

## IL MERCATO DEL LAVORO E LA SUA REGOLAZIONE

**Marco Lai,**  
**(Centro Studi CISL/Università di Firenze)**

*Sommario:* 1. Il contesto. – 2. Le linee di intervento normativo. – 3. Gli spazi della contrattazione collettiva e della bilateralità (nella legge n.247/2007, di attuazione del Protocollo sul Welfare e nella legge n.123/2007, in materia di sicurezza sul lavoro). – 4. Spunti conclusivi.

1. La visione tradizionale di un mercato del lavoro italiano “rigido”, con scarsa mobilità ed alta protezione sociale, diviso al suo interno tra “garantiti” (il lavoro subordinato a tempo indeterminato) e “non garantiti” (altre forme di lavoro) non corrisponde più al vero; a partire dalla fine degli anni '80 la crisi della grande impresa, l'avvento dell'informatica e la globalizzazione, insieme al blocco (parziale) delle assunzioni nella Pubblica Amministrazione, configurano infatti il mercato del lavoro italiano come mercato ad alta mobilità e turn over<sup>1</sup>. Peraltro l'indice di protezione sociale dell'occupazione dipendente in Italia non è poi così alto se confrontato con quello di altri Paesi europei; in esso è considerato erroneamente anche il TFR che invece non è un costo di licenziamento (come riconosce l'Ocse nel 2004).

Il mercato del lavoro italiano, pur in un quadro di crescita significativa dell'occupazione (più di 3 milioni di posti di lavoro dal 1997 al 2007; tasso di disoccupazione al minimo storico del 5.7% a fine 2007), in buona parte dovuta alle misure di regolarizzazione del lavoro degli immigrati, presenta tuttavia ritardi e criticità, in particolare:

\*l'occupazione femminile è aumentata (ancora sotto la soglia del 60% fissata dalla strategia europea di Lisbona per il 2010), ma il tasso di attività negli ultimi tre anni è in calo; si registra dunque una sorta di “scoraggiamento” a presentarsi sul mercato del lavoro da parte delle donne, frutto probabilmente della scarsa efficacia delle politiche di conciliazione lavoro/famiglia fin qui perseguite<sup>2</sup>;

\*si allungano i tempi di transizione scuola/lavoro. Penalizzati rispetto ad altri Paesi europei sono in particolare i giovani più istruiti. La domanda di lavoro ad alta qualificazione in Italia è infatti inferiore alla pur limitata offerta di lavoro giovanile qualificato (il titolo di studio non è più garanzia di occupazione); ciò è spiegato con la scarsa presenza di imprese di grandi dimensioni ed a elevata tecnologia nonché con l'arretratezza dei servizi pubblici; d'altro lato i giovani istruiti possono restare in attesa del “posto buono”, piuttosto che accettare lavori inferiori alle proprie aspettative, solo qualora possano contare del sostegno dei genitori (attenzione al reddito familiare)<sup>3</sup>;

\*l'occupazione temporanea se come *stock* mantiene dimensioni contenute (intorno al 13.5%, al di sotto della media europea del 16%), non potendosi dunque parlare di

<sup>1</sup> Cfr. R.LEOMBRUNI e R.QUARANTA, *Eppure si muoveva già. Una breve storia della mobilità dei lavoratori in Italia*, in B.CONTINI e U.TRIVELLATO (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.

<sup>2</sup> Cfr. L.RICCIARDI, *I recenti andamenti del mercato del lavoro*, doc.interno Cisl, 2008.

<sup>3</sup> Cfr. E.REYNERI, *Lavoro e lavori nel contesto italiano*, in *Diritti, lavori, mercati*, n.1/2006.

“*destrutturazione*” del mercato del lavoro italiano, tuttora incentrato sul lavoro subordinato a tempo indeterminato, considerata invece come *flusso* mostra percentuali elevate, interessando ben oltre il 50% delle nuove assunzioni, specie per i giovani. D’altro lato le esigenze di flessibilità delle imprese sono state soddisfatte più che tramite le tipologie contrattuali introdotte dalla c.d. “legge Biagi” (l.n.30/2003) con la flessibilità di tipo funzionale (modulazione degli orari di lavoro) e con l’ampio ricorso ai contratti a termine<sup>4</sup>;

\* lo sviluppo del terziario presenta situazioni alquanto differenziate, potendosi distinguere da un lato “*i lavoratori della conoscenza*”<sup>5</sup> (nei settori dell’informatica, ingegneria, ricerca, istruzione, design, ecc...), caratterizzati da notevole autonomia nello svolgimento della prestazione ed, in genere, da forte motivazione e realizzazione personale (per questi può avere un senso la logica “paritaria” del contratto individuale di lavoro)<sup>6</sup>, dall’altro “*i lavoratori dei servizi*” (nei settori della ristorazione, salute, pulizie, commercio, ecc...), con mansioni per lo più esecutive, dove permangono i tratti tipici del lavoro eterodiretto<sup>7</sup> e rispetto ai quali gli standard di tutela non possono che essere fissati che dalla legge e dalla contrattazione collettiva (si veda le recenti modifiche in tema di clausole elastiche e flessibili nel part time, di particolare rilievo in tali settori);

\*rimangono infine forti gli squilibri territoriali tra Nord e Sud, nonostante una timida ripresa dell’occupazione nel Mezzogiorno nell’ultimo periodo, così come allarmanti restano i livelli di lavoro nero e sommerso (su 80.019 aziende ispezionate nel 2007, 51.109 sono risultate irregolari – 76.429 il numero dei lavoratori irregolari, 32.908 quelli totalmente in nero, con un recupero contributi e premi evasi pari a euro 383.188.568, fonte : INPS)<sup>8</sup>;

Rispetto al dibattito europeo sulla *flexicurity* (“strategia che tenta, in maniera sincronica e deliberata, di aumentare, da un lato, la flessibilità dell’assetto del mercato del lavoro, della sua organizzazione e delle relazioni industriali e lavorative; dall’altro di accrescere la sicurezza – sia sociale che di occupabilità- soprattutto dei gruppi più deboli, interni o esterni al mercato del lavoro”)<sup>9</sup>, il mercato del lavoro italiano si caratterizza dunque:

\*per la rilevante segmentazione del mercato (i mercati del lavoro);

\*per un sistema di welfare carente proprio nei confronti dei lavoratori flessibili (minor tutela previdenziale, scarsi e meno generosi ammortizzatori sociali rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato, più difficile accesso a politiche attive e di formazione permanente);

\*per persistenti problemi di efficacia e coordinamento dell’insieme di politiche attive del lavoro;

\*il continuo rinvio di una riforma strutturale degli ammortizzatori sociali, di gran lunga inferiori ai livelli medi europei con l’eccezione dei lavoratori della grande impresa, oggetto peraltro di interventi frammentati e occasionali (patti in deroga)<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. P.A.VARESI, *Il mercato del lavoro e il prezzo della flessibilità*, in *Vita e Pensiero*, n.6/2006.

<sup>5</sup> Cfr. F.BUTERA, E.DONATI, R.CESARIA, *I lavoratori della conoscenza*, F.Angeli, Milano, 1998.

<sup>6</sup> Cfr. più ampiamente R.DEL PUNTA, *Mercato, regole, lavoro*, in *Forum Capolavoro*, Università di Firenze, 2008.

<sup>7</sup> Cfr. B.MANGHI, *Relazione su Le trasformazioni del lavoro con riferimento al settore terziario*, Centro Studi Cisl, Firenze, 30 ottobre 2007.

<sup>8</sup> In P.CARRARO, *Il lavoro sommerso: evoluzione e definizioni*, doc.interno, Cisl, 2008.

<sup>9</sup> Cfr. F.LAURIA, *La “Flexicurity” nel dibattito europeo e in rapporto al mercato del lavoro italiano*, Roma, 2008, che riporta la definizione di Wilthagen e Tros, 2004.

<sup>10</sup> Cfr. nota precedente.

In tale contesto la *flessibilità* del lavoro, pur necessaria per lo sviluppo, per non tramutarsi in *precarietà*, ha bisogno di essere limitata nel tempo (non si può essere flessibili a vita se ciò non corrisponde ad una libera scelta) e soprattutto di essere accompagnata da una rete di protezione sociale sul mercato del lavoro (ammortizzatori sociali/tutela del reddito/formazione), prospettiva già presente nel Libro Bianco sul Mercato del lavoro e l'occupazione in Italia, di M.Biagi, del 2001.

D'altro lato si è autorevolmente sostenuto come anche per le imprese "l'optimum di flessibilità non coincide con il massimo"<sup>11</sup>, necessitando le stesse di un nucleo di lavoratori stabili e motivati. Peraltro difficilmente la flessibilità si accompagna alla crescita di capitale umano, fattore determinante per la concorrenza e lo sviluppo (*flessibilità e professionalità*).

Disporre infine di un mercato del lavoro trasparente e regolare è certamente un interesse anche del mondo imprenditoriale (e delle associazioni datoriali) al fine di contrastare forme di concorrenza sleale.

2. Nel periodo più recente gli interventi sul mercato del lavoro si sono fortemente intrecciati con quelli per la lotta al lavoro nero e sommerso e, da ultimo, per la salvaguardia della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro.

La flessibilità è chiamata dunque a coniugarsi con la *sicurezza*, termine peraltro che richiama il concetto di *legalità*, da intendere non solo come applicazione rigorosa di norme ma soprattutto come *rispetto della persona* (operandosi una sorta di "presunzione" da parte dell'ordinamento giuridico tra lavoro irregolare e scarsa sicurezza sul lavoro)<sup>12</sup>.

In tale contesto il settore dell'edilizia ha funzionato da *apripista*, quale ambito sperimentale per l'introduzione di misure poi da estendere ad altri settori.

Le principali conseguenze sul piano giuridico sembrano peraltro incentrarsi su:

- \*un nuovo connotato della subordinazione: da *eterodirezione* a nozione di "*lavoro economicamente dipendente*";

- \*il peso crescente dell'intensità del lavoro (oltre il *quanto* conta anche il *quando* lavorare, ed è importante stabilire chi lo decide; cfr. il dibattito relativo al concetto di *lavoro disponibile*);

- \*l'*esternalizzazione* ed il decentramento produttivo ed organizzativo e la sempre maggiore difficoltà di distinguere tra datore di lavoro formale e datore di lavoro sostanziale.

Si possono al riguardo distinguere tre linee di intervento normativo:

*A) La linea dell'emersione dal lavoro nero ed irregolare*

(già d.lgs.n.276/2003, attuativo della "Biagi"; decreto "Bersani" poi legge n.248/2006; l. Finanziaria 2007),

espressa principalmente attraverso:

- \*l'estensione del *DURC* (documento unico di regolarità contributiva) e l'introduzione degli *indici di congruità* (rapporto tra qualità dei beni o prodotti e dei servizi offerti e quantità di ore di lavoro necessarie per realizzarli) al fine della concessione di benefici ed incentivi pubblici;

<sup>11</sup> Cfr. P.SYLOS LABINI, *Torniamo ai classici. Produttività del lavoro, progresso tecnico e sviluppo economico*, Laterza, Bari, 2004.

<sup>12</sup> Cfr. in tal senso espressamente la circolare Ministero del lavoro n.29/2006.

\* la *comunicazione preventiva delle assunzioni* ai servizi per l'impiego (e ciò per qualunque forma di lavoro anche non subordinato);

\*gli *accordi per l'emersione*, che consentono al datore di lavoro/committente, tramite il pagamento all'Inps di una somma ridotta rispetto a quella dovuta, di regolarizzare rapporti di lavoro totalmente in nero, con estinzione dei reati e delle altre sanzioni connesse;

*B) La linea della "stabilizzazione" dei rapporti di lavoro*

(l.Finanziaria 2007, protocollo sul Welfare del luglio 2007, ora l.n.247/2007), mediante:

\*la previsione di benefici fiscali ed incentivi per gli assunti a tempo indeterminato;

\*l'aumento delle aliquote contributive ed il rafforzamento dei diritti per le collaborazioni coordinate e continuative, anche a progetto (si veda in particolare il d.m. 12 luglio 2007 per la tutela della maternità);

\*il limite (di 36 mesi) alla ripetibilità dei contratti a termine;

*C) La linea delle tutele minime a fronte della frammentazione*

(l.Finanziaria 2007; l.n.123/2007 in tema di sicurezza negli ambienti di lavoro), espressa:

\*nella nuova (anche se ancora disorganica) disciplina dell'appalto;

\*nella estensione della responsabilità solidale del committente.

I modelli di organizzazione di impresa sembrano infatti decisamente orientati al decentramento produttivo. Non sono del resto infrequenti forme di "*esternalizzazione interna*", mediante le quali si cedono a terzi parti del processo produttivo, che poi si riacquistano tramite appalti, talora con utilizzo delle stesse attrezzature e capitale umano impiegato in precedenza. In tale fase di disintegrazione/riorganizzazione dell'attività produttiva, rispetto alla quale non si intravedono nuovi principi unificanti sul piano delle regole, per l'approntamento delle tutele è chiamata ad operare in particolare l'azione collettiva, tramite ad esempio la valorizzazione di accordi di gruppo o di rete di imprese e lo sviluppo di forme di rappresentanza di "*sito*" produttivo e territoriale<sup>13</sup>.

3. Riportiamo qui di seguito una breve scheda relativa agli spazi attribuiti alla contrattazione collettiva ed alla bilateralità in due recenti provvedimenti normativi (la legge n.247/2007, di attuazione del Protocollo sul Welfare e nella legge n.123/2007, in materia di sicurezza sul lavoro) :

AREE	CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	BILATERALITA'
<b>a) Politiche attive del lavoro</b>	*incentivi ai part time lunghi e disincentivi per i brevi (-di 12 ore) nonchè agevolazioni per le trasformazioni per compiti di cura (ma come criterio di delega e non misura operativa)	*valorizzazione sinergie tra servizi pubblici e agenzie private (accreditamento) *sistema informativo (comma 31, a), b)

<sup>13</sup> Cfr. più ampiamente sul punto R.DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, in RIDL, 2007; A PERULLI, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive*, in RIDL, 2007.

	(comma 32, d), e)	
<b>b)Tipologie contrattuali</b>	<p><i>*contratto a termine</i> (commi 39/43)(limite dei 36 mesi comprese le interruzioni; una sola possibilità di rinnovo)</p> <p>-rinvio ad <i>avvisi comuni</i> per la durata dell'ulteriore contratto a termine</p> <p>-rinvio ad <i>avvisi comuni</i> per le attività, ulteriori a quelle stagionali, per le quali non vige la regola dei 36 mesi;</p> <p>-ampliato il ruolo della contrattazione collettiva nazionale ai fini dei limiti quantitativi di ricorso ai contratto a termine;</p> <p><i>*part time</i> (comma 44)</p> <p>-clausole elastiche e flessibili possibili solo tramite la contrattazione collettiva e non più tramite accordo individuale; il preavviso passa da 2 a 5 giorni</p> <p>-“priorità” alla trasformazione a part time anche per figlio convivente di età non superiore a 13 anni o portatore di handicap</p> <p><i>*lavoro discontinuo (nei settori turismo e spettacolo)</i>(commi 47/50)</p> <p>-si rinvia alla contrattazione collettiva per specifici rapporti di lavoro nel fine settimana, festività, vacanze scolastiche ecc., determinando le condizioni, i requisiti e le modalità della prestazione nonché il trattamento economico e normativo, comprensivo di eventuale indennità di disponibilità;</p> <p><i>*lavoro a progetto</i> (comma 79, circolare n.4/2008)</p> <p>- aumento delle aliquote contributive di 3 punti % in 3 anni;</p> <p>-estensione tutele di maternità (obbligatoria+anticipata+divieto lavori pesanti); congedo</p>	

	<p>parentale di 3 mesi entro 1 anno del bambino (l.Finanziaria 2007)</p> <p>-sperimentazione di percorsi di formazione e riqualificazione professionale (l.Finanziaria 2008)</p> <p><i>*apprendistato</i> (comma 33)</p> <p>-rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva</p> <p>-individuazione di standard naz. di qualità della formazione</p> <p>-livelli essenziali delle prestazioni (quali criteri direttivi di delega)</p> <p><i>*contrattazione collettiva di 2° livello</i> (commi 69-70)</p> <p>-sgravi contributivi (entro limiti);</p> <p>-detassazione (entro limiti);</p>	<p>*certificazione e validazione della formazione erogata</p>
<b>c)Ammortizzatori sociali</b>		<p>*valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali anche al fine di eventuali prestazioni aggiuntive e di tutela per settori non coperti(commi 29, f)</p>
<b>d)Salute e sicurezza</b>	<p><i>*profilo interno:</i> attribuzioni Rls, revisione accordi metà anni 90 (monte ore permessi, formazione, agibilità);</p> <p><i>*profilo esterno:</i> tutela migliorativa rispetto alla legge su base volontaria (codici etici, buone prassi, Responsabilità sociale d'impresa)</p>	<p>*art.20, d.lgs.n.626/94: -formazione per le diverse figure -soluzione controversie</p> <p>A ciò si aggiunge (l.n.123/07): *assistenza tecnica alle imprese; * possibilità di sopralluoghi ai fini della verifica circa l'applicazione delle norme</p>

4. Il cd. “*triangolo d'oro*” della flexicurity, proprio di alcune esperienze del Nord Europa (flessibilità del rapporto di lavoro/servizi per l'impiego/ammortizzatori sociali) per potersi utilmente affermare nel contesto italiano necessita, quale condizione preliminare, del “*trittico d'oro*” del lavoro regolare (regolarità contributiva/rispetto delle norme di sicurezza/applicazione delle norme contrattuali).
- Pare del resto del tutto legittimo che il legislatore operi una selezione, per il conferimento di risorse pubbliche (scarse), tra le imprese che operano sul mercato a seconda del grado di affidabilità delle stesse.

Ciò chiama in causa anche il sistema di relazioni tra istituzioni e parti sociali ed in particolare il ruolo della bilateralità, ai fini ad esempio dei controlli e delle misure premiali.

La bilateralità, lungi dal potersi considerare uno snaturamento delle tradizionali funzioni di rappresentanza sindacale, può infatti costituire un ulteriore terreno di intervento, a fianco dell'azione negoziale, di particolare efficacia in un mercato del lavoro frantumato e flessibile (è da segnalare che il Protocollo sul Welfare, del luglio 2007, ora l.n.247/2007, in tema di riforma degli ammortizzatori sociali valorizza il ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive, oltre che di estensione delle tutele a settori oggi scoperti). Il successo o meno deriva dal diverso approccio (pregiudizio) alla bilateralità. Ciò vale sia in campo sindacale che imprenditoriale: chi ha un approccio incentrato su relazioni industriali necessariamente conflittuali o chi, d'altro canto, ritiene che l'attuale quadro normativo già consenta ampi margini di flessibilità non ha infatti alcun interesse a rafforzare le sedi della bilateralità.

La prospettiva indicata necessita di un'azione organizzata e continuativa sul territorio. Nessun strumento legislativo né apparato repressivo sarà infatti mai in grado di assicurare in modo certo il rispetto di diritti e opportunità senza un agire socialmente responsabile dei diversi soggetti interessati (amministrazioni locali, organizzazioni datoriali, sindacati, imprese).