

SUL LIBRO VERDE «MODERNIZZARE IL DIRITTO DEL LAVORO PER RISPONDERE ALLE SFIDE DEL XXI SECOLO»

Salvo Leonardi (1)

1. — Il *Libro verde* presentato lo scorso novembre dalla Commissione, e intitolato «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo», si propone di lanciare un dibattito pubblico fra i paesi dell'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 voglia a riguardo 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 di *soft law*, generate per induzione e mutuo apprendimento (*benchmarking, peer review, best practies ecc.*) (Caruso, 2005; Barbera, 2006). Pur nutrendo numerose riserve sia sulla legittimità democratica di questa procedura (Cella, 2005), sia sull'efficacia concreta del suo impatto (Radaelli, 2003; Barbier, 2005; Perulli, 2006), sceglieremo di tralasciare questo pur importante aspetto legato al *Libro verde*, per concentrarci esclusivamente sulla sua ispirazione e 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 ventunesima) 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 a un altro, come anche dalla disoccupazione e 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 neo-logismo, originato nel dibattito olandese di qualche anno fa (Wilthagen, van Velzen, 2006), costituisce probabilmente un caso esemplare di quella «omogeneizzazione del linguaggio usato da attori competenti in politiche per l'occupazione», per occultare divergenze 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 e interna, flessibilità funzionale, flessibilità salariale; laddove per sicurezza ci si può riferire al singolo rapporto di lavoro, all'occupazione latamente intesa, al reddito, a 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 e indirizzi normativi (Wilthagen, van Velzen, 2006), frutto di un complesso equilibrio di fattori che attengono al grado

¹ Ricercatore presso l'Ires nazionale.

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 in proposito cinque *clusters*: 1) il sistema anglosassone (Regno Unito e Irlanda), connotato da un elevato grado di flessibilità, un grado di sicurezza relativamente basso e un livello basso di tassazione; 2) il sistema continentale (Austria, Belgio, Germania, Francia), che si colloca in una posizione mediana rispetto a ognuna delle tre variabili menzionate; 3) il sistema mediterraneo (Grecia, Portogallo, Spagna), con poca flessibilità del lavoro, poca sicurezza sociale e un livello mediano di tassazione; 4) il sistema dell'Europa centro-orientale, a cui è stata di recente aggiunta – con qualche sorpresa – l'Italia, con un grado intermedio di flessibilità e tassazione, e poca sicurezza sociale; 5) il sistema nordico (i tre paesi scandinavi, più l'Olanda), caratterizzato da un livello medio-basso di tassazione, medio-alto di flessibilità del lavoro, molto alto di sicurezza sociale elevata.

2. — È il sistema nordico, in particolare, a riscuotere un riconoscimento e 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 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 generale fra i più elevati al mondo, una invidiabile tradizione civica e democratica di derivazione protestante, una prolungata egemonia politica della socialdemocrazia, attori sociali forti e coesi, in grado di dar vita a un sistema particolarmente solido e dinamico di relazioni industriali.

Del modello danese, in particolare, è stata apprezzata 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 e una eccellente rete di servizi all'impiego (Andersen e Mailand, 2005; 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 a interessare una media del 30 per cento di lavoratori danesi, senza che ciò all'apparenza produca riflessi traumatici sul tessuto sociale e produttivo di quel paese. La disoccupazione, alla fine del 2006, era inferiore al 4% e solo una minoranza – secondo alcune indagini demoscopiche – rivelerebbe ansia e preoccupazione riguardo all'eventualità di cambiare completamente lavoro. Il tasso di rimpiazzo e la durata del sussidio di disoccupazione – la cui gestione è rimessa alle organizzazioni 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 e 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, per avvicinarsi di più a quello anglosassone: un regime dei licenziamenti fra i più liberali che si conoscono e 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 sessanta da due grandi economisti socialdemocratici – Gosta Rhen e Rudolf Meidner – è 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 e 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 a 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 di classe pressoché unico nel suo genere (Amoroso, 1980; Korpi, 1982). Una genesi e uno sviluppo che, lo diciamo subito, ci inducono a 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 allora 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 e impedito di realizzare? Esping-Andersen, che questo interrogativo se lo è posto (2000), propende per una spiegazione che potremmo definire di stampo culturalista. A suo modo di vedere, ciò che nei sistemi continentali e mediterranei di *welfare* – etichettati come «corporativi» e «conservatori» – ha impedito 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 cliché, 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 a una qualità della vita e del lavoro più che confortevole.

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, a una disciplina dei licenziamenti di stampo quasi anglo-sassone. La cifra di questa disponibilità risiede, secondo noi, nel cd. «sistema Ghent», istituito ai primi del Novecento nella città fiamminga e vigente dagli anni trenta nella sola area scandinava e in Belgio (Leonardi, 2005). Frutto di accordi di puro stampo neo-corporativo (quello di Saltjobaden in Svezia; il *Kanslergade compromise* in Danimarca), consiste nell'amministrazione sindacale dei fondi per l'assicurazione contro la disoccupazione, alimentati 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 a 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 a 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.

La nostra tesi è che 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 modello. È solo grazie al 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 (2). E così, mentre dagli anni ottanta in poi disoccupazione e flessibilità falciavano ovunque occupati e iscritti, i sindacati nordici conoscevano una nuova, sorprendente fase di spinta alla *membership* (Visser, 2006; Albrechtsen, 2004; Hoffmann and Waddington, 2001; Visser and Ebbinghaus, 2000). Un paio di esempi. Il Belgio, col *Ghent*, ha un tasso di sindacalizzazione di due volte superiore a quello dell'Olanda e di quattro volte a quello della Francia, paesi vicini e per molti versi affini ma senza il *Ghent*. La Norvegia, che non adotta più il *Ghent*, vanta un tasso di venti o trenta punti inferiore agli altri vicini scandinavi che invece lo hanno ancora.

Questo sistema ha finora consentito 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 possono far conto su almeno tre grossi vantaggi: liberarsi degli esuberanti senza esporsi a un duro, prevedibile contenzioso giudiziario e sindacale; scaricare sulla fiscalità generale il costo sociale delle fasi recessive e delle ristrutturazioni industriali; disporre di una forza lavoro costantemente riqualficata dal sistema pubblico della formazione; i sindacati, perché possono preservare la loro forza associativa – e dunque finanziaria, negoziale e politica – anche nelle condizioni di un mercato del lavoro molto flessibile sia in entrata che in uscita; i governi, che attraverso questo sistema hanno da un lato decentrato all'autorganizzazione sociale l'amministrazione di un segmento importante del *welfare*, e dall'altro indotto il sindacato – che gestisce l'amministrazione e la contabilità dei fondi – a rendersi politicamente più

² Negli ultimi quindici anni la percentuale di coloro che hanno in media percepito l'indennità di disoccupazione si è attestata fra il 50 e il 60 per cento del totale dei disoccupati (registrati) in Finlandia, fra il 53 e il 73 per cento in Norvegia, fra il 68 e il 78 per cento in Danimarca, fra il 71 e l'80 per cento in Svezia. Decisamente al di sopra che nel resto d'Europa, dove le percentuali scendono drasticamente al 20 per cento del Regno Unito, 30 per cento della Germania, 35 per cento dell'Olanda; Clasen, Kvist, Van Oorschot (2001).

responsabile in materia di politiche di attivazione nel mercato del lavoro (durata del sussidio; entità; doveri del fruitore). Che un modello all'apparenza tanto virtuoso risulti vigente in una così circoscritta frazione geografica – dopo che anche Norvegia (1938) e Olanda (1952) sono negli anni transitati verso modelli obbligatori di assicurazione – può oggi apparire sorprendente, ma tant'è.

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 a 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* e *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 del e nel lavoro – hanno già espresso nei confronti del *Libro verde* (3). Analogamente a un'altra importante centrale sindacale europea, come le *Comisiones Obreras* spagnole (4). Che poi l'Unice, l'associazione del grande padronato europeo, abbia da parte sua diffidato le istituzioni comunitarie dal procedere oltre nell'implementazione di un documento di questo tenore, chiarisce bene di quale oltranzismo ideologico 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 consisteva nel ribadire il carattere assolutamente indisponibile della qualificazione giuridica del tipo contrattuale. 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

³ Cgil, Cisl, Uil, *Osservazioni al Libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»*; policopiato, Roma, Gennaio 2007.

⁴ *Comisiones Obreras, Contributions au débat ouvert sur le livre vert de la commission européenne «moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI siècle»*, policopiato, Madrid, Dicembre, 2006.

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 iuris* e dell'obsolescenza socio-organizzativa del vecchio criterio dell'assoggettamento burocratico-militare dentro l'unità spazio-temporale della fabbrica taylor-fordista. Questo approccio diviene 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 tratterebbe dunque di allargare, e non di 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 certo l'essenza di una messa a disposizione del proprio lavoro entro un progetto e con modalità fissate da terzi. La proposta di una protezione sociale incrementale e per «cerchi concentrici», di fatto recepita nel disegno di legge ulivista sulla *Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori* (5), costituisce una vera e propria alternativa a quella «fuga dal diritto del lavoro» descritta, o forse auspicata, da alcuni settori della dottrina. Di quella riflessione, e di quelle proposte, non rimane traccia nello scarno *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 Richard Sennet o Luciano Gallino, e indotta dalla precarietà dei rapporti di lavoro. Il lavoro non *standard* della *flexicurity* e i buoni lavori (i *more and better jobs*) di cui parla l'agenda di Lisbona, sono come ricorda giustamente Adalberto 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 a 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 esser sufficiente se mal pagato o precario; che si deve sempre prevedere un reddito minimo e 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 durante 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 e 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

⁵Disegno di legge n. C 104 del 28 aprile 2006; v. in q. *Riv.*, 2006, IV, pp. 921 ss.

lavoro flessibili è aumentato costantemente in tutti i paesi dell'Ue. Fra il 1998 e 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 atipiche, dopo la «lagge Biagi», viene diversamente stimato ma appare in ogni caso esorbitante: da un minimo di 14 secondo Tiraboschi, a 36 per Accornero, fino a 44 secondo Tito Boeri (6). Non a caso siamo scesi, in questi anni, nelle graduatorie internazionali sulla rigidità normativa del mercato del lavoro.

Oggi il 29,5% dei lavoratori dell'Ue-25 ha in media un rapporto di lavoro non *standard*. 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 1998); 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 collocerebbe 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 implacabile 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 alcun 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 invidiabile tasso di occupazione al 73,5% (69,5% donne), che è il secondo dell'Ue (dopo la Danimarca ma di poco), e una segmentazione del mercato del lavoro pressoché insignificante. Persino il Portogallo, che guida la classifica europea 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 neo-liberista, 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 e 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 meccanica e mono-causale.

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. Che poi nemmeno in Olanda si tratti di rose e fiori lo rivelano alcune recenti indagini sociologiche, da cui risultano gli enormi abusi a cui quel regime di tempo parziale sottopone oggi fasce crescenti di giovani e donne del terziario povero dei servizi e del commercio (Van Klaveren, 2006).

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 e 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

⁶ Da Accornero, 2006; p. 52.

senso restrittivo una normativa talmente permissiva da ripercuotersi negativamente sulla qualità stessa del processo produttivo (Loy, 2006). 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'altra 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. La *quantità* a tutti i costi, a discapito innanzi tutto della *qualità*. Come si legge nel testo delle *Comisiones Obreras* (2006), 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 a 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. La Danimarca, per esempio, spende il quattro per cento del suo Pil per le politiche attive del mercato del lavoro. Più di qualunque altro paese dell'Ocse; oltre venti volte quello che un paese come gli Stati Uniti destina ai programmi di formazione professionale. La tassazione sui redditi delle persone fisiche si spinge, per i più ricchi, fino ad aliquote del 63%. E chi ci dice allora che non possa essere proprio questa, insieme e più di altre, la chiave principale del successo dei paesi nordici, e non invece la diversificazione contrattuale e la flessibilità in uscita (che poi riguarda la Danimarca e non invece tutta l'area scandinava), celebrati dal *Libro verde*? 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 all'immediatezza di una maggiore *flexibility* farebbe riscontro un'assai più evanescente prospettiva di *security*.

Bibliografia

- Accornero A., *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, 2006.
- Albrechtsen H., *The broken link; do trade unions represent the interests of the unemployed? Evidence from the UK, Germany and Denmark*, in *Transfer*, n. 4/2004.
- Amoroso B., *Rapporto sulla Scandinavia*, Laterza, 1980.
- Andersen S. K. e Mailand M., *The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System*, FAOS, Copenhagen, September 2005.
- Barbera M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, 2006.
- Barbier J. C., *Attivazione*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 1/2005.
- Banca Centrale Europea, *Monthly Bulletin*, January, 2007.
- Boeri T., Brugiavini A., Calmfors L., (a cura di), *Il ruolo del sindacato in Europa*, UBE, 2002.
- Borioni P. (a cura di), *Welfare scandinavo. Storia e innovazione*, Carocci, 2003.
- Borioni P. (a cura di), *Welfare scandinavo e welfare italiano*, Carocci, 2005.
- Bredgaard T., Larsen F., Madsen, *The flexible Danish labour market – a review*, CARMA, Alborg University, April, 2005.
- Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, in *WP Csdle «M. D'Antona»*, n. 78/2005.
- Cella G. P., *Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluraliste*, in *Dir. lav. rel. ind.*, n. 1/2005.
- Clasen J., Kvist J., van Oorschot W., *On condition of work: increasing working requirements in unemployment compensation schemes*, in M. Kautto, J. Frizell, B. Hvinden, J. Kvist, H. Uusitalo (a cura di), *Nordic Welfare States in the European Context*, Routledge, 2001.
- Commissione Europea, *Occupazione in Europa 2006*, Bruxelles, 2007.
- Commissione Europea, *Le relazioni industriali in Europa 2006*, Bruxelles, 2007.
- Ebbinghaus B., Visser J., *The Societies of Europe. Trade Unions in Western Europe since 1945*; MacMillan, 2000.
- Esping-Andersen G., *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, 2000.
- Hoffman R., Waddington J. (a cura di), *Trade Unions in Europe*, ETUI, Bruxelles, 2001.
- Korpi W., *Il compromesso svedese*, De Donato, 1982.
- Leonardi S., *Sindacati e welfare: il sistema Ghent*, in *Bilateralità e servizi: quale ruolo per il sindacato*, Ediesse, 2005.
- Loy G., *Il patto della Moncloa*, in *Quad. rass. sind.*, n. 3/2006.
- Perulli A., *Lavori atipici e parasubordinazione fra diritto europeo e situazione italiana*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4/2006.
- Radaelli C., *The open method of coordination*, SIEPS, n. 1/2003.
- Strath B., *I fondamenti normativi del welfare scandinavo*, in Borioni P., cit., 2005.
- Supiot A. (a cura di), *Ripensare il lavoro*, Carocci, 2003.
- Van Klaveren M., *Il commercio al dettaglio in Europa e in Olanda: via alta o salari bassi?*, in *Quad. rass. sind.*, luglio-settembre, n. 3.
- Visser J., *Union membership statistics in 24 countries*, in *Monthly Labor Review*, n. 1/ 2006.
- Wilthagen T., van Velzen M., *The road towards adaptability, flexibility and security*, discussion paper, 2006.