo le ricadute negative di un mercato del lavoro troppo flessibile; i Governi, che attraverso questo sistema hanno da un lato decentrato all'autorganizzazione sociale l'amministrazione di un segmento importante del *welfare*, dall'altro hanno indotto il sindacato – che gestisce l'amministrazione e la contabilità dei fondi – a rendersi politicamente più responsabile in materia di politiche di attivazione nel mercato del lavoro (durata del sussidio; entità; doveri del fruitore).

Questa lunga digressione sul modello nordico, e sul ruolo chiave che in esso esercita la gestione sindacale dell'assicurazione contro la disoccupazione, ci è servita – fra l'altro – per sostenere la nostra ipotesi, e cioè che al di fuori del sistema Ghent di scambio neo-corporativo, nessun sindacato europeo – in grado ancora di condizionare l'agenda politica delle riforme – potrà acconsentire ad una ulteriore, sostanziale deregolamentazione delle norme che tutelano il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, se non alla condizione di una sconfitta o di un pesante indebolimento della propria capacità di mobilitazione.

Al di là di qualunque legittima valutazione sul valore intrinseco di una stabilità tendenziale del posto di lavoro, che pure riteniamo di condividere ampiamente, la *flexicurity* costituisce una sfida obiettiva, seppur non espressamente dichiarata, al potere associativo e negoziale delle organizzazioni sindacali. Tutti gli studi e le indagini

empiriche che sono state condotte in Italia e altrove concordano stabilmente nel rivelare come il tasso di sindacalizzazione risulti significativamente più basso fra i lavoratori a termine, in somministrazione e persino fra quelli a part-time, per non parlare ovviamente dei lavoratori parasubordinati, fuori dal perimetro del diritto del lavoro. Una criticità che tende a ripercuotersi negativamente sulla rappresentanza organizzata nei luoghi di lavoro, dunque sulla contrattazione collettiva e sui diritti partecipativi, con effetti a cascata che alla fine – sui salari, sull'orario, sulla sicurezza e l'ambiente di lavoro – non possono che travolgere tutti, *insider* ed *outsider*. Nella prospettiva di una loro stabilizzazione questi ultimi possono comprensibilmente ambire a condividere i vantaggi – seppur dilazionati – accumulati in precedenza dagli *insider*. Una scelta dettata da un calcolo del tutto razionale, quello sindacale, sia sotto il profilo strumentale e corporativo della logica dell'associazione, sia per quello che attiene, in una prospettiva solidale più ampia e inclusiva, al destino reale di quei segmenti meno organizzati del mercato del lavoro. Di contro, fin tanto che atipici e flessibili permangono in una condizione di *outsider*, scarsi e inefficaci sembrano rivelarsi ovunque i tentativi sindacali di allargamento della *membership* e della propria rappresentatività associativa. Un circolo vizioso che per essere interrotto e rivoltato in qualche suo punto richiederebbe probabilmente un vasto ed equilibrato patto sociale, post-neo-corporativo, in grado di riformare radicalmente i vecchi assetti, familisti e lavoristici di *welfare*. Ma le proposte finora giunte dal versante pubblico, una flessibilità del lavoro con poche e incerte contropartite sia per i lavoratori che per i sindacati, non possono riscuotere il consenso della rappresentanza organizzata del mondo del lavoro.

Non può e non deve quindi sorprendere il giudizio, severissimo e argomentato, che tutti e tre i sindacati confederali italiani – non certo tetragoni nella negoziazione di questi anni sulla flessibilità nel lavoro – hanno già espresso nei confronti del Libro Verde. Analogamente ad un'altra importante cen-

trale sindacale, come le *Comisiones Obreras* (CC.OO) spagnole. Che poi l'UNICE, associazione del grande padronato europeo, abbia da parte sua diffidato le istituzioni comunitarie dal procedere oltre nell'implementazione di un testo di questo tenore, chiarisce bene di quale oltranzismo ideologico e programmatico si sia oggi dotato il capitalismo europeo.

3. I sindacati europei hanno buone ragioni per guardare con sospetto all'impianto complessivo del Libro Verde. Un succinto testo di una quindicina di pagine, lontano – per quantità e qualità – dai ben più vasti e articolati approfondimenti condotti nelle sedi preliminari, e il cui messaggio essenziale risiede nella raccomandazione rivolta agli stati membri affinché si allentino i vincoli giuridici, di origine sia legale che contrattuale, che disciplinano il rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Ricordiamo con sincera nostalgia la qualità argomentativa, oltre che il tenore politico complessivo, del rapporto Supiot del 1999, su temi analoghi (Supiot, 2003). Di quel rapporto ci limitiamo qui a ricordare alcuni indirizzi di politica del diritto che ci erano parsi particolarmente convincenti. Il primo consiste nel ribadire il carattere assolutamente indisponibile della qualificazione giuridica del tipo contrattuale. In secondo luogo, Supiot propone di riconcettualizzare la subordinazione sul terreno pregiudiziale ed estrinseco al contratto di lavoro, dato dalla condizione soggettiva di inferiorità sociale e di dipendenza economica del lavoratore nei confronti del datore di lavoro. Si assume dunque una nozione economica di subordinazione che, a lunga osteggiata dall'ortodossia giuslavoristica, consente oggi di afferrare i nuovi contorni della dipendenza, al di là dell'ipocrita formalismo del *nomen juris* e dell'obsolescenza sociologica del vecchio criterio dell'assoggettamento burocratico-militare dentro l'unità spazio-temporale della fabbrica taylorfordista. Questo approccio è propedeutico all'espansione di tutte quelle misure che, tanto nel rapporto quanto nel mercato del lavoro, definiscono tutele sostanziali in favore della sicurezza di chi dipende economicamente da un datore o un committente. Si tratta dun-

que di allargare, e non restringere, il campo del diritto del lavoro ad ambiti che fin qui ne sono rimasti esclusi, dilatando *extra muros* i confini di una subordinazione che ha sì perso alcuni dei suoi classici connotati esteriori ma non l'essenza di messa a disposizione del proprio lavoro entro un progetto e con modalità fissate da terzi. La proposta dei "cerchi concentrici" della protezione sociale, recepita dalla proposta Treu-Damiano per il programma dell'Ulivo, rappresentava una vera e propria alternativa a quella "fuga dal diritto del lavoro" descritta, o forse auspicata, da alcuni settori della dottrina. Di questa riflessione, e di queste proposte, non rimane traccia nello scarso Libro Verde del 2006.

Qui l'obiettivo principale, reiterato in continuazione, è essenzialmente quello di "facilitare una maggiore flessibilità", dissimulata – a nostro avviso maldestramente – dalla finzione di un mutuo e simmetrico interesse, in tal senso, sia dei lavoratori che delle imprese. Emblematica, per livello di mistificazione, la parte nella quale si descrivono i contratti atipici e flessibili, in grado fra l'altro – si legge – di mantenere una manodopera più diversificata, di offrire ai lavoratori maggiori opzioni in materia di orari di lavoro, di possibilità di carriera, di equilibrio fra la vita familiare e professionale, di svolgere la formazione. Ebbene, non vi è uno solo di questi aspetti su cui una ormai strabordante produzione di ricerche empiriche non abbia dimostrato come la flessibilità del rapporto si ripercuota negativamente su chi la vive in prima persona. Il lavoratore atipico ha solitamente minori opportunità di carriera dei suoi colleghi a tempo indeterminato; non è in grado di programmare adeguatamente la sua vita familiare; gode di opportunità formative di gran lunga inferiori a quelle dei colleghi stabilizzati; subisce, più che scegliere, il tipo contrattuale substandard che gli offre il datore di lavoro; patisce, a livello psicologico ed esistenziale, quella "corrosione del carattere", descritta da sociologi come Sennet o Gallino, e indotta dalla precarietà dei rapporti di lavoro. Il lavoro non standard della *flexicurity* e i buoni lavori (*more and better jobs*) di cui parla l'a-

genda di Lisbona, sono come ricorda giustamente Perulli: "concetti tra loro difficilmente conciliabili" (2006). Agli estensori del Libro Verde sarebbe bastato leggersi più attentamente i frequenti monitoraggi compiuti dalla Fondazione di Dublino, sulle condizioni di vita e lavoro in Europa, o anche i due recenti rapporti della Commissione sull'occupazione e sulle relazioni industriali nei Paesi membri dell'UE. Che poi il 60% delle persone reclutate nel 1997 con contratti atipici, abbia conseguito sei anni dopo, nel 2003, un contratto standard venga salutato come un successo – come si legge nel testo – ci lascia sinceramente perplessi. Tanto più che non risulta chiaro che ne è stato del rimanente 40%.

Per rispondere alle sfide del XXI secolo, la Commissione propone di modernizzare il diritto del lavoro, a cominciare da una crescente diversificazione dei tipi contrattuali, sia nell'ambito strettamente lavoristico della subordinazione giuridica, che in quello di derivazione commerciale del lavoro autonomo. I fattori di rischio, correlati ad una occupazione intermittente e già stigmatizzati, specialmente per le donne, nel rapporto congiunto della *Social Protection Committee* sull'inclusione sociale del 2002 e nella comunicazione *Make work pay* del 2003, non vengono neppure evocati. In quei testi si poteva fra l'altro leggere che il lavoro è il miglior canale per uscire dalla povertà e dall'esclusione; che esso tuttavia può non essere sufficiente se mal pagato o precario; che si deve sempre prevedere un reddito minimo ed un sistema di servizi per i periodi di inoccupazione.

L'influsso del *policy mix* neo-liberale dell'OCSE e dei suoi periodici *Jobs Studies* ed *Employment Outlook*, nell'approccio del Libro Verde, è piuttosto evidente. Come ricorda bene Jean Claude Barbier: "L'OCSE ha una precedenza storica sulla Strategia europea per l'occupazione in termini di possibile influenza cognitiva per l'adozione dell'attivazione come orientamento politico" (2005; p. 281). La tesi del Libro Verde è che "clausole e condizioni di lavoro eccessivamente protettive possono scoraggiare i datori di lavoro dall'assumere du-

rante i periodi di ripresa economica". Quasi non vi fosse già, pressoché dovunque in Europa e da parecchi anni ormai, un'ampia gamma di soluzioni contrattuali concepite al preciso scopo di favorire una migliore sintonia fra il ciclo economico ed il tasso di occupazione. Che si tratti di tempo parziale, tempo determinato o lavoro in somministrazione, e persino di *job on call*, il numero di posti di lavoro flessibili è aumentato costantemente in tutti i Paesi dell'UE. Fra il 1998 ed il 2005, nell'UE a 25, il part-time è passato dal 15,9% al 18,5%, un quarto dei quali costretti di fatto a questa formula, avendo altrimenti preferito il tempo pieno. Il tempo determinato è cresciuto, nello stesso arco di tempo, dall'11,7% al 14,2%. Anche la somministrazione tramite agenzia ha conosciuto un piccolo incremento. Il lavoro autonomo senza dipendenti e al di fuori del settore agricolo si attesta intorno al 15% nelle costruzioni, nel terziario, nei servizi alla persona. A ciò deve aggiungersi l'aumento di tutte le forme di flessibilità funzionale, oraria e salariale. Per quanto riguarda l'Italia il numero di forme contrattuali a termine e/o atipiche, dopo la "Legge Biagi", viene diversamente stimato ma appare in ogni caso esorbitante: da un minimo di 14 (Tiraboschi), a 36 (Accornero) a 44 (Boeri). Non a caso siamo scesi, in questi anni, nelle graduatorie internazionali di rigidità del mercato del lavoro, elevando sensibilmente il tasso di occupazione e soprattutto abbattendo quello di disoccupazione.

Oggi il 29,5% dei lavoratori dell'UE-25 ha in media un rapporto di lavoro non standard (part-time o a termine). Lo stesso Libro Verde ricorda come "la quota dell'occupazione totale rappresentata dai lavoratori reclutati in base a contratti diversi dal modello contrattuale standard e da coloro che hanno uno *status* di lavoratori indipendenti è aumentato da più del 36% del 2001 a circa il 40% della forza lavoro dell'UE-25 nel 2005". Ma a quanto pare non basta ancora. E ciò a dispetto di un *trend* incoraggiante, testimoniato dai 12 milioni di posti di lavoro creati nell'EU dopo il 1999 (erano stati appena 2 milioni fra il 1991 e il 199-

8); un tasso di attività salito in dieci anni (1995-2006) dal 65,3% al 70,4%; un tasso di occupazione cresciuto, nello stesso periodo, dal 57,8% al 64,4%, e una disoccupazione scesa da una media dell'11,4% all'8,3% (BCE, 2007).

Studi europei, e da ultimo il rapporto della Commissione sull'Occupazione in Europa 2006, hanno provato a misurare il grado di rigidità normativa (*strictness*) che in ciascun Paese disciplina il rapporto di lavoro, incrociando complessivamente l'incidenza del lavoro "standard" con quello temporaneo/a termine, nonché la disciplina dei licenziamenti collettivi. In questa graduatoria l'Italia si collocherebbe all'ottavo posto (su diciotto): appena più rigidi che in Olanda e Austria – oltre ovviamente che in Danimarca, Irlanda e Regno Unito, ma meno che in Svezia, Germania, Belgio, Francia, Spagna e Portogallo. Non vi sono molti motivi per esser fieri del nostro sistema occupazionale e le statistiche internazionali ce lo ricordano con dovizia di particolari. Se tuttavia si vuole dimostrare che un regime di tutele più vincolistico impedisce di elevare il tasso di occupazione, dobbiamo dire che ciò non trova conforto nei dati che fornisce l'Eurostat. Tutti i Paesi che per rigidità ci precedono nell'elenco (tranne il Belgio) presentano tassi di occupazione superiori alla media attuale dell'EU a 15 (e dunque anche a 27), sia sul totale che per ciò che attiene alla partecipazione femminile e dei lavoratori over 55. La Svezia e la Germania, annoverati fra i Paesi relativamente più rigidi, vantano tassi di occupazione alti ed equilibrati, uguali o superiori ai livelli fissati nell'agenda di Lisbona. La Svezia, che con la Danimarca condivide quasi tutto, tranne la facilità di licenziamento, ha un più che onorevole tasso di occupazione al 73,5% (69,5% donne), che è il secondo dell'UE (dopo la Danimarca ma di poco), ed una segmentazione del lavoro pressoché insignificante. Persino il Portogallo, che guida la

classifica dei meno flessibili, presenta un tasso di occupazione del 67% (60% fra le donne), il quinto dell'UE-25), ed esattamente in linea con gli ambiziosi livelli stabiliti dalla strategia di Lisbona per il 2005. Una smentita, dunque, di quell'autentico teorema neoliberalista, in base al quale, con il Libro Verde: "l'esistenza di una legislazione troppo rigidamente protettiva dell'occupazione tende a ridurre il dinamismo del mercato del lavoro", favorendo la segmentazione del mercato ed una scarsa produttività. Le cose – è proprio il caso di dirlo chiaro e forte – sono terribilmente più complesse. Le ragioni del successo di un modello riflettono una tale molteplicità di fattori da rendere poco plausibile qualunque estrapolazione lineare; specialmente quando se ne volesse raccomandare l'emulazione fuori da quella peculiare cornice.

Prendiamo un altro esempio, il modello olandese, particolarmente di moda prima che quello danese ne soppiantasse il primato. Col suo 46,2% di lavoratori a part-time, può costituire un esempio interessante per alcuni Paesi del centro-nord, ma di certo non per la maggior parte dei nuovi stati membri, i cui livelli salariali sono mediamente troppo bassi per poter sopportare una ulteriore compressione correlata all'orario ridotto.

**Il Libro Verde
invoca un ulteriore
incremento della
flessibilità
contrattuale, a
fronte del quale si
raccomanda "un
minimo di diritti
sociali per tutti i
lavoratori"**

Si potrebbe parlare ancora di altre peculiarità nazionali, oltre a quelle nordiche già menzionate. Gli esempi che a questo riguardo propone il Libro Verde – due recenti interventi legislativi in Spagna ed Austria – appaiono

approssimativi, estemporanei e persino contraddittori. La Spagna, ad esempio, che più di altri si era spinta sulla liberalizzazione dei contratti a termine, è dovuta in parte tornare sui suoi passi, rivedendo in senso restrittivo una normativa talmente permissiva da ripercuotersi negativamente sulla qualità stessa del processo produttivo. Troppa flessibilità, ci si è accorti, nuoce all'impresa, oltre che ai lavoratori e ai loro sindacati.

L'obiettivo di Lisbona di elevare al 70% il tasso di occupazione fra i Paesi dell'UE, nell'arco di soli pochi anni, per molti Paesi (e il nostro fra questi) può darsi realisticamente a due sole condizioni: fare letteralmente carte false, con trucchetti statistici tutt'altro che inediti quando c'è di mezzo il rispetto dei parametri fissati dall'UE, oppure abbattere una dietro l'altre tutte le soglie qualitative erette nei decenni a tutela giuridica dei rapporti di lavoro. Che è poi, in definitiva, una variante della possibilità numero uno. Come si legge nel testo delle CC.OO., il Libro Verde si ostina a non prendere atto del fallimento degli obiettivi di Lisbona, scaricando ogni eventuale responsabilità sui diritti dei lavoratori.

Il Libro Verde invoca un ulteriore incremento della flessibilità contrattuale, a fronte del quale si raccomanda "un minimo di diritti sociali per tutti i lavoratori". Nulla o quasi viene detto su chi e come dovrà finanziare quella sicurezza che i lavoratori e i loro sindacati dovrebbero ricevere come contropartita di una loro eventuale disponibilità ad accollarsi quote maggiori di flessibilità. D'altra parte, laddove la strategia di Lisbona fissa tempi e soglie per conseguire l'obiettivo di un più elevato tasso di occupazione, non prescrive nulla di analogo riguardo alla spesa da destinare, ad esempio, al sostegno al reddito per chi non ha un lavoro, alla formazione continua, ai servizi pubblici all'impiego. È facile prevedere che alla flessibilizzazione pressoché immediata dei rapporti di lavoro, non farà seguito – con analogo tempestività – la riforma dello stato sociale.

Poiché, diversamente da quelle che ineriscono al rapporto di lavoro, le politiche di sostegno al reddito, di attivazione e a favore della formazione continua non sono a costo zero, bisognerà essere più precisi sull'ammontare che si è disposti a indirizzare verso questo importante pacchetto di misure. I Paesi scandinavi e l'Olanda – lo abbiamo detto – si collocano in testa ad ogni classifica riguardo al tasso di occupazione, alla dinamicità del mercato del lavoro, alla

sicurezza del reddito, all'investimento in ricerca e formazione, al tasso di innovazione e produttività del sistema. Ma anche, e da lungo tempo, per spesa sociale destinata a ciascuna di queste voci, oltre che per tassazione generale. E chi ci dice allora che non possa essere proprio questa, insieme e più di altre, la chiave principale del loro successo, piuttosto che enfatizzare soprattutto la diversificazione contrattuale o la flessibilità in uscita? Ma poiché l'ossessione per la flessibilità e per una crescita a tutti i costi del tasso di occupazione non è l'unica a turbare i sonni della tecnocrazia comunitaria, essendovi pure quella per il contenimento della spesa pubblica e della lotta all'inflazione, abbiamo più di un motivo per diffidare degli esiti futuri di uno scambio nel quale alla certezza di una maggiore flessibilità farebbe riscontro un'assai più evanescente prospettiva di sicurezza.

Salvo Leonardi
IRES

Riferimenti bibliografici:

- A. Accorsero, *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, Milano, 2006.
 B. Amoroso, *Rapporto sulla Scandinavia*, Laterza, Roma-Bari, 1980.
 M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006.
 J.C. Barbier, *Attivazione*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2005, n. 1.
 Banca Centrale Europea, *Monthly Bulletin*, January 2007.
 T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors, (a cura di), *Il ruolo del sindacato in Europa*, UBE, 2002.
 P. Borioni (a cura di), *Welfare scandinavo. Storia e innovazione*, Carocci, Roma, 2003.
 P. Borioni (a cura di), *Welfare scandinavo e welfare italiano*, Carocci, Roma, 2005.
 T. Bredgaard, F. Larsen, P.K. Madsen, *The flexible Danish labour market – a review*, CARMA, Alborg University, April 2005.
 B. Caruso, *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, W.P. M. D'Antona, 2005, n. 78.
 G.P. Cella, *Governance europea, rappresentanza democratica, rela-*

zioni pluraliste, in *DLRI*, 2005, n. 1.

Commissione Europea, *Occupazione in Europa 2006*, Bruxelles, 2007.

Commissione Europea, *Le relazioni industriali in Europa 2006*, Bruxelles, 2007.

B. Ebbinghaus, J. Visser, *The Societies of Europe. Trade Unions in Western Europe since 1945*, MacMillan, London– New York, 2000.

G. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna, 2000.

R. Hoffman, J. Waddington (a cura di), *Trade Unions in Europe*, ETUI, Bruxelles, 2001.

W. Korpi, *Il compromesso svedese*, De Donato, Bari, 1982.

S. Leonardi, *Sindacati e welfare: il sistema Ghent*, in *Italianieuropei*, 2005, n. 3.

A. Perulli, *Lavori atipici e parasubordinazione fra diritto europeo e situazione italiana*, in *RGL*, 2006, n. 4.

C. Radaelli, *The open method of coordination*, SIEPS, 2003, n. 1.

B. Strath, *I fondamenti normativi del welfare scandinavo*, in P. Borioni (a cura di), *Welfare scandinavo e welfare italiano*, cit.

A. Supiot (a cura di), *Ripensare il lavoro*, Carocci, Roma, 2003.

T. Wilthagen, M.van Velzen, *The road towards adaptability, flexibility and security, discussion paper*, 2006.

Tutti i limiti della modernizzazione in un libro

di Gianni Arrigo

contributo pubblicato sul sito del Centro Riforma dello Stato
www.centroriformastato.it/crs

I limiti del Libro Verde sono imputabili al "nuovo approccio" della Commissione ai diritti e alla Politica sociale. Tutto ciò che è "sindacale" e "collettivo" non trova spazio e valorizzazione adeguati

1. Premessa

Con il Libro Verde "modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", la Commissione intende "lanciare un dibattito pubblico nell'UE al fine di riflettere sul modo di far evolvere il diritto del lavoro in modo tale da sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona: ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità"; il Libro Verde, si legge poco dopo, "esamina il ruolo che potrebbe svolgere il diritto del lavoro nel promuovere la 'flessicurezza' nel l'ottica di un mercato del lavoro più equo, più reattivo e più inclusivo". Già da questo *incipit* è possibile intuire che la riflessione proposta dal Libro Verde ha per oggetto più che il Diritto del lavoro il funzionamento del mercato del lavoro e la migliore organizzazione del lavoro nell'impresa. Per questi motivi esso dovrebbe essere letto e valutato non come un documento autonomo, dedicato al Diritto del lavoro, analogo ad altre riflessioni o altri studi, come quelli condotti in epoca recente – anche per incarico della Commissione – da studiosi o istituti di vari Paesi, e concernenti il "futuro" (o il presente, come fa pensare il termine "moderno") del Diritto del lavoro, sebbene come un elemento di una più ampia e complessa opera di elaborazione e "messa a punto" di politiche e strategie occupazionali, cioè come una fase di un processo che si compone di altri atti ed iniziative recenti della Commissione in materia di impiego. Il riferimento è, in particolare (iniziando dai documenti più recenti) al Programma legislativo e di lavoro per il 2007; all'Agenda per la politica

sociale 2006-2010, che si inquadra nella Strategia di Lisbona con l'intento dichiarato, di (anche in questo caso) "modernizzare il modello sociale europeo" per la crescita e l'aumento dei posti di lavoro"; alla Comunicazione "sulle ristrutturazioni e l'occupazione. Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione europea", dove peraltro viene annunciato, insieme ad altri documenti settoriali, un "Libro Verde sull'evoluzione [e non già sulla modernizzazione] del diritto del lavoro"; al "patto europeo per la gioventù", e ad altri ancora. Sulla qualità dei documenti ora citati e sul loro apprezzamento da parte dei vari attori istituzionali e sociali nazionali ed europei sarebbe fuori luogo trattare in questa sede; basterà dire che i pareri espressi dal Comitato economico e sociale (CES), dal Comitato delle regioni, e dal PE non sono stati esenti da note di critica e di delusione. Queste considerazioni introduttive possono servire a considerare il Libro Verde come una prova ulteriore della debolezza propositiva e di un certo "disincanto" della Commissione. Altre considerazioni verranno svolte *infra*, nel § dedicato alle "conclusioni".

2. Aspetti positivi e potenzialità del Libro Verde

2.1. Il Libro Verde della Commissione offre spunti di innegabile interesse ed altri, invece, di dubbia linearità e coerenza con gli stessi obiettivi di Politica sociale enunciati nella riveduta Strategia di Lisbona, oltre che con i principi e valori dell'ordinamento comunitario nel suo complesso. Tra gli aspetti positivi dell'iniziativa della Commissione va segnalato anzitutto quello consistente nell'avvio di un ampio e approfondito dibattito che coinvolge direttamente gli attori istituzionali e le parti sociali ai vari livelli, sia nazionali che eu-

ropee. A prescindere dalla correttezza o meno della metodologia adottata nonché della poca coerenza dei contenuti del documento con il titolo assai ambizioso (giacché, come si dirà tra poco, esso tratta ben poco di "diritto del" – e molto, invece, di "politiche del mercato del lavoro e della flessibilità") il Libro Verde costituisce un'occasione importante per i soggetti su menzionati, e in particolare per le organizzazioni sindacali dei lavoratori dei vari Paesi dell'UE, perché per la prima volta nella storia del processo di costruzione dell'Europa, e quindi per la prima volta in assoluto, pone a confronto – anche se attraverso il filtro della Commissione – su temi fondamentali della loro vita e della loro azione, soggetti di tradizione e cultura sindacale e giuridica assai diverse tra loro, la cui storia ed autonomia è in certi casi frammentaria o circoscritta in un ambito temporale di appena tre lustri, com'è il caso delle organizzazioni sindacali di ben dieci dei dodici Paesi dell'UE che hanno aderito all'UE tra il 2004 e il 2007. Il Libro Verde è importante perché può stimolare un dibattito – non limitato alle sole questioni poste dal Libro Verde – sui valori e sui principi del Diritto del lavoro e del sindacalismo europeo in una fase, come quella attuale, caratterizzata da una acuta "nazionalizzazione" non solo delle politiche sociali, e di crescita e di sviluppo dell'Unione europea, ma della stessa cultura dei diritti individuali e collettivi, dell'uguaglianza e della solidarietà, rispetto alla quale la riflessione, oltre che l'iniziativa del sindacalismo organizzato in ambito europeo e nei singoli Paesi, stenta a librarsi oltre le tematiche, i problemi ed i confini nazionali o locali.

2.2. Il Libro Verde è un'occasione utile per gli attori sociali, politici e istituzionali dell'UE, per riflettere sul Diritto del lavoro, e quindi su

quei diritti, principi e valori che costituiscono un elemento chiave del modello sociale europeo, concepito come segno d'identità della costruzione del mercato unico economico e monetario in uno spazio sovranazionale composto da ben 27 Stati membri diversi tra loro quanto a condizioni economiche, giuridiche e sociali. Questo "bisogno" di conoscenza e di riflessione viene formulato in un momento e in un contesto politico nel quale i sistemi nazionali di tutela e protezione sociale si mostrano più che in passato fortemente differenziati e frammentati, anche per effetto dell'ingresso nell'UE, fra il 2004 e il 2007, di dieci Paesi transitati rapidamente da regimi statalisti a sistemi iperliberisti. La rapidissima sostituzione dello "stato sociale" con schemi privatistici non sembra aver prodotto gli auspici, positivi effetti sulle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini, ponendo interrogativi sulle possibilità e capacità di ravvicinare i sistemi di protezione sociale di alcuni Stati da poco membri dell'UE con quelli dei vecchi "soci" dell'UE.

Per la prima volta, dunque, nella storia delle iniziative e attività di studio e consultive delle istituzioni comunitarie, la Commissione invita a riflettere (vedremo poi se in modo metodologicamente corretto o no) sul ruolo che il diritto del lavoro potrebbe o dovrebbe svolgere in un sistema di relazioni sociali inserito in una libera economia di mercato e, quindi, sulla stessa tenuta del modello sociale europeo.

2.3. Per le considerazioni appena espresse, il Libro Verde merita di essere letto partendo da due diversi punti di vista:

a) quella di un ordinamento sovranazionale che si basa su un sistema economico e monetario unificato a livello europeo, un sistema competitivo in ambito internazionale, ma carente sul piano della garanzia dei diritti sociali fondamentali (in particolare quelli collettivi);

b) quella della dimensione nazionale di ciascuno degli Stati membri. Il Diritto del lavoro, considerato nel suo complesso – come detto – presenta la caratteristica di es-

sere costruito essenzialmente a livello nazionale, contando (tranne che per alcune materie più direttamente incidenti l'autonomia e l'autotutela collettiva) su elementi derivanti dall'attività legislativa comunitaria, attraverso norme di armonizzazione e di coordinamento, e sul contributo (talora creativo) della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Per questo motivo l'avvio di un ampio dibattito sulla funzione e gli effetti del Diritto del lavoro all'inizio del secolo XXI può costituire un'occasione importante per tutti i soggetti interessati, e in particolare per le organizzazioni sindacali ai vari livelli, nella parte in cui le invita a riflettere in modo ampio – e non solo, come in genere avviene, su tematiche settoriali o problemi contingenti – sul ruolo del Diritto del lavoro in una Unione europea più ampia (si v. in proposito il dibattito sui "valori europei nel mondo globalizzato; COM(2005)0525): questa sarebbe insomma un'occasione utile per riaffermare la necessità di un rafforzamento dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori, per consentire loro di partecipare in modo più incisivo alle scelte economiche e sociali, per garantire alle persone escluse dal mercato del lavoro e dalla società un'esistenza libera e dignitosa che garantisca diritti di cittadinanza attiva.

L'impostazione del Libro Verde appare corretta sul piano formale: la Commissione intende effettuare un'ampia ricognizione di opinioni; quindi procederà alla stesura di un Libro Bianco tenendo conto (della sostanza) delle medesime: del resto il Libro Verde è (o dovrebbe essere, teoria) un "documento a formazione progressiva", redatto con un "metodo aperto di elaborazione" (come si potrebbe dire parafrasando il MAC).

2.4. Il Libro Verde della Commissione obbliga a riflettere anche sulla funzione che attualmente svolgono le amministrazioni pubbliche del lavoro e quelle giudiziarie, e sulla loro capacità di garantire effettività ai diritti individuali e collettivi. Esso permette di riflettere sui rapporti tra sindacato, "operatori" e "tecnici" del diritto del lavoro, sia sul piano scientifico

che su quello pratico, coinvolgendo magistrati, avvocati, consulenti. Il Libro Verde offre l'opportunità di riflettere su cosa significhi davvero "modernizzare" il Diritto del lavoro sul piano europeo, e come attraverso questa riflessione i sindacati nazionali e il sindacalismo europeo possano condurre un'opera di ricomposizione delle diverse culture e tradizioni giuridiche che li connotano.

3. Limiti del Libro Verde

3.1. Il Libro Verde presenta vari limiti, sul piano del metodo e dei contenuti. È opportuno anticipare che la riflessione proposta dal Libro Verde parte da premesse e si fonda su parametri che, pur essendo offerti con pretese di obiettività, neutralità e realismo, sono al contrario condizionati da un preciso orientamento "ideologico", che traspare dai seguenti punti:

a) il Diritto del lavoro, sarebbe in un certo senso "responsabile" delle performance negative del mercato del lavoro e dell'occupazione. Il sistema di diritti e garanzie che costituisce il nucleo del diritto del lavoro, e che sostanzia il "modello tradizionale" di tutela del lavoro subordinato, noto alla maggior parte degli ordinamenti nazionali e punto di riferimento del legislatore dell'UE nonché della giurisprudenza comunitaria, avrebbe contribuito a determinare l'incapacità del sistema economico di generare impieghi in quantità sufficiente e, soprattutto, di qualità adeguata agli auspici obiettivi di crescita. Il Diritto del lavoro sarebbe insomma come un handicap fatale per l'onesto fantino europeo impegnato nel Derby globale. Da qui la prospettata necessità di modificare (nel senso di deregolare o flessibilizzare), buona parte degli elementi basilari del Diritto del lavoro e, quindi, del suo sistema di tutele;

b) il Diritto del lavoro dovrebbe essere ri-orientato e adattato essenzialmente alle questioni dell'occupazione e al mutevole andamento del mercato del lavoro. In altre parole, la misura della "modernità" dei valori e dell'efficacia del Diritto del lavoro verrebbe principalmente (se non esclusivamente) non dalla sua capacità di tutelare i valori della persona, e

quindi di avanzare in quella direzione (il ben noto "miglioramento nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro", ancora iscritto nel Trattato CE) ma dalla sua capacità di contribuire a creare un mercato del lavoro che renda possibili ampi margini di "coesione sociale", e quindi anche a costo di una "regressione" lungo quel piano inclinato di garanzie e tutele. Nel Libro Verde si parla infatti più di "inclusione nel – e di esclusione dal – mercato del lavoro", di flussi di entrata e di uscita dal e nel mercato, che di diritti del lavoratore, e/o di intensità/efficacia delle tutele prestate dall'ordinamento giuridico, specie nei Paesi di recente entrati a far parte dell'UE, giacché tutto sembra poggiare sul concetto di "flessicurezza" (assunto come "orizzonte di senso" del Diritto del lavoro);

c) la dimensione e il profilo collettivo del Diritto del lavoro non sono adeguatamente considerati nel Libro Verde, non costituiscono oggetto di domande e di approfondimenti, se non in senso strumentale alla flessicurezza. D' altra parte il Diritto del lavoro, nell'ottica del Libro Verde, è essenzialmente la disciplina del rapporto individuale di lavoro; è il diritto della prestazione individuale di lavoro avulsa da un contesto collettivo; è assai carente, infatti, l'analisi della dimensione collettiva, dei diritti collettivi, dell'importanza del diritto di organizzazione e di contrattazione, dei diritti sindacali nei luoghi di lavoro, che sono elementi coesenziali del sistema di tutele e di garanzie del lavoro.

Tutto ciò che è "sindacale" e "collettivo" non trova spazio e valorizzazione adeguati nella "modernizzazione" del Diritto del lavoro proposta dal Libro Verde. Della dimensione collettiva e sindacale del Diritto del lavoro si tratta poco e/o in senso strumentale alle esigenze della flessicurezza, come se la dimensione collettiva dei diritti nell'ordinamento comunitario e nei sistemi giuridici dei Paesi membri dell'UE, specie quelli di più recente adesione, non meritasse un'attenzione particolare, in quanto elemento fondante della democrazia dell'Unione Europea, se non altro per verificare se sono garantiti quei diritti fondamentali

enunciati in una serie di trattati e convenzioni internazionali anche risalenti, di Carte europee dei diritti, di direttive comunitarie (come quella sui Comitati aziendali europei, ad esempio) che meriterebbero di essere "modernizzate" per consentire un effettivo coinvolgimento dei lavoratori quanto meno nelle decisioni dell'impresa che più direttamente li coinvolgono (come promette la Comunicazione sulle ristrutturazioni), o che dovrebbero essere applicate correttamente, ed accompagnate da sanzioni realmente proporzionate e dissuasive in caso di violazione degli obblighi, negli Stati membri per assicurarne l'effetto utile (come la Dir. n. 2002/14, sui diritti di informazione e consultazione).

Certo, la contrattazione collettiva viene "nominata" e considerata nel Libro Verde, ma in funzione ancillare al buon funzionamento del mercato del lavoro e della flessicurezza, cioè come agile veicolo di quella flessicurezza che comunque deve intervenire nel rapporto individuale di lavoro;

d) i limiti dianzi evidenziati sono peraltro conseguenza del ricorso ad un metodo di analisi economica del diritto, piuttosto che al metodo giuridico: manca nel Libro Verde la consapevolezza della complessità del Diritto del lavoro e del suo contributo alla costruzione e al consolidamento del "modello sociale europeo". Più che di "modernizzazione" del Diritto del lavoro il Libro Verde tratta di "modernizzazione delle politiche del mercato del lavoro";

e) dal Libro Verde traspare uno squilibrio tra le azioni volte a rafforzare il mercato e quelle dirette ad estendere e consolidare il "modello sociale europeo", sicché il Libro Verde sembra procedere in una direzione opposta alla cd. Strategia di Lisbona;

f) il Libro Verde parrebbe animato dall'intento di costruire un "modello ideale" attraverso l'assemblaggio di elementi di modelli o di esperienze nazionali disparate: il riferimento al "modello" danese, a quello olandese, a quello austriaco, nonché ad altri affiorati nel dibattito pubblico, più spesso

giornalistico in epoca recente, e spesso non consolidati (singolarmente, invece, si parla sempre meno del modello svedese ...), prescindono da dati e condizioni strutturali dei sistemi e contesti assunti a "modellini" da importare o trapiantare. Non sembra corretto prescindere da dati come quelli relativi alla popolazione attiva; al tasso di sindacalizzazione e alla forza delle Organizzazioni sindacali nei sistemi nazionali di *welfare* (assai rilevante in alcuni Paesi del Nord Europa); al sistema contributivo e fiscale; al rapporto tra lavoro sommerso ed "emerso"; ad un sistema di ammortizzatori sociali coniugato ad una efficace tutela del lavoro; alla maggiore o minore presenza e diffusione delle PMI; al finanziamento del *welfare*, del sistema educativo-formativo e della ricerca; al grado di diffusione ed efficienza dei servizi sociali; alle politiche di inclusione sociale; e, ultimo ma non meno importante, al funzionamento della giustizia del lavoro. Anche i riferimenti ai recenti provvedimenti in materia di lavoro del Governo spagnolo vengono assunti e citati in modo acritico, senza riferire cioè dei negativi e resistenti effetti, in termini di precarizzazione, prodotti dalle politiche di flessibilità adottate dai governi precedenti.

3.2. Come anticipato, il Libro Verde parte da premesse non neutrali e da un approccio non realistico alla "modernizzazione" del Diritto del lavoro. Il Libro Verde sembra invece sposare, come si evince dalle prime frasi del documento, un'ipotesi, per così dire, deterministica: "il ricorso a forme alternative di occupazione – si legge – potrebbe aumentare ulteriormente in mancanza di misure volte ad adeguare i contratti di lavoro standard in modo tale da facilitare una maggiore flessibilità sia per i lavoratori che per le imprese". Merita riflettere sull'invito – rivolto agli Stati membri – di "valutare ed eventualmente rivedere il grado di flessibilità previsto nei contratti standard per quanto riguarda i termini di preavviso, i costi e le procedure di licenziamento individuale e collettivo o la definizione di licenziamento abusivo". Questa "valutazione" sarebbe necessaria non solo ad evitare l'attuale segmentazione del mercato del lavoro

fra "integrati" ed "esclusi", ma soprattutto a superare "l'evidente distanza tra i contesti giuridici e contrattuali esistenti, da un lato, e le realtà del mondo del lavoro, dall'altro".

In altri termini – sembra dire il Libro Verde – poiché la realtà e le norme giuridiche (di legge e contrattuali) seguono strade diverse, è pressoché inevitabile rinunciare a norme generali ed astratte, a principi, a diritti e garanzie generali perché in definitiva "il modello tradizionale del rapporto di lavoro può non essere adeguato a tutti i lavoratori assunti sulla base di contratti a durata indeterminata standard e chiamati a raccogliere la sfida dell'adeguamento alle trasformazioni e a raccogliere le opportunità della globalizzazione. Clausole e condizioni di lavoro eccessivamente protettive possono scoraggiare i datori di lavoro dall'assumere durante i periodi di ripresa economica. Modelli alternativi di rapporti contrattuali possono rafforzare la capacità delle imprese a sviluppare la creatività del loro personale nel suo insieme e a sviluppare i vantaggi concorrenziali". Da quanto affermato sembra doversi dedurre la sopravvenuta incapacità o inidoneità del "modello tradizionale" di lavoro basato su una (certa) stabilità e sul riconoscimento di (certi) diritti; questo sarebbe invero un modello che produce effetti negativi di cui, secondo il Libro Verde, gli stessi lavoratori cominciano a rendersi conto, se è vero che, come riferisce il Rapporto sull'Occupazione in Europa del 2006 (citato dal Libro Verde), "i lavoratori si sentono meglio protetti da un sistema di aiuti in caso di disoccupazione che non dalla legislazione che tutela l'impiego. Regimi di sussidi di disoccupazione ben concepiti, uniti a politiche attive del mercato del lavoro, sembrano costituire una migliore assicurazione contro i rischi connessi al mercato del lavoro".

Partendo da queste premesse, corroborate da dati assunti da studi *ad hoc*, ma non confrontati con altri, la Commissione dedica un capitolo specifico (che per la sua importanza avrebbe meritato una più attenta trattazione) alle "transizioni professionali" che si

chiude con due domande che sarebbe riduttivo definire "retoriche" (domande 5 e 6): se cioè non convenga "prendere in considerazione una combinazione di una normativa di tutela dell'occupazione più flessibile e di una ben congegnata assistenza per i disoccupati, sotto forma di compensazioni per la perdita di reddito (politiche passive del mercato del lavoro) ma anche di politiche attive del mercato del lavoro".

3.3. In definitiva par che la Commissione voglia offrire alla riflessione non un modello ma una "politica" del lavoro che poggi fondamentale su una riduzione/flessione di tipo modulare (!) dei principi generali del Diritto del lavoro, come si evince dalla proposta di minori tutele (rispetto a quali, nei dodici Paesi di nuova adesione all'UE, e non solo quelli?) all'interno del rapporto di lavoro e, in particolare, in caso di licenziamento o di contratto a termine: e ciò in cambio di una tutela "adeguata" in caso di disoccupazione (la cui determinazione deriverebbe da una sapiente combinazione tra politiche attive e politiche passive). In questo modo la nozione di flessicurezza si scioglierebbe nei suoi due elementi costitutivi, precedenti in due direzioni diverse: il primo, la flessibilità, incentrata sul rapporto di lavoro; il secondo, la sicurezza, non più interna al sinallagma contrattuale, non più intrinseca al rapporto di lavoro, ma conseguibile dal – e nel – sistema di tutela contro la disoccupazione, e ciò per liberare risorse economiche dell'impresa più proficuamente utilizzabili a favore di una gestione più flessibile della mano d'opera, che offra vantaggi competitivi. In questo modo rischierebbero di venir contraddetti gli stessi buoni propositi della Strategia di Lisbona: a voler essere surreali (ma non così tanto) si potrebbe affermare ad esempio che la formazione (il cui corrispondente obbligo del datore deriva, in molti ordinamenti nazionali, dal contratto di lavoro), considerata come un elemento fondamentale della Strategia perché stimola la competitività mediante la qualificazione e la conoscenza, potrebbe dismettere la sua (più costosa per l'impresa) natura di diritto del prestatore di lavoro verso il datore di

lavoro per diventare diritto ad una prestazione a carico del sistema di Welfare (...).

La riferita impostazione del Libro Verde suscita insieme perplessità e disorientamento, specie se confrontata con l'*acquis* giuridico e, diremmo, culturale dell'UE e con la storia stessa della Commissione. Ad essere messo in gioco (attraverso la "modernizzazione") sarebbe un sistema di valori e diritti i cui elementi essenziali verrebbero a dipendere, in buona parte, da una variabile (ed oltretutto onerosa) politica assistenziale: tracce di questa impostazione potrebbero trovarsi in alcuni recenti strumenti comunitari, come la proposta del Fondo di Adattamento alla Globalizzazione, che, se letta come un primo passo lungo la linea di compensare fuori del rapporto di lavoro la mancanza di garanzie che da quest'ultimo invece tradizionalmente derivano, mostra una qualche ambiguità anche nei suoi aspetti positivi.

4. Temi che potrebbero essere valorizzati

4.1. Malgrado i limiti qui sopra segnalati, il Libro Verde è un documento utile per le Parti sociali, e in particolare per le Organizzazioni sindacali dei lavoratori ai vari livelli, perché le stimola ad una riflessione culturale finalmente più ampia ed approfondita sulla questione dei diritti (non solo) del lavoro, non limitata a problemi e a contesti nazionali, o solo su questioni legate al governo del mercato del lavoro, anche se di fatto è su queste che vuole esercitarsi il Libro Verde e, con tutta probabilità, anche il successivo Libro Bianco. I temi affrontati dal Libro Verde, al di là dei segnalati limiti di metodo e di contenuto (questi ultimi segnalati con precisione nel documento di Cgil, Cisl e Uil), rivestono infatti una notevole importanza. È proprio per questi motivi che alcuni temi dovrebbero essere particolarmente valorizzati; il riferimento è ai seguenti:

a) le cd. "transizioni" nelle situazioni lavorative, vale a dire il rapporto tra garanzie di stabilità dell'impiego – in particolare in caso di recesso – e i sistemi di protezione sociale, costituiti in particolare da strumenti di "ammortizzazione"

sociale, così come l'“ammodernamento” degli strumenti di formazione professionale in chiave di sostegno alla professionalità del lavoratore e alla sua mobilità verticale e orizzontale, interna ed esterna;

b) la qualificazione del rapporto di lavoro subordinato, quanto meno alla stregua della recente Raccomandazione OIL sulla determinazione/qualificazione del rapporto di lavoro;

c) il controllo del lavoro sommerso, del lavoro nero, e del lavoro autonomo economicamente dipendente, e quindi la necessità di un apparato pubblico che controlli e sanzioni l'inadempimento dei legislatori e dei poteri pubblici nazionali/locali alle normative comunitarie, e che obblighi alla loro applicazione e rispetto chiunque operi nello spazio economico e giuridico europeo. Si tratta, in altri termini, di progettare e sviluppare meccanismi di cooperazione amministrativa rafforzata nell'UE, con speciale attenzione all'ispezione del lavoro e alla sua funzione di vigilanza e di controllo del rispetto delle normative del lavoro e della sicurezza;

d) in una riflessione che metta in risalto l'importanza di una “modernizzazione” (delle funzioni) delle diverse amministrazioni competenti nella tutela del lavoro (comprese le materie fiscali), dovrebbe trovare posto anche la cooperazione tra organi giudiziari, posto che la tutela giudiziaria contribuisce a dare effettiva applicazione alle norme poste a tutela del lavoro in tutti i Paesi dell'UE, tenendo conto peraltro che nella creazione di uno spazio giudiziario europeo manca una cooperazione giudiziaria in materia sociale o del lavoro, così come in materia penale per i reati socioeconomici, fra i quali da sempre spiccano quelli di cui sono vittime i lavoratori.

5. Rafforzare i diritti sociali e sindacali per consolidare il “modello sociale europeo”

5.1. Le considerazioni dianzi esposte dovrebbero essere integrate da alcuni elementi basilari, uno dei quali riguarda direttamente il ruolo del sindacato a livello europeo e nei diversi Paesi dell'UE. Sarebbe

davvero importante che il sindacato, oltre a dare risposte puntuali alle sollecitazioni della Commissione (come in modo esemplare hanno fatto unitariamente Cgil, Cisl e Uil) esprimesse una visione autonoma, tanto sul piano dei principi che su quello dei contenuti (non solo su quelli tracciati nel Libro Verde), valorizzando in senso evolutivo l'importanza del rafforzamento e del consolidamento del Diritto del lavoro nei diversi Paesi dell'UE e a livello sovranazionale, anche per la costruzione e il consolidamento del modello sociale europeo, così come per caratterizzare più incisivamente sul piano sociale il processo di integrazione e di ampliamento dell'Unione europea. I referenti “naturali” di questo consolidamento sociale dell'integrazione europea non mancano: essi si rinvergono nel catalogo di diritti fondamentali contenuto nel dormiente Trattato costituzionale dell'UE, nelle Convenzioni dell'ILO, nei Trattati e Carte internazionali ed europee dei diritti sociali, nella giurisprudenza delle alte corti europee. In questa prospettiva, autenticamente europea, che mira a rafforzare il carattere democratico del processo di costruzione dell'UE, il sindacato e il sindacalismo, come soggetti e fenomeni collettivi nei quali si riconoscono lavoratori occupati e disoccupati, cittadini attivi e persone emarginate ed escluse, svolgono un ruolo preponderante e decisivo. È difficile concepire il diritto del lavoro del secolo XXI senza la riaffermazione del ruolo essenziale del sindacato e dei suoi strumenti di tutela e autotutela. È difficile concepire una “modernizzazione” del Diritto del lavoro nell'assenza e/o nella svalutazione della dimensione collettiva, e nella incompiuta e/o inadeguata formazione di un sistema di relazioni collettive a livello nazionale (per i Paesi neo-entrati nell'UE, ma non solo questi) e sovranazionale.

5.2. Un altro aspetto riguarda la necessaria integrazione fra i principi e le nozioni basiche di mercato e di impresa, e i principi, i diritti e le garanzie proprie dei lavoratori e del sindacato. Questo processo di reciproca integrazione di valori e di regole dovrebbe avvenire tanto a livello nazionale, dove in genere

non manca la strumentazione costituzionale utile a tal fine, quanto al livello sovranazionale mediante norme comunitarie che costruiscano un'adeguata disciplina giuridica a quel livello, e infine, possibilmente anche nello spazio transnazionale, dove il diritto sindacale si ferma al mero riconoscimento di diritti di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese transnazionali di grandi dimensioni: a questo livello, la cennata integrazione di principi e regole dell'impresa e del lavoro può conseguirsi principalmente attraverso gli strumenti dell'autonomia collettiva, come peraltro auspicava la Commissione nella sua precedente Agenda sociale.

È opportuno aggiungere che il sistema di tutela del lavoro e di regolazione del mercato del lavoro che può derivare dai due suddetti, e paralleli ambiti, quello nazionale e quello comunitario, attraverso la legge e la contrattazione collettiva, dovrebbe avere come necessario riferimento l'insieme dei diritti sociali universalmente riconosciuti e un sistema di diritti fondamentali che integri la cittadinanza dell'UE, come si evince peraltro dai testi su menzionati. In questa “zona” di diritti fondamentali, che operano come limite ai poteri dell'imprenditore, l'uguaglianza nei suoi differenti livelli, forme ed applicazioni, dovrebbe occupare un posto importante, così come il riconoscimento ampio e profondo del diritto di associazione, di attività sindacale e del diritto di contrattazione collettiva, intesi come elementi irrinunciabili del modello sociale proiettato su scala universale attraverso atti e dichiarazioni fondamentali, come quella tripartita dell'ILO; del 1998, o dell'ONU del 2000, che concepiscono la dimensione collettiva del diritto del lavoro come un piano di regolazione e di azione indispensabile. Se di vera “modernizzazione” del Diritto del lavoro si tratta, allora essa dovrebbe muovere da un sistema organico di diritti fondamentali, in particolare quelli di non discriminazione, non orientato solo (o esclusivamente) alle questioni del mercato del lavoro e dell'occupazione, ma capace di strutturare il lavoro su un sistema di diritti e garanzie, individuali e collettive,

affinché in questa costruzione, basata sulla ricordata integrazione di principi, diritti e regole tra lavoro, mercato e impresa, non si vengano a creare aree di immunità dell'impresa rispetto all'azione dei pubblici poteri o alla contrattazione collettiva.

6. Conclusioni

Come già ricordato, il Libro Verde non appare coerente con – e non sembra poter soddisfare – le aspettative formulate nel contesto della revisione intermedia della Strategia di Lisbona. Mentre la Commissione, nell'Agenda sociale 2001-2005, aveva messo in rilievo il ruolo della politica sociale quale fattore produttivo, nella nuova Agenda sociale non è più esplicitamente così. Tuttavia, alcuni attori istituzionali (come il PE e il CESE) e sociali (come la CES) hanno in varie occasioni ricordato che la Politica sociale non deve essere subordinata alla politica economica, ma, al contrario, deve collocarsi al medesimo livello. La promozione della coesione sociale e la costruzione di uno "Stato sociale attivo" fanno parte degli obiettivi della Strategia di Lisbona (così come è stata adottata al Consiglio europeo del marzo 2000) tanto quanto il miglioramento della competitività e la promozione di una crescita economica sostenibile. Come ricorda il CESE nel suo parere sull'Agenda sociale 2006-2010,

"un elevato livello di protezione sociale costituisce uno degli elementi centrali del modello sociale europeo e contribuisce in modo decisivo alla coesione sociale". Diversamente dalla posizione espressa a più riprese da esperti di vari Paesi, secondo cui spese sociali elevate ostacolerebbero gli obiettivi di politica economica, i dati empirici raccolti in diversi Paesi europei dimostrano il contrario, come ha peraltro messo in evidenza il gruppo di alto livello (coordinato da Wim KOK") nel suo Rapporto finale. Inoltre, secondo uno studio del 2004, del Centro di politica europea, la Svezia, la Danimarca, l'Austria, il Lussemburgo e i Paesi Bassi presentano sia prestazioni economiche relativamente buone che un elevato livello di protezione sociale. Infine, i Paesi che nella "classifica" internazionale del Forum economico mondiale si collocano ai posti migliori in termini di competitività, investono anche molto nella politica sociale e nei sistemi di sicurezza sociale e, al tempo stesso, hanno tassi di occupazione elevati e un basso tasso di povertà dopo i trasferimenti sociali.

In definitiva, taluni limiti del Libro Verde sono imputabili al "nuovo approccio" della Commissione ai diritti e alla Politica sociale, come si evince dagli atti e documenti della Commissione ricordati nelle pagine introduttive di questo scrit-

to. L'Agenda sociale 2006-2010 contiene invero meno misure concrete di quelle individuate nella precedente Agenda sociale: ciò vale soprattutto per la legislazione sociale, in merito alla quale la Commissione intende limitarsi ad un'attività di revisione di direttive già in vigore (salvo, ovviamente, quelle che riguardano i diritti collettivi dei lavoratori, com'è il caso della mancata – eppur dovuta – revisione della Dir. n. 94/45, sui Comitati aziendali europei, malgrado l'invito ad operare in tal senso da parte del PE e del CESE, oltre beninteso le richieste della CES) e non presenta proposte nuove. Sarebbe infine auspicabile che la Commissione orientasse il suo programma di azione verso i diritti sociali fondamentali sanciti dal Trattato costituzionale dell'UE. Partendo da questa base, il programma di azione sociale dovrebbe contenere sia proposte di revisione di direttive in vigore, sia proposte di nuove direttive e, al tempo stesso, dovrebbe assumere anche la sostanza dei dibattiti e delle misure di coordinamento programmate ai fini dell'ulteriore sviluppo della politica sociale europea, proprio nel quadro della revisione intermedia della strategia di Lisbona.

Gianni Arrigo

*Professore di Diritto del lavoro
Università di Taranto*

"Sarete tutti flessibili". E le garanzie?

Le Osservazioni Cgil-Cisl-Uil al Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo". Per il sindacato italiano il problema è quello di ricercare equilibri più avanzati tra l'utilizzo delle forme flessibili di lavoro e la sicurezza e stabilità del lavoro stesso

Capitolo 2: Il diritto del lavoro nell'Unione Europea – la situazione attuale

1) "Il modello tradizionale del rapporto di lavoro può non essere adeguato a tutti i lavoratori assunti sulla base di contratti a durata indeterminata standard e chiamati a raccogliere la sfida dell'adeguamento alle trasformazioni e a raccogliere le opportunità della globalizzazione. Clausole e condizioni eccessivamente protettive possono scoraggiare i datori di lavoro dall'assumere durante i periodi di ripresa economica. Modelli alternati-

vi di rapporti contrattuali possono rafforzare la capacità delle imprese a sviluppare la creatività del loro personale nel suo insieme e a sviluppare i vantaggi concorrenziali."

Troviamo qui espressa la filosofia del Libro Verde, e le ragioni della nostra contrarietà. Se è vero che con tipologie contrattuali diverse si può rispondere ad esigenze di flessibilità della produzione e migliorare le performance occupazionali di un sistema economico, ciò non rimanda in alcun modo all'esigen-

za di mettere in discussione le tutele di stabilità connesse al rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Siamo invece oggi di fronte, in molte economie europee, al problema di come fronteggiare una proliferazione di rapporti "flessibili", di come contrastare una durata eccessiva dell'instabilità lavorativa, e soprattutto di come rendere sostenibili i rapporti di lavoro flessibili tramite una adeguata protezione sul mercato del lavoro. Per il sindacato italiano il problema è quello di ricercare equilibri più avanzati tra l'utilizzo

delle forme flessibili di lavoro e la sicurezza e stabilità del lavoro stesso.

Capitolo 3: La principale sfida politica – un mercato del lavoro flessibile ed inclusivo

1) Nell'elenco delle tipologie non ordinarie si citano i rapporti a part-time (pag. 8), senza distinguere – salvo che nella nota a piè di pagina – quanti siano a tempo indeterminato e quanti a termine. Ciò non aiuta a definire l'ampiezza della popolazione precaria, dato che, salva naturalmente la questione sulla volontarietà o meno del rapporto e la quantità di ore (ossia di reddito) propria del rapporto, un lavoro a part-time a tempo indeterminato non prevede diminuzione di diritti (e di stabilità) rispetto al "normale" rapporto a tempo pieno.

2) Nella descrizione della crescita, assai significativa a livello UE, dei rapporti a termine, si afferma un'assenza di distorsioni di genere, il che non è vero per l'Italia, trattandosi (dati Istat) di un rapporto in cui la maggioranza assoluta degli occupati è donna, ma anche in Europa, dato che recenti stime della Fondazione di Dublino riferiscono essere il peso di donne e uomini impiegati a termine in Europa, rispettivamente, pari al 14% e al 10% della popolazione lavorativa.

3) Dal dato, indubitabile, che sono in crescita i rapporti non standard, se ne "deduce" che "sarebbe forse necessario esaminare il grado di flessibilità previsto dai contratti standard in modo tale da facilitare l'assunzione, il mantenimento e i progressi del mercato del lavoro". Ribadiamo che, di fronte alla crescita dei rapporti non standard, il rimedio per evitare la segmentazione del mercato del lavoro non può essere l'aumento del grado di flessibilità dei contratti a tempo indeterminato, bensì l'aumento del grado di tutela, sia all'interno del rapporto di lavoro, sia nel mercato del lavoro.

4) Sul "lavoro autonomo", pure indicato in crescita, si afferma che "riflette la libera scelta di svolgere un'attività indipendente malgrado i livelli inferiori di protezione sociale in cambio di un controllo più diret-

to sulle condizioni di lavoro e di retribuzione": si tratta di una affermazione che non è possibile generalizzare, come dimostra il caso dell'Italia che ha, nel contesto comunitario, un'anomalia in più, per il peso esorbitante di questo tipo di rapporti di lavoro (dati diffusi secondo diverse fonti, comunque non inferiori al milione di persone). A tale proposito va sottolineato, dato del tutto assente nel testo, che le tutele a garanzia dei processi di mobilità trans-europea sono connesse soltanto ai rapporti subordinati, (ad es. distacco di lavoratori in occasione di fornitura di servizi), ma esse sono assenti riguardo ad altre tipologie lavorative, il che ha già costituito un problema di *dumping* sociale segnalato durante il regime transitorio nell'ingresso di nuovi Stati Membri (2004-06).

5) La diversificazione dei tipi di contratti può rappresentare una "trappola di un succedersi di attività di breve durata e di bassa qualità, con un insufficiente livello di protezione sociale. (...) Questi impieghi possono tuttavia servire da trampolino per alcune persone, spesso quelle che hanno particolari difficoltà, per integrarsi nel mercato del lavoro." Il Libro Verde non prende posizione, anzi continua a dare una lettura del tutto ambivalente (trampolino o trappola?). Sarebbe invece il caso di esplicitare che i rapporti di lavoro flessibili rischiano di diventare una trappola in assenza di politiche che, da una parte, rafforzino il sostegno sul mercato del lavoro e favoriscano la fuoriuscita verso il lavoro stabile, dall'altra, assicurino ai lavoratori i diritti propri del lavoro stabile. Le cifre sulle "transizioni" (pag. 9) sono allarmanti: il 60% degli occupati atipici nel 1997 avevano acquisito uno *status* stabile nel 2003!! Cioè a dire: sei anni di precarietà come media comunitaria! Il testo si esime dal commentare questo dato davvero preoccupante.

6) "La recente relazione Occupazione in Europa 2006 fa riferimento a dati secondo i quali l'esistenza di una legislazione troppo rigidamente protettiva dell'occupazione tende a ridurre il dinamismo del mercato del lavoro, aggravando le condizioni delle donne, dei giovani

e dei lavoratori più anziani." Il riferimento citato nel testo non è affatto così diretto ed esplicito. Aver voluto ripresentare questa tesi, peraltro con rinvii non corretti ad altri testi, suggerisce un pregiudizio ideologico, contrario alla logica cui dovrebbe sottostare un Libro Verde. Si colgono qui, in tutta evidenza, i rischi cui è sottoposto il "modello sociale europeo" se si imbecca acriticamente la visione dell'Unione Europea come mercato unico, senza intrecciarla agli elementi di coesione che sono stati il tratto distintivo del "modello sociale europeo".

7) La conseguenza di ciò è che i "sussidi di disoccupazione ben concepiti, uniti a politiche attive del lavoro", vengono posti in alternativa alle tutele del rapporto di lavoro. Ribadiamo invece che tutele del rapporto e tutele nel mercato sono entrambe necessarie.

Capitolo 4: Modernizzazione del diritto del lavoro: temi per il dibattito

I temi posti al dibattito sono raggruppati in sei paragrafi dedicati, rispettivamente a:

- le transizioni professionali;
- l'insicurezza giuridica;
- i rapporti di lavoro triangolari;
- l'organizzazione dell'orario di lavoro;
- la mobilità dei lavoratori;
- aspetti del controllo della legislazione e lavoro non dichiarato (sommerso).

Le transizioni professionali: proseguendo sull'elaborazione del capitolo precedente, si ipotizza una difficoltà normativa riguardo alle transizioni dalla condizione precaria ad una migliore. Si citano positivamente le legislazioni olandese sulla flessibilità e sicurezza (1999), austriaca sulle indennità di licenziamento (2002) e quella spagnola sugli incentivi alla stabilizzazione dei contratti a termine (2006). Si tratta di testi assai diversi tra loro, dagli obiettivi molto lontani tra loro (maggiore dinamismo e riduzione di costi per il licenziamento i primi due, sostegno alla stabilità dei lavoratori a termine il terzo), che il Libro Verde accomuna sotto l'ombrello di misure che diminuiscono per la singola impresa i costi del licenziamento, e quindi ritiene funzionali alla tesi

di una “flessibilizzazione” del rapporto standard come misura utile a favorire l’inclusione dei lavoratori precari: come accennato sopra, i risultati statisticamente osservabili non supportano questo giudizio. È invece positivo che si affermi la necessità di adottare un approccio di lavoro “lungo tutto il ciclo di vita”, spostando l’accento dalla sola tutela dei posti di lavoro alla “creazione di un quadro di sostegno in grado di garantire la sicurezza dell’occupazione, compresa un’assistenza sociale e misure attive di sostegno ai lavoratori durante i periodi di transizione” (cfr. esperienze scandinave non citate nel testo). Ribadiamo che non è né corretto né utile contrapporre tutele sul posto di lavoro a benefici riguardanti i livelli degli ammortizzatori sociali, quanto puntare ad un mix equilibrato ma universale di misure preventive di sostegno all’occupazione, accompagnate da misure generali ed efficaci di sostegno al reddito e al patrimonio di competenze del lavoratore in caso di perdita dell’impiego. Non si può sottacere che la difficoltà a generalizzare tali politiche sta nel loro impatto sulla spesa pubblica.

Insicurezza giuridica: il tema qui è il rapporto di collaborazione (*self employed*). Oltre a considerazioni ovvie sull’incertezza giuridica riguardo alla definizione di simili figure, si arriva al paradosso di sottolineare il pericolo che “alcuni individui, che pensano di essere “autonomi”, possono a volte essere considerati come lavoratori dipendenti dalle amministrazioni fiscali o dalla sicurezza sociale. Di conseguenza il lavoratore autonomo/dipendente e il suo cliente/datore di lavoro principale possono vedersi costretti a pagare contributi sociali supplementari.” Francamente, nessuno ha mai segnalato questo come un problema, anzi, ci si dovrebbe preoccupare piuttosto della concorrenza scorretta realizzata dal ricorso da parte del sistema economico a forme fittiziamente autonome nei confronti dell’occupazione stabile e tutelata. Molto interessante, a tale ultimo proposito, il concetto, citato dal Libro Verde, di “lavoratori economicamente dipendenti” che potrebbe aprire la strada a sistemi di diritto del lavoro realmente inclusivi, nonché all’altezza delle sfide

poste dalla globalizzazione, se non inteso come fattispecie meramente “intermedia” tra le due fattispecie classiche della prestazione lavorativa, subordinata ed autonoma, cui attribuire diritti a loro volta intermedi tra quelli propri del lavoro subordinato e quelli propri del lavoro autonomo. L’opzione da investigare ci apparirebbe più fruttuosa se permettesse di attrarre nella sfera dei diritti del lavoro quelle attività che rivestono caratteristiche proprie di esso dal punto di vista della dipendenza economica (es. nel caso di monocommittenza, di definizione da parte del committente dei regimi di orario e condizioni di impiego). In tal modo l’inclusione giuridica opererebbe in modo da impedire il *dumping* tra tipologie lavorative ed invece favorire la genuina attribuzione di forme di flessibilità organizzativa allo svolgimento delle prestazioni (ad es. senza vincoli di orario e/o di riferimenti gerarchici), là dove effettivamente necessarie e liberamente decise dai contraenti;

Rapporti triangolari: ci si riferisce sia al lavoro interinale, che, ai lavoratori impiegati nelle catene dei subappalti. Il concetto è quello di esplicitare le responsabilità del datore di lavoro effettivo, il che è senz’altro da condividere.

1) Orario: il testo ripropone una nuova tornata del tormentone sulla revisione della Direttiva 2003-/88 dopo lo stallo registratosi nel Consiglio dei Ministri del 7 novembre; per noi, com’è noto, ogni ipotesi di peggioramento delle precedenti Direttive è escluso a priori.

2) Mobilità dei lavoratori: riguardo alla definizione di “lavoratore” cui destinare i diritti assicurati dalla normativa comunitaria, che è diversa a seconda delle legislazioni nazionali, si suggerisce di valutare l’opportunità di una definizione comune a livello comunitario. Si tratta di un obiettivo giusto, ma i cui contorni non sono definiti ed è da questi che si può ricavarne un giudizio.

3) Aspetti legati all’applicazione della legislazione e alla repressione del lavoro nero: si suggerisce di rafforzare la cooperazione tra servizi ispettivi e una maggiore inclusione delle parti sociali. Poco

per dare un giudizio.

Conclusivamente, il testo ha davanti a sé un periodo di ascolto di quattro mesi, dopodiché confluirà in una Comunicazione della Commissione (quindi un documento ufficiale). Le premesse sono tutt’altro che positive, ed è necessaria un’opera attiva di reazione, sia a livello di singole strutture che di organizzazioni, e una presa di posizione del Governo italiano e della Ces, nonché delle Federazioni Industriali Europee, affinché sia cambiata la filosofia che è alla base di questo documento, e posta su basi corrette l’esigenza corretta ed urgente di un’evoluzione inclusiva del diritto del lavoro europeo e nazionale. Da questo punto di vista, l’Italia, e le sue organizzazioni sindacali, possono far valere almeno due elementi:

a) il dualismo *insiders/outside* è un problema che ha riguardato in passato il nostro mercato del lavoro, ma è una visione non solo superata dai fatti, ma anche riduttiva, in quanto, se usata come unica chiave di lettura, rischia di riprodurre, ad un livello diverso, le segmentazioni che si proponeva di superare;

b) proprio l’esperienza italiana ci suggerisce di superare ogni approccio che faccia risiedere nelle sole politiche di flessibilità la leva per una crescita occupazionale, trascurando o rinviando a tempi migliori le politiche di sviluppo, di formazione continua, le politiche attive e le politiche di sostegno al reddito. Di queste invece, in una logica inclusiva sopra delineata, si ha bisogno assoluto affinché lo sviluppo si traduca in occupazione stabile e tutelata;

c) va inoltre valorizzato l’approccio dell’attuale Governo, in particolare la combinazione dell’uso della leva fiscale a sostegno esclusivamente del lavoro stabile, unita a misure specifiche di sostegno ai processi di stabilizzazione ed emersione dal sommerso, che rappresentano la vera novità, anche in campo europeo, per sostenere la “buona occupazione” e combattere la precarietà degli impieghi.

Approfondimenti e documentazione

Per ulteriori approfondimenti si veda il sito www.fmb.unimo.it, Indice A-Z, voce **Statuto dei lavori**.

In questa sezione del sito è possibile consultare una biblioteca virtuale, completa ed in continuo aggiornamento, di documentazione sul diritto del lavoro e sulle discipline ad esso connesse, organizzata in un indice analitico, in ordine alfabetico. È una banca dati che svolge anche funzione di supporto alle pubblicazioni scientifiche di Adapt.

Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro

Ti indichiamo una ragione principale, tra le molte che possono rendere attraente la nostra Scuola di Alta Formazione. Ti proponiamo l'iscrizione perché il nostro obiettivo è quello di metterti nella condizione di dare sempre il meglio di te, valorizzando appieno le tue inclinazioni e i tuoi talenti. Oggi, nel tuo percorso formativo ed educativo; domani, quando sarai stabilmente entrato nel mondo del lavoro. Se tu lo vorrai il nostro legame con te proseguirà a lungo, ben oltre la delicata fase di ingresso nel mondo del lavoro agevolata dai nostri servizi di *placement* e da una consolidata rete di relazioni con il mondo delle imprese e delle istituzioni. Il nostro metodo formativo, e la nostra scommessa educativa, consistono infatti nel credere fortemente in te. Faremo di tutto affinché anche tu possa sempre credere in noi e sostenere, in futuro, la nostra attività. Essere alunno della **Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro** della Fondazione Marco Biagi è un prezioso segno distintivo che, ne siamo certi, ti accompagnerà sempre, anche nella tua vita lavorativa, non lasciandoti mai solo.

Esistono certamente in Italia numerose altre sedi di alta formazione che hanno come oggetto quel meraviglioso spaccato delle relazioni umane che sono le relazioni industriali e il lavoro. Il valore aggiunto della nostra proposta formativa ed educativa sta proprio nel metodo che abbiamo scelto o, meglio, ereditato dall'insegnamento del professor Marco Biagi. Un metodo fortemente innovativo almeno nel nostro Paese, perché ispirato alla dimensione interdisciplinare e comparata delle relazioni industriali e di lavoro, e che si caratterizza per la forte motivazione e il senso di appartenenza che lega i docenti, i ricercatori, i collaboratori esterni, gli studenti (passati, presenti e futuri) della nostra Scuola. Gli studiosi, gli insegnanti e i giovani studenti che animano la Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro della Fondazione Marco Biagi, pur provenendo da ogni parte del mondo, parlano un linguaggio comune che è quello della passione e della determinazione nel migliorarsi sempre e nell'aiutarsi gli uni con gli altri. Abbiamo, in altre parole, quello che Socrate chiamava *il prurito delle ali*, il che non guasta anche con riferimento alla nostra specializzazione disciplinare, visto che il fattore centrale delle relazioni industriali e del lavoro sono la formazione e la motivazione della persona, la cosiddetta risorsa umana.

Se dunque avete una passione per le relazioni industriali e di lavoro, nella loro multiforme dimensione giuridica, sociale, economica ed organizzativa, e desiderate un metodo di insegnamento innovativo con un titolo di studio facilmente spendibile non solo sul mercato del lavoro nazionale ma anche comunitario e internazionale, questo è il posto giusto per voi. Grazie anche ai nostri servizi di *placement* e alla già ricordata rete di relazioni con il mondo delle imprese e delle istituzioni la nostra offerta formativa è infatti pensata in funzione delle concrete esigenze del mondo del lavoro così come non di rado contribuisce anche ad aiutare lo stesso mondo delle imprese, che ci sostengono in varie forme a partire dalla delicata fase progettuale, a riposizionarsi sui mercati attraverso l'apporto di figure professionali costruite *ad hoc* dai nostri docenti e ricercatori in funzione di quelli che sono e saranno i fabbisogni professionali dei prossimi decenni.

Michele Tiraboschi

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito internet www.fmb.unimore.it

**ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI
SUL DIRITTO DEL LAVORO E SULLE RELAZIONI INDUSTRIALI****Direttore**

Michele Tiraboschi

Redazione

Marouane Achguiga; Carmen Agut Garcia; Francesco Basenghi; Eliana Bellezza; Tiziana Bellinvia; Chiara Bizzarro; William Bromwich; Giuliano Cazzola (*senior advisor*); Alessandro Corvino; Luigi Degan; Lorenzo Fantini; Laura Ferretti; Rita Iorio; Simona Lombardi; Stefano Malandrini; Clara Mughini; Flavia Pasquini; Paolo Pennesi; Niccolò Persico; Pierluigi Rausei; Alberto Russo; Olga Rymkevitch; Anna Maria Sansoni; Simone Scagliarini; Iacopo Senatori; Carlotta Serra; Silvia Spattini; Patrizia Tiraboschi; Chiara Todeschini.

Coordinatore di redazione

Marina Bettoni

La documentazione è raccolta in collaborazione con:

CISL - Dipartimento del mercato del lavoro

CONFCOMMERCIO - Servizio sindacale

CONFINDUSTRIA - Ufficio relazioni industriali e affari sociali

UIL - Dipartimento del mercato del lavoro

La giurisprudenza di merito è raccolta in collaborazione con:

Assindustria Genova

Associazione Industriale Bresciana

Associazione Industriali della Provincia di Vicenza

Confindustria Bergamo

Unione degli Industriali della Provincia di Pordenone

Unione degli Industriali della Provincia di Treviso

Unione degli Industriali della Provincia di Varese

Unione Industriale Torino

Soci ADAPT

Abi; Adecco; Agens; Agenzia Regionale per il Lavoro-Regione Lombardia; Ailt; Ali S.p.A.; Ancc-Coop; Ance; Associazione Industriali della Provincia di Vicenza; Banca Popolare Emilia Romagna; Cisl; Cna Nazionale; Cna Modena; Comune di Milano; Comune di Modena; Confapi; Confartigianato; Confcommercio; Confcooperative-Elabora; Confindustria; Confindustria Bergamo; Confsal; Coopfond-Legacoop Nazionale; Electrolux-Italia S.p.A.; Esselunga S.p.A.; Fastweb; Federalberghi; Federdistribuzione; Federmeccanica; Filca-Cisl; Fipe; Fondazione Studi-Consulenti del Lavoro; Générale Industrielle S.p.A.; Gruppo Cremonini S.p.A.; Il Sole 24 Ore; Inail; Inps; Italia Lavoro S.p.A.; Legacoop Emilia Romagna; Manutencoop; Meta S.p.A.; Movimento Cristiano Lavoratori; Obiettivo Lavoro; Poste italiane S.p.A.; Provincia di Bergamo; Provincia di Verona; Telecom S.p.A.; Ugl; Uil; Umana S.p.A.; Vedior.