



Università degli Studi di Palermo

Annali della Facoltà di Economia

AREA **GIURIDICA**

2008
ANNO LXII

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Gli articoli riflettono esclusivamente le opinioni dei rispettivi Autori

PRESIDE DELLA FACOLTÀ
Prof. CARLO DOMINICI

DIRETTORE SCIENTIFICO
Prof. VINCENZO LO IACONO

DIRETTORE RESPONSABILE
Prof. GIUSEPPE INGRASSIA

COMITATO SCIENTIFICO
Proff. S. BAVETTA - C. CAMMALLERI - S. PIRAINO

ANNALI DELLA FACOLTÀ DI ECONOMIA - UNIVERSITÀ DI PALERMO

RIVISTA SCIENTIFICA

Aderente al Centro Italiano ISSN e all'Agenzia ISBN

ISSN 1827-8388

Iscrizione al Tribunale di Palermo
27 luglio 2005

EDITORE

Facoltà di Economia - Biblioteca Centrale

DIREZIONE E REDAZIONE

Facoltà di Economia
Viale delle Scienze, Ed. 13
90128 Palermo
E-mail: ingra@unipa.it

INDICE

CALOGERO MASSIMO CAMMALLERI <i>Contributo al dibattito sul futuro del modello sociale</i>	9
CALOGERO MASSIMO CAMMALLERI <i>Le proposte di modifica dell'impugnazione del licenziamento: un passo avanti e due indietro</i>	24
CALOGERO MASSIMO CAMMALLERI <i>La contestazione della pretesa contributiva</i>	47
CALOGERO MASSIMO CAMMALLERI <i>La tutela del credito nel diritto del lavoro</i>	87
CALOGERO MASSIMO CAMMALLERI <i>Il mercato del lavoro e la formazione professionale in Sicilia</i>	113
CALOGERO MASSIMO CAMMALLERI <i>Social pollution: from flexibility to exploited work.....</i>	141
GABRIELLA CANGELOSI <i>Il difensore civico tra norma e realtà.....</i>	197
GABRIELLA CANGELOSI <i>La riforma del trasporto pubblico locale in Sicilia dalle “concessioni di autolinee” ai contratti di “affidamento provvisorio di servizio”</i>	237
GABRIELLA CANGELOSI <i>Norma ed azione nell'internazionalizzazione del territorio</i>	247
GABRIELLA CANGELOSI <i>Prospettive della disciplina del verde urbano.....</i>	269
GIOVANNA D'AMICO <i>Il fenomeno migratorio nell'era della globalizzazione</i>	301
DIEGO ZIINO <i>La interpretazione e le interpretazioni</i>	313

CONTRIBUTO AL DIBATTITO SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE¹

Riassunto - In questo scritto si propongono una critica di metodo alla proposta contenuta nel Libro Verde sulla riforma del modello sociale e alcune ipotesi concrete per la sua riforma. Tra i temi di discussione proposti si prende posizione su alcuni di essi e in particolare su quelli che riguardano il mercato del lavoro, le relazioni industriali e la previdenza sociale.

Abstract - In this paper we propose a critical approach to the proposal contained in the Green Paper on the reform of the Social Model and some of our suggestions to reform. Among the topics for discussion, we shall discuss just some of them, in particular about the issues of the labour market, industrial relationship and social security law.

PREMESSA

Il *Libro Verde* sul futuro del modello sociale, come recita la sua premessa, «vuole avviare un dibattito pubblico sul sistema del *Welfare* in Italia.» È un tema trasversale il cui il fulcro è costituito dal lavoro, nella sua più ampia accezione, in dipendenza della presenza o dell'assenza del quale s'innervano le linee di intervento sociale.

Il Governo inaugura così a livello nazionale, o almeno ci prova, un metodo di *policy building* già praticato a livello europeo e sottopone alla discussione pubblica un documento sul quale tutti, dalle «istituzioni centrali» ai «singoli cittadini», possono dare il loro contributo, con il fine di condurre a sintesi in «un *Libro Bianco* sul futuro del modello sociale» le «principali opzioni politiche identificate nelle risposte.»

* Professore associato di diritto del lavoro nella facoltà di Economia dell'Università di Palermo.

¹ Questo studio integra e rielabora criticamente il contributo dell'autore alla consultazione pubblica sul «Libro Verde sul futuro del modello sociale» inviato al Governo a libroverde@lavoro.gov.it.

La promessa è che le proposte «in materia di lavoro, di salute e di politiche sociali» che il Governo formulerà per l'intera legislatura» saranno «in coerenza con esso».

Il tema è grave e perciò solo merita lo sforzo di un contributo.

Il metodo

L'importazione del metodo nella realtà nazionale impone una riflessione preliminare. Strumento buono e virtuoso o strumento cattivo e pericoloso? A domanda retorica, risposta retorica: dipende dalle intenzioni e dall'uso. Ma anche risposta critica: non tanto evidenziare positivo e negativo, valenze in ogni cosa sempre presenti in diversa misura, ma sviscerare gli snodi problematici.

Il primo punto di riflessione è perciò sullo strumento in sè. La consultazione pubblica su temi di politica sociale viene spesso salutata come un bene per sé, perché vi si rinviene una forma di democrazia partecipata nei processi decisionali su questioni che *quotidie* attingono direttamente la vita del cittadino.

L'adesione incondizionata al metodo, però, costituisce a mio avviso un'apertura di credito allo scoperto, molto pericolosa e talvolta fuorviante. Perché il giudizio sulla bontà del metodo non può essere disgiunto dalla risposta retorica alla domanda iniziale. Dunque, esso può essere incondizionatamente positivo (cioè a prescindere dall'adesione o non al merito delle soluzioni su cui si chiede la consultazione) solo se il documento a base della consultazione pubblica sia effettivamente aperto a diverse soluzioni. E ciò in concreto significa che deve basarsi di dati dati oggettivi e che deve formulare domande non suggestive.

Se dovesse mancare anche uno di questi due elementi, l'uso della consultazione verrebbe distolto dalla sua naturale funzione dialettica e tendenziosamente piegato verso un risultato precostituito e occultato. La consultazione pubblica si trasformerebbe così da strumento di democrazia critica a *provocatio ad populum*, cioè a metodo di ricerca della (finta) legittimazione democratica a un (vero) processo autoritario, che, infatti, come tutti gli autoritarismi, cerca la sua legittimazione nella *vox populi* (*vox dei*).

Svolgerò le mie riflessioni, anche di carattere generale, con riferimento ai temi del lavoro e della previdenza.

I temi del Libro Verde

Lo scopo e i mezzi del «nuovo modello sociale».

Il documento, si legge nella prefazione, vuole esplicitamente impennare la discussione sulla «centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali a partire dalla famiglia». Da lì ricava l'esplicito corollario secondo cui il nuovo *Welfare* dovrà comportare anche il pieno riconoscimento in «sussidiarietà» del «valore della famiglia». Questo lo scopo.

Quanto ai mezzi il *Libro Verde (ri)* afferma che il «principio della vita buona... ha le sue radici in una vita attiva, nella quale il lavoro non sia... un'attesa delusa, ma costituisca... la base dell'autonomia sociale delle persone e delle famiglie.»

I punti di crisi.

- a) La spesa sociale e la sua composizione. Nell'analisi delle disfunzioni, degli «sprechi e dei costi dell'attuale modello» il Libro Verde si riporta alla relazione della Commissione Onofri, (febbraio 1997). Assume come dato «scientifico» di base di misurazione della spesa sociale le statistiche OCSE e afferma, senza farne tema di discussione, che essa «è manifestamente squilibrata in favore della spesa pensionistica, che costituisce il 60 per cento della spesa sociale». In questo dato, che come vedremo non è assolutamente probante, individua la ragione disfunzionale - a livello di economico - dell'attuale welfare. La spesa pensionistica viene qualificata eccessiva e gli «interventi normativi, anche recenti» insufficienti a bilanciare le «pressioni di carattere demografico» e le conseguenze della «definizione dei lavori usuranti.» Assume poi che la riforma Dini potrebbe non essere «sufficiente a rendere neutrale ai fini della spesa l'allungamento del periodo di percezione delle prestazioni.»

A questo quadro di spesa si addita la responsabilità di comprimere

«la risposta a molti dei bisogni primari e, ancor di più, la capacità di prevenirne la formazione. Ciò, inevitabilmente, va a danno dei giovani in cerca di prima occupazione, delle donne senza lavoro e delle madri sole, dei disoccupati di lungo periodo, dei disabili, degli anziani disagiati, degli emarginati e dei poveri.»

- b) Gli ammortizzatori sociali. A partire dalla presa d'atto che il quadro delle tutele attive dei disoccupati sia «disorganico e quasi ingovernabile» prodotto di una legislazione alluvionale ed emergenziale che non consente di riconoscervi un «sistema», si propone uno scambio tra spesa pensionistica e riconduzione a sistema degli ammortizzatori sociali. Nel frattempo, le prestazioni attuali continuano a presentare «innumerevoli iniquità di trattamento (criteri di eleggibilità, durata, ammontare dei benefici)»; il caso Alitalia è ultimo esempio solo in ordine di tempo.
- c) Il funzionamento del mercato del lavoro. Il Libro Verde individua le ragioni disfunzionali dell'attuale welfare – a livello normativo - lungo due direttrici. *ci*) Il sistema di regole. Si tratta del ruolo del diritto del lavoro. Il documento propone l'oramai nota metafora della Cittadella del lavoro (Ichino) e del conflitto tra *insider* e *outsider*. Afferma, infatti che la «rigidità dei trattamenti costituisce ... un ostacolo oggettivo ai processi di mobilità e al dinamismo del mercato del lavoro.» *cii*) Il lavoro irregolare e il welfare. Si riconosce che l'Italia ha «una fiorente economia sommersa che non ha pari nel resto del mondo industrializzato.» Sebbene non sia chiaro che cosa si intenda con “fiorente”, (se cioè enorme come grandezza macroeconomica, qual è, e quindi vantaggiosa per le relative imprese, oppure lucrosa attività parallela dei lavoratori), il documento afferma, con decisione, che questo venga alimentato dalle «varie forme di sostegno al reddito» che «non seguono un disegno di incentivazione per il rapido re-inserimento lavorativo». Le cause della spirale che genera e alimenta il sommerso sono indicate in due ragioni. L'una la mancata applicazione della «regola di responsabilità che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuta una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale.» E anche qui non si spiega come

si stabilisca la congruità. L'altra nella «assenza di un mercato del lavoro aperto e trasparente e di dispositivi di assistenza e presa in carico della persona in stato di bisogno». Tale situazione determina un'utilizzazione impropria delle prestazioni sociali, che verrebbero così distolte dalla loro funzione naturale «di strumenti che dovrebbero avere invece natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro» e invece diventano pratiche assistenzialiste e deresponsabilizzanti. Queste in sintesi le linee in materia di previdenza.

La struttura del Libro Verde

Il Libro Verde tradisce subito il proposito di costituire una sorta di neo-agorà e palesa, invece, la sua struttura spiroidale. Effetto che si avverte maggiormente quando si passa all'esame delle domande formulate in modo capzioso. Infatti, la proposta di discussione, quale logico svolgersi delle premesse, conduce - per forza - a un unico punto, in cui convergono la riduzione della spesa pensionistica e la *tabula rasa* delle regole non solo del mercato del lavoro, ma anche di quelle del rapporto di lavoro. Le premesse da cui parte, come vedremo subito, sono le solite premesse, sempre asserte e non mai dimostrate e anzi spesso alla prova dei fatti smentite, del *lassaiz fair* come elemento essenziale di funzionamento del lavoro.

L'integrazione famiglia-welfare

L'integrazione famiglia-welfare, si ricava dal complesso del quale Libro, propone un modello di famiglia, una concezione del lavoro e una relazione tra loro, profondamente diverse da quelle predicate nella premessa. Il modello di famiglia che si è detto voleva mantenere e assistere è quello *mediterraneo*, in cui il nucleo essenziale delle relazioni tra i componenti, entità autonoma tutelata per sé stessa attraverso la valorizzazione e il sostegno ai *diversi* ruoli di *ognuno* dei suoi componenti, stabiliti secondo le loro scelte libere ed individuali, viene sostenuta dall'intervento sociale. Nelle domande, tuttavia, il modello a cui tende non è *più* quello, esso è soppiantato da uno diverso, orientato piuttosto

verso quello continentale, se non nord europeo, radicato su costumi e regole sociali molto diverse dalle nostre, in cui l'aggregazione di soggetti, sulla base di un vincolo di sangue o di legge, viene tutelata al fine di renderli meglio ed efficientemente organizzati nel mercato del lavoro. È un modello di *welfare* in cui la parola *famiglia* è sbandierata solo come una misura di propaganda, per compiacere le gerarchie cattoliche. Ma nella sostanza l'assistenza sociale alla famiglia per sé viene assolutamente dimenticata, poiché le misure proposte riguardano unicamente l'aumento dell'occupazione femminile. Questo risultato, auspicabile per sé stesso, laddove però sia affidato, come sembra essere stato proposto, alla concorrenza nel mercato, dei soggetti esclusi, stride con la proclamata intenzione protettiva.

Il modello di lavoro

Il modello di lavoro che propone è sempre più *alieno* dalla persona che lo presta. Anzi è insensibile a essa, mutevole, effimero, funzionante solo alla sua combinazione con il capitale. Sempre meno persona che lavora, con l'indispensabile tutela del lavoratore, cioè della persona dentro il rapporto, sempre più persona che svolge lavori, con il surrogato di tutela *ai* lavori-attività, cioè nel mercato. Le tutele non sono più ripartite secondo la loro funzione: tra lavoratore e cittadino, cioè una persona in atteggiamenti e relazioni diverse, ma sono innanzitutto tolte al lavoratore, poiché si afferma non ne ha più bisogno. Dice il Libro Verde che il «mercato del lavoro ... oramai, è diventato adulto e che non tollera più una visione repressiva incentrata sulla patologia come regola.» Coticché, seguita, «serve ..., prima di tutto, una robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro» (domanda n. 1). Infatti, altre tutele, non si sa neppure quante, saranno attribuite al cittadino, solo solo successivamente e subordinatamente al recupero di risorse attraverso la riduzione "dell'eccesso" di spesa pensionistica ai livelli OSCE.

E giungiamo perciò alla seconda falsa premessa.

La composizione della spesa sociale.

Per valutare il rapporto spesa sociale totale su spesa pensionisti-

ca, i dati OCSE non possono essere utilizzati, perché presuppongono una netta distinzione tra spesa previdenziale e spesa assistenziale. Quei dati inferiscono dalla dizione “pensione” la natura previdenziale in senso stretto della prestazione e quindi finiscono – non loro, ma chi usa i dati in tale modo - per attribuire alla spesa pensionistica italiana una serie di prestazioni di carattere assistenziale che negli altri paesi vanno a incrementare le prestazioni assistenziali di sostegno al reddito (es. integrazioni al minimo, assegno sociale) o alla disoccupazione (es. prepensionamenti), o in generale incrementi solidaristici del trattamento pensionistico che hanno la loro fonte nella solidarietà sociale (es. contribuzione figurativa). A nulla dire dei diversi regimi fiscali che gravano le pensioni nei vari paesi. Se, tuttavia, la spesa pensionistica, con gli stessi numeri, è rapportata ai paesi dell’Unione, essa denota una spesa addirittura minore della media (Franzini-Granaglia, nelMerito.it).

Non meno azzardata è l’affermazione della insostenibilità della spesa per le modificazioni demografiche in un sistema che dopo la virata al contributivo ha casomai l’opposto problema di assicurare l’adeguatezza delle prestazioni minacciate dal ritardato ingresso nel mondo del lavoro, dal collegamento con il PIL (Raitano, nelMerito.it), dalla frammentazione dei rapporti di lavoro, già in atto, e sempre più auspicata dal “nuovo” modello, con particolare riferimento all’alternanza subordinazione/autonomia. Non è tenuto in cale che nel nostro sistema il lavoratore autonomo percepisce un compenso molto inferiore a quello del lavoratore subordinato e sconta un’aliquota contributiva molto inferiore. Ciò a differenza, per esempio, di quanto accade in Austria (v. Mainz) o in Svezia (v. Engbold) in cui i compensi sono mediamente molto maggiori e le tutele estese perfino alla disoccupazione.

Il mercato e le regole

La regola è vista come tutore dell’incapace. Quando si afferma così che il mercato del lavoro è oramai adulto, se ne inferisce che non ha bisogno di essere guidato, cioè non ha bisogno di regole. Preconizzando un mercato del lavoro “libero” che - senza le regole di gestione del rapporto - è da solo capace di creare maggiori e migliori posti di lavoro.

Questa visione del Libro Verde supera perfino il neoliberalismo dell'Europa della *flexicurity*, dove, invece, la deregolamentazione è almeno la “seconda cosa”, mentre la prima resta l'approntamento di un sistema di protezione sociale generoso e attivo, che investe nelle politiche del lavoro cifre dell'ordine del 4,51% per PIL (Danimarca) o 2,51% Svezia, non del 1,36 (Italia), (fonte: data extracted on 2008/10/28 09:40 from OECD.Stta).

Resta comunque il fatto che un'opzione politica iper liberista viene contraffatta come opzione di politica sociale e del lavoro a fondamento scientifico. Ma i presupposti assunti esistenti e pre-condizione per la deregolazione sono falsi per almeno tre ordini di considerazioni.

Il primo è che il mercato non è assolutamente adulto. Un mercato del lavoro con un quarto di sommerso e con gli attuali tassi di occupazione e di disoccupazione, è invece palesemente un mercato tutt'al più adolescente; che necessita di quindi di molte attenzioni. E poi non esiste “un” mercato del lavoro nazionale, ma molti mercati locali. Come si può annullare nel “mercato del lavoro”, le differenze tra il mercato del lavoro della Sicilia e quello del Friuli?

Il secondo è che, oramai è dimostrato, non vi è nessuna correlazione tra rimozione delle tutele nel rapporto e crescita dell'occupazione. Come l'economia non può regolare, così il diritto non può creare. Il declamato caso spagnolo, con i suoi ultra liberi contratti a termine, ora che l'economia recede, si è rivelato un bolla che ha causato più disoccupati di quanti occupati precari non aveva creato: il tasso di disoccupazione è cresciuto fino al 10,7% il peggiore dell'UE (fonte: Time, sept. 8, 2008 p.6).

In terzo è che le regole di gestione del rapporto di lavoro non stanno in relazione, né servono al mantenimento dell'occupazione, ma servono solo a proteggere chi lavora e chi non lavora dal lavoro. A consentire al lavoratore quel minimo di autotutela reale di diritti fondamentali durante il rapporto, che diversamente finirebbero nel calderone risarcitorio per equivalente, con il danno già fatto. Dunque, se togliamo le regole togliamo solo le protezioni, senza nemmeno creare un posto di lavoro - *dignus*, di qualità dice il documento – in più.

L'idea che il libero mercato sia il modo migliore per una più efficiente ed equa allocazione delle risorse è stato oggetto di un clamoroso

autodafè “da parte di una dei suoi maggiori artefici. In una recente intervista al New York Times (October 23, 2008 , intervista di Edmund L. Andrews) Alan Greenspan ha dichiarato: -«Those of us who have looked to the self-interest of lending institutions to protect shareholders’ equity, myself included, are in a state of shocked disbelief.» E ha aggiunto: «Yes, I’ve found a flaw. I don’t know how significant or permanent it is. But I’ve been very distressed by that fact.»

Da canto suo il nobel J. Stiglitz spiega che il mercato lasciato alla sua regolazione crea crisi: «That is why I and many other economists believe that government regulation and oversight are an essential part of a functioning market economy. Without them, there will continue to be frequent severe economic crises in different parts of the world. The market on its own is not enough. Government must play a role.»

Se le impostazioni di due correnti di pensiero diametralmente opposte coincidono nella negazione della bontà della *deregulation* e per di più con riferimento al mercato finanziario, *a fortiori* la deregolamentazione di norme protettive non può essere un criterio ispiratore per il miglioramento delle prestazioni del mercato in termini di maggior e migliore occupazione.

Ci si deve chiedere, inoltre, se anche il mercato senza regole funzionasse alla perfezione, la riconduzione della regolazione del rapporto di lavoro nell’alveo del diritto civile, in cui la volontà negoziale individuale è sovrana, sarà poi in condizione di superare le asimmetrie di poteri insite nel lavoro personale a favore altri? Il mercato è insomma idoneo a dare tutela alla persona che lavora mentre lavora? Cioè a sostituire il diritto del lavoro?

Una conferma del fatto che questo profilo non viene affatto considerato si ha con riferimento alle affermazioni del Libro Verde relative alla inclusione sociale dei lavoratori svantaggiati.

Inclusione sociale dei lavoratori svantaggiati

La proposta del Libro Verde è ancora più inefficace. L’idea è quella che il soggetto svantaggiato possa con le sue forze competere con quello non svantaggiato, giacché le regole della sua protezione finirebbero per limitarne la concorrenzialità. Cosicché la conseguenza sarebbe solo una: il lavoratore svantaggiato dovrebbe potere offrire il proprio lavoro

con vantaggi competitivi rispetto al resto dei lavoratori, rinunciando a tutele e a salario.

Se questa è l'idea si tratta di chiamarla con un nome che già il mondo del lavoro conosce: regime differenziale per le "mezze forze". Non più (ma è così?) e non solo donne e bambini, ma in generale le persone svantaggiate. La sostanza non cambia. Seppure questa fosse una via buona e con la quale si possano costruire dei *by pass* per gli art. 2, 3, 35, 36, 37 e 38 Cost., rimane da dimostrare che per il lavoratore svantaggiato questa auto-discriminazione attiva costituisce ragione di inclusione; poiché le norme costituzionali non sono superabili l'unica strada è accollare al sistema pubblico il costo differenziale della parità di trattamento, cioè ancora una volta gli incentivi economici e normativi; e in questi non potranno escludersi gli obblighi datoriali, non essendo – notoriamente - il mercato la "Casa del Filantropo".

Il sommerso, gli incentivi economici, le regole

Non meno assertoria è la relazione tra inefficienze del sistema di "responsabilità" e sommerso. Poiché un fenomeno vario e complesso viene ricondotto all'unica ipotesi - assolutamente marginale - del lavoratore che fruisce di una prestazione assistenziale e che contemporaneamente lavora in nero.

Questa premessa mette sullo stesso piano le politiche di emersione (incremento dei tassi di occupazione regolare) e le politiche di inclusione sociale (gruppi più svantaggiati), rispetto ai quali viene individuata come obsoleta una comune «politica di pura incentivazione economica», assunta come *troppo* onerosa e perciò poco significativa al cospetto «dei penetranti disincentivi normativi e burocratici che tanto incidono sulla vitalità di un mercato del lavoro». Allo stesso modo la regolazione viene considerata tutta uguale e tutta volta unicamente *contro* il lavoro. Le questioni vanno invece distinte.

Il lavoro irregolare non è una categoria aggregante. All'interno di esso vi sono realtà profondamente diverse. Che generano risposte profondamente diverse. Il sommerso del Sud è una realtà profondamente diversa da quelle del Nord.

Percentuali di sommerso superiori al 20% significano una comunità con regole diverse da quella del lavoro regolare, una comunità deviante, una comunità illegale. Esattamente una *second community* (Zoppoli) in cui vigono, già al massimo grado, esattamente la deregolamentazione e la responsabilità del lavoratore, che però sono illegali. Sarebbe ipocrita pensare che simili strutture si immergano per fuggire alla regolamentazione del mercato e del rapporto e quindi sarebbe illusorio (e il fallimento delle politiche di emersione lo dimostra empiricamente) pensare di farlo emergere attraverso la de-regolamentazione di quello legale. Rendere legale l'illegale può essere una scelta politica, ma essa non ha nulla che vedere con la politica sociale. Abbassato il livello di guardia, cioè la soglia della legalità del lavoro, il mondo sommerso si immergerebbe ancora di più, alla ricerca del vantaggio competitivo che gli deriva dal differenziale di tutele. Anche questo è un dato di fatto. Le politiche di deregolamentazione di questi anni non lo hanno scalfito di un *et*. Se non si parte da questo dato di fatto il fenomeno non si può aggredire alla radice. Con simili percentuali – in assenza di veri e seri controlli, in assenza sanzioni efficaci e applicate - non si può pensare di rendere appetibile l'uscita dell'illegalità, semplicemente riconoscendo un *status*. Occorre invece fare terra bruciata attorno al sommerso, rendendo il lavoro regolare protetto più vantaggioso di quello sommerso e non protetto e comunque questo meno vantaggioso (considerati costi-benefici). E certo far questo non significa togliere le protezioni.

Si possono togliere tutte le regole, ma sarebbe illusorio pensare che l'economia illegale, che come tale deve essere trattata, ne resti folgorata e si ravveda.

Con ciò veniamo alla risposta. Gli incentivi economici non possono essere sostituiti dalla legalizzazione dell'illegalità, né dalla disposizione, per di più non sussidiata, di diritti indisponibili a livello individuale.

Gli incentivi economici, infatti, per quanto ampi sono sempre poca cosa rispetto ai ritorni del sommerso e quindi non servono all'emersione. Essi però servono alla comunità legale per resistere, perché chi vive e lavora nella legalità in concorrenza con l'illegalità, se non ne sostenuta semplicemente chiude.

Diverso sarebbe porre il problema degli incentivi economici in

termini di necessità di “ristrutturare” il sistema di provvidenze economiche a favore di quelle imprese con più alto tasso di occupazione.

Una proposta

Una proposta come pre-condizione di qualunque intervento di riforma.

Si ipotizza l’embrione di un modello di finanziamento, esportabile a livello comunitario, del sistema di sicurezza sociale e previdenziale nazionale, finalizzato a rendere gli oneri sociali indifferenti (a) al luogo di utilizzazione della forza lavoro e (b) alla natura del modello contrattuale utilizzato.

L’idea nasce dall’osservazione di un fenomeno contraddittorio fino al paradosso. Da un lato si pongono come obiettivi prioritari i problemi della occupazione e del “decent work”; si osserva lo sforzo di armonizzare le protezioni sociali e di estenderle sempre più al lavoro *sans phrases*, piuttosto che a quello subordinato in senso stretto. Ma da un altro lato si carica il solo “decent work” - che continua a corrispondere al lavoro subordinato - del peso di finanziare un sistema di protezione sociale diffuso. Esso diviene così sempre meno competitivo, rispetto a quello precario e sfruttato. Correlativamente i lavori precari sopportano interamente il peso di questa differenza, per loro negativa, di protezioni.

Le cause di ciò sono agevolmente rinvenibili nella rottura della vecchia relazione tra produzione e lavoro. Mentre un tempo, per realizzare una data produzione, non era possibile sfuggire alla relazione lavoro-prodotto, o alle relazioni luogo di produzione prodotto, oggi, invece, è sempre più conveniente fuggire dal tipo “lavoro subordinato” verso sistemi incompiuti di utilizzazione della forza lavoro. Modelli contrattuali tra loro affatto diversi – quelli protetti e quelli precari - che un tempo, con riferimento all’interesse organizzatorio dell’imprenditore, era impensabile sostituire l’un l’altro; ma che oggi, con riferimento al medesimo interesse imprenditoriale, si presentano invece fungibili. Rimangono però assolutamente infungibili tra loro con riferimento all’assetto di tutele che comportano per il prestatore d’opera.

Ne deriva un modello che rende sempre più costoso e quindi meno

competitivo il lavoro protetto e sempre meno protetto il lavoro competitivo; allargando le differenze tra soggetti protetti e soggetti sfruttati in disaccordo con le linee di cui agli art. 31 e 34 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Il finanziamento del sistema di sicurezza sociale gioca un ruolo decisivo sul costo del lavoro e sulla conseguente scelta in ordine alla localizzazione della produzione, ben oltre le parimenti significative differenze di trattamento economico e normativo, ancora largamente presenti nel contesto europeo e talvolta anche in quello nazionale. E' possibile trovare significativi scostamenti dei valori di pressione fiscale tra i vari paesi dell'Unione, solo a patto di tenere presente che la differente determinazione del "costo del lavoro", può essere comprensiva o non degli oneri sociali. E' possibile trovare le maggiori differenze del "costo del lavoro" laddove sono diversi i sistemi di sicurezza sociale: ognuno con il suo sistema di finanziamento e di protezioni. Se ne può quindi inferire l'importanza che il sistema di finanziamento della sicurezza sociale gioca rispetto alle tutele dei lavoratori, la loro mobilità e la circolazione delle imprese. E ciò tanto più per le imprese con elevati tassi di occupazione.

Il modello si propone di neutralizzare il tipo contrattuale quanto al finanziamento del sistema di sicurezza sociale ad invarianza della pressione fiscale e contributiva complessiva, spostando della fonte di finanziamento, dall'imposizione sul lavoro all'imposizione sull'effettivo valore del risultato del lavoro.

Questo meccanismo si dovrebbe basare su una progressiva transizione dai vari sistemi verso un sistema unico di finanziamento basato sul valore aggiunto dal lavoro che sia premiale verso quelle organizzazioni che hanno elevato standard di occupazione per unità di prodotto; e – indirettamente – proporzionalmente più oneroso per chi direttamente o indirettamente determina *dumping* sociale come effetto degli strumenti di contenimento del costo del lavoro.

Da un lato si può intervenire sulla medesima base imponibile dell'IVA: aumento dell'aliquota, ovvero minore detrazione dell'IVA a valle, modificazione dell'imponibile e coefficienti correttivi.

Da un altro lato si prevede un intervento sulla base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP. E quindi si prevede la deducibilità di un parte variabile del maggior costo IVA, con coefficienti correttivi.

La percentuale di deducibilità corrisponde alla quota di finanziamento della sicurezza sociale che posta a carico del lavoro. La percentuale di indeducibilità la quota di finanziamento della sicurezza sociale che resta a carico della fiscalità generale. Fermo restando che il valore della prestazione previdenziale sia virtualmente agganciato al lavoro e alla capacità contributiva.

Gli effetti auspicati dall'introduzione del sistema ibrido sono in linea con le indicazioni della Commissione Europea per il rilancio della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Infatti il sistema produce questi effetti. Eliminazione del cuneo fiscale: con il conseguente collegamento molto stretto tra produttività del lavoro, costo del lavoro e retribuzione netta. Eliminazione delle differenze sulle modalità di assolvimento degli oneri sociali: svincolandola dalle forme contrattuali di impiego della manodopera che può determinare l'aumento della circolazione dei lavoratori e delle imprese. Riduzione del lavoro sommerso, poiché questo diventa molto meno competitivo. Partecipazione alla spesa sociale a carico di coloro che hanno delocalizzato la produzione ma che continuano a operare nel mercato da cui hanno delocalizzato l'occupazione. Quest'ultimo effetto dovrebbe introdurre un ciclo virtuoso inteso a ridurre il divario di competitività tra la produzione locale e quella delocalizzata.

Non meno preoccupazioni desta l'impostazione del quesito relativo nuovo ruolo delle relazioni industriali.

Il nuovo ruolo delle relazioni industriali

Esso allude all'affossamento dei rapporti unitari del sindacato. Se è così, come sembra, la risposta è che esso non può portare nulla di buono. Soprattutto per quel sindacato che di notte briga con chi l'unità vuole rompere, al fine di acquisire un ruolo di interlocutore privilegiato che non gli assegnano né la rappresentanza né la rappresentatività, e di giorno gioca a fare il paladino di un nuovo sport nazionale: il *buonsensismo*. Alla fine questo sindacato e chi lo ispira otterrà, però per tutto il sindacato, che «il ruolo effettivo del sindacato (sia) di collaboratore del fenomeno produttivo in luogo di quello illegittimamente assunto di in-

terlocutore in vista di decisioni politiche aziendali e governative. Sotto tale profilo, la via della scissione e della successiva integrazione con gli autonomi sembra preferibile anche ai fini dell'incidenza positiva sulla pubblica opinione di un fenomeno clamoroso come la costituzione di un vero sindacato che agiti la bandiera della libertà di lavoro e della tutela economica dei lavoratori». (Che è l'attuazione del Piano di Rinascita Democratica della P2 di Licio Gelli).

È davvero questo un risultato auspicabile?

Per un modello di rappresentanza democratica la via potrebbe essere quella di modelli di misurazione della rappresentanza effettiva sul modello del lavoro pubblico.

Ma anche per questa via la domanda torna sempre sul medesimo erroneo punto: che le norme protettive proteggano dalla disoccupazione. In tali errati termini si propone sempre surrettiziamente, l'abolizione delle regole sui licenziamenti, come strumento di incremento della dinamica del mercato e dell'incremento dell'occupazione. Il trucco è presto svelato ed è il medesimo su cui riposano molte (ma non tutte) le politiche di flessicurezza. Cioè che posto un livello accettabile dato di sicurezza sociale e del lavoro, il *trade-off* dello spostamento di tale sicurezza dal rapporto al mercato sia *a zero sum game*. Un modo come un altro per ignorare la funzione delle tutele, perché se una tutela è data per garantire un diritto dentro il rapporto, fuori dal rapporto quel diritto non potrà che essere garantito per equivalente. Cioè monetizzandolo. Dunque, al di fuori della funzione di tutela, ma solo come voce di costo. E questa voce di costo è esattamente il costo delle transizioni professionali attraverso l'innalzamento delle competenze, la formazione continua e il «decollo di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali».

Ma se è così la risposta è una contro-domanda. Ma la stabilità del rapporto e in genere le tutele nel rapporto, che sono tutele contro la naturale asimmetria di poteri del contratto di lavoro, in che modo ostacolerebbe tutto ciò?

Finito di stampare
nel mese di luglio 2009
presso la tipografia Seristampa
Palermo