



Sbilanciamoci!



## Workers Act

Le politiche per chi lavora  
e per chi vorrebbe lavorare

maggio 2015

---

Sbilanciamoci!

## Workers Act

Le politiche per chi lavora e per chi vorrebbe lavorare

Lavoro collettivo di:

Andrea Baranes, Roberta Carlini, Valeria Cirillo, Marcella Corsi, Claudio Gnesutta, Rachele Gonnelli, Riccardo Laterza, Federico Martelloni, Angelo Marano, Giulio Marcon, Elena Monticelli, Grazia Naletto, Leopoldo Nascia, Sara Nunzi, Natalia Paci, Licio Palazzini, Mario Pianta, Paolo Pini, Roberto Romano, Giuseppe Travaglini, Duccio Zola

**Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito**

[www.sbilanciamoci.info/ebook](http://www.sbilanciamoci.info/ebook)

I contenuti possono essere utilizzati citando la fonte: [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

Immagine di copertina per gentile concessione di **Mauro Biani**

### **Grafica**

Progetto di AnAlphabet

[analphabeteam@gmail.com](mailto:analphabeteam@gmail.com)

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

[cpovoledo@gmail.com](mailto:cpovoledo@gmail.com)

Roma, maggio 2015

---

# Indice

- 5 **Prefazione di Rossana Rossanda**
- 9 **Introduzione**
  
- 15 **PRIMA PARTE IL LAVORO AL TEMPO DEL JOBS ACT**
- 16 Capitolo 1 **L'Italia senza lavoro**
- 26 Capitolo 2 **Il lavoro che non c'è (e che non ci sarà)**
- 37 Capitolo 3 **Le idee sbagliate sulla flessibilità**
- 51 Capitolo 4 **Che cosa cambia (in peggio) con il Jobs Act**
- 63 Capitolo 5 **Un nuovo mondo di lavoratori "usa e getta"?**
  
- 67 **SECONDA PARTE LE POLITICHE ALTERNATIVE**
- 68 Capitolo 6 **Ripensiamo il lavoro, quello che produce, come si lavora**
- 79 Capitolo 7 **Un piano per creare occupazione**
- 85 Capitolo 8 **Ridurre gli orari, redistribuire il lavoro**
- 92 Capitolo 9 **Dal diritto di licenziare ai contratti di lavoro giusti**
- 103 Capitolo 10 **Salari, tutela dei redditi, nuovo welfare**
  
- 118 **Le proposte di Sbilanciamoci! in sintesi**
  
- 131 **Bibliografia**



---

# Prefazione

di Rossana Rossanda

Le pagine che seguono spiegano, nella prima parte, il Jobs act del governo di Matteo Renzi e nella seconda presentano un'alternativa a esso: non per caso si chiamano "Workers act" perché esprimono il punto di vista dei lavoratori. È necessario spiegarlo perché l'insieme di testi presentato dal governo, non per essere discusso ma affidato con una serie di deleghe all'esecutivo, va chiarito a coloro che vi saranno obbligati senza aver potuto contribuire alla sua elaborazione. Dietro le formule nebulose si rivela, non detta, la volontà di rendere la prestazione della manodopera più flessibile in entrata e in uscita, cioè meno garantita per i dipendenti sia nell'assunzione, sia nel licenziamento, che torna a essere possibile a piacimento del padronato con un semplice rimborso, abolendo sia nel licenziamento, che torna a essere possibile a piacimento del padronato con un semplice rimborso, abolendo quel che restava dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori del 1970, dopo il già grave ridimensionamento operato dalla riforma Fornero del 2012.

Il lavoro diventa soggetto a tutte le versioni e forme diverse di precariato; il contratto a tempo indeterminato, definito in modo ingannevole "a tutele crescenti", allarga tempi e spazi di precariato a cominciare senza remora alcuna dai primi tre anni, quando è perfino esente da imposizione fiscale per l'impresa. La troppa vasta tipologia dei contratti, con regolamenti relativi, non è stata corretta salvo in parte nel contratto a progetto, dov'era diventata scandalosa. In genere la molteplicità delle misure recepisce quella che – quando l'attuale Pd era ancora Pci e il sindacalismo cattolico aveva i suoi anni di gloria – era comunemente definita "giungla contrattuale". I ripetuti annunci di semplificazione sono brutalmente smentiti da una legislazione il cui arruffamento non è indice di confusione, quanto moltiplicazione delle vie offerte al datore di lavoro di trattare i suoi dipendenti con il metodo "usa e getta".

Si tratta di un arretramento poderoso dei lavoratori nei rapporti di forza con il capitale, perseguito dal governo nella convinzione – almeno presentata come tale – di agevolare l'imprenditore in un rilancio della crescita dell'economia, come

se la sua attuale fluttuazione dallo zero allo zerovirgola si dovesse alle pretese eccessive imposte dai dipendenti, dai “lacci e laccioli” da loro messi allo sviluppo. L’assenza di qualsiasi piano di reindustrializzazione e di riduzione della disoccupazione crescente in Italia dimostra la miopia dell’attuale esecutivo nell’operare questa stretta.

Essa non è dovuta alla crisi, ma ne profitta per ridurre le tutele dei lavoratori e l’importo dei salari, insomma per allargare i profitti dell’impresa e indurre una ripresa degli investimenti a spese dei salariati, senza modificare il prodotto o le tecniche di produzione. È una svolta di 180 gradi rispetto alla linea keynesiana che aveva sorretto la crescita del dopoguerra; una svolta che non solo penalizza i dipendenti ma non riesce a vivificare il mercato, che già fa sapere di non contare su più di un punto di crescita come conseguenza dell’applicazione del Jobs act. Il cardine della politica di austerità si rivela non solo socialmente ingiusto, ma inefficace, producendo tensioni sociali e soffocamenti; l’esempio più negativo è quello che Bruxelles insiste ad imporre alla Grecia con filosofia del rimborso totale e in tempi stretti del debito, ma è una politica che pesa su tutti i paesi del sud Europa, mettendone in pericolo l’integrazione. È evidente l’intenzione di dare all’Europa una configurazione squilibrata fra nord e sud, confermando il potere dei primi, mentre si accantona ogni tentativo di definire condizioni uguali per tutti nella fiscalità e nelle strutture produttive.

Il Jobs act ha imposto di forza una diminuzione dei diritti del lavoro che interpella il parlamento e i partiti decisivi in esso, *in primis* il Pd, sulla svolta culturale avvenuta in questi anni; l’idea che un paese si fa del rapporto di lavoro è infatti fondamentale per la qualità della democrazia e della socialità che si persegue. L’idea del lavoro ha conosciuto una crescita difficoltosa ma costante dalla seconda guerra mondiale e dalla sconfitta del fascismo fino agli anni novanta del secolo scorso, e un’involuzione decisiva nella legificazione dell’attuale governo; è significativo che essa avvenga sotto l’egida di un premier espresso dal più grande partito di sinistra, fino a venti anni fa simbolo del movimento operaio. Non siamo una eccezione, sono chiamati governi di sinistra o di coalizione con la sinistra quelli che trascinano l’Europa sulla via dell’austerità, con la restrizione dei diritti sociali, del welfare e della spesa pubblica.

Questa svolta culturale ha radici lontane. C’è da riflettere sul fatto che il movimento sociale più partecipato e liberatorio, quello del 1968, che esplose alla fine di un decennio di lotte, apre in Italia la strada a due nuove e decisive forme del po-

litico: il movimento delle donne (femminista) e quello ecologico, fra loro disuniti, ma prorompenti su strati e soggetti sociali nuovi rispetto al movimento operaio, e spinti più che a integrarlo a metterlo sotto accusa per la balbuzie con i quali i suoi esponenti politici e sindacali, piuttosto che sposarne gli intenti, vi restano in concreto estranei. Femministe e verdi accusano la già eccessivamente conclamata “fabbrica” di sordità sulla questione delle donne (sordità dovuta al maschilismo dominante sia a destra che a sinistra) e, peggio, di aver appoggiato o addirittura spinto a uno svilupppismo industriale sconsiderato, cieco ai limiti del pianeta e quindi opposto alla sostenibilità della produzione e dei territori.

Sta di fatto che questi grandi filoni di critica del presente investono masse crescenti ma divise e incapaci di parlarsi, ciascuna in contrapposizione alle altre e aspirante all’egemonia. La cosiddetta crisi della politica è stata una porta spalancata al liberismo che pareva espulso dall’orizzonte e vi è trionfalmente rientrato, e con tanto più impatto in quanto che essa si verifica contemporaneamente al precipitare delle società dette comuniste. L’Unione sovietica, la Repubblica popolare cinese e Cuba, rivoluzioni nate in condizioni storiche diverse ma che hanno avuto in comune l’obiettivo della liberazione del lavoro dal capitale sono tutte e tre passate – dopo il 1989 – a forme esplicite di capitalismo di stato, aperto all’iniziativa privata.

È stato il caso più evidente di eterogenesi dei fini di un movimento internazionale giovanile che, mirando a un approfondimento inedito del pensiero politico moderno e delle sue principali istituzioni attraverso uno scavo delle radici dell’autoritarismo ai fini di una più compiuta liberazione della persona, perde di vista la mondializzazione del capitale, e ritenendo impossibile metterla in causa, ha finito con l’offuscare dalle coscienze l’importanza del rapporto di lavoro, un tempo considerato “centrale”.

Certo non da solo; le modifiche dell’organizzazione proprietaria e della produzione, il venir meno della grande fabbrica, già contenitore della parte essenziale della forza lavoro e quindi luogo deputato delle sue elaborazioni politiche e sindacali, ha favorito la presa profonda nella società di alcune realtà e di alcune favole: la fine della figura operaia, proprio mentre essa assumeva proporzioni inedite sul globo, la fine di una identificabile proprietà del mezzo di produzione, il moltiplicarsi delle esternalizzazioni e delle tipologie contrattuali, il dilagare del prodotto immateriale rispetto alla fisicità del prodotto industriale, l’immaterialità delle tecniche del processo produttivo, la crescita, rispetto alle capacità elementari del

lavoro parcellizzato, del ricorso a un “intelletto generale” che implicava facoltà e molteplici saperi della vita urbana. Tutto questo ha prodotto e accompagnato la frammentazione della coscienza dei lavoratori e il minore impatto delle loro organizzazioni tradizionali. Sta di fatto che dagli anni ottanta in poi l’aderenza di una “coscienza operaia” alle trasformazioni proprietarie e del processo produttivo è andata sfocandosi e indebolendosi, mentre nel formarsi in misura crescente di movimenti puntuali ma separati, appare perduta un’interpretazione comune dell’avversario capitalistico e del “che fare” degli sfruttati. I gruppi di ricerca infiltrano ma non comunicano, neanche nelle forme razionali: c’è la separatezza dei sindacati anche in Europa, il frantumarsi di un’opinione politica comune, fatta eccezione per Syriza in Grecia e Podemos in Spagna.

Neanche quando il governo lancia un’operazione capitalistica su grande scala, come il Jobs act, essa produce una scossa immediata di percezione da parte del blocco popolare, probabilmente perché di “blocco” non si può più, o non ancora, parlare – e qui si viene alla proposta di coalizione sociale di Maurizio Landini. In Italia occorre molto tempo perché si realizzi una manifestazione nazionale di protesta, mentre l’infiacchirsi dei meccanismi maggioranza/opposizione in democrazia induce reazioni scomposte del governo.

Non va dimenticato infatti che il frutto più velenoso della “crisi della politica”, visibile specialmente negli eventi elettorali, è l’impoverimento della rappresentanza e delle sue regole primarie che dà luogo al confuso emergere di un “partito della nazione” immaginato da Renzi, in cerca di un’investitura popolare, che rinnovi i fasti del 40% ottenuto alle elezioni europee, sul quale si basa l’autorità di cui fa sfoggio per indebolire il patto costituzionale. La ricezione inizialmente senza intoppi – tranne quelli venuti dalla Cgil o, come questo lavoro, da Sbilancia-moci!, nel silenzio del Partito democratico – è significativa di un’ennesima caduta culturale e morale del paese. Di qui l’importanza negativa del Jobs act e di questo tentativo di opporgli una critica e un’alternativa, offerte come materiale di lavoro alla classe operaia e ai suoi gruppi di studio, cui spetta discuterle ed eventualmente modificarle.



---

## Introduzione

I provvedimenti sul lavoro del governo Renzi (il decreto legge Poletti e la legge delega-Jobs Act) sono da collocare dentro una linea di intervento di liberalizzazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro che dura da decenni. È uno degli architravi delle politiche neoliberiste dagli anni '80 in qua. Per essere competitivi, una volta si svalutava la moneta, oggi si svaluta il lavoro: meno diritti, meno tutele, meno retribuzione.

Le politiche neoliberiste si sono basate in questi decenni su quattro pilastri: la riduzione della spesa pubblica e del ruolo dello Stato; le privatizzazioni e le liberalizzazioni (a partire da quella della circolazione dei capitali); gli investimenti privati (il mercato) e la precarizzazione del mercato del lavoro. Tutti questi quattro pilastri si trovano sia nel Def (Documento di Economia e Finanza) e nella nota di aggiornamento al Def che, in varie dosi, nella legge di Stabilità 2015.

La riforma del mercato del lavoro è una di quelle riforme “strutturali” cui Renzi affida la speranza di rilanciare l'occupazione e l'economia. In realtà, come sappiamo tutti, in questi anni l'esistenza di oltre 45 forme di lavoro atipico non ha incoraggiato ad assumere di più, ma semplicemente a sostituire i contratti di lavoro con tutele con forme di lavoro precario, senza diritti. Non si sono creati posti di lavoro in più, ma solo più lavori precari. Né queste riforme hanno avuto effetti salvifici sull'economia. Proprio nel Def si dice che l'impatto del Jobs Act sul Pil sarà minimo: non più dello 0,1%. Si tratta di previsioni; e quelle del governo in questi vent'anni sono sempre state troppo ottimistiche e poi inevitabilmente corrette al ribasso.

L'assunto dal quale si parte è noto: bisogna mettere le imprese nelle condizioni di avere meno vincoli e costi possibili. E così potranno assumere. In base a questo assunto in pochi mesi, con Renzi, le imprese italiane hanno avuto di tutto e di più: sul fronte delle regole e delle norme la pressoché completa abrogazione dell'articolo 18 e la trasformazione dei contratti di formazione e di apprendistato in altre forme di lavoro precario; e sul fronte fiscale la riduzione dell'Irap e una decontribuzione di 8mila euro per ogni assunto nel 2015. Solo che, probabilmente, i nuovi assunti saranno assai pochi: la maggior parte dei nuovi contratti saranno “sostitutivi”, cioè trasformeranno rapporti di lavoro pre-esistenti più gravosi in quelli più convenienti introdotti dalla legge di Stabilità. Questo assunto (meno vincoli alle imprese = più occupazione), fa il paio con l'altro (più agevolazioni fiscali alle

imprese = più investimenti privati): e anche questo non ha mai funzionato. Tutte le agevolazioni fiscali di questi anni, le imprese non le hanno utilizzate per fare investimenti nell'economia reale, ma in quella finanziaria e speculativa o per arrotondare i loro profitti. La realtà è che i governi occidentali (e, in particolare, quelli europei) di questi anni (e Renzi, oggi), rinunciano a ogni politica pubblica attiva: non c'è una politica industriale, non c'è una politica degli investimenti pubblici (che in 20 anni si sono dimezzati), non c'è una politica del lavoro.

Non c'è più una politica della domanda (di sostegno, programmazione, investimento), ma solo dell'offerta, dove – per quel che ci riguarda – non è più nemmeno offerta di (posti di) lavoro, ma offerta di lavoratori alle condizioni più vantaggiose per le imprese. È una tendenza ormai globale, si è detto, tanto che uno degli ultimi numeri dell'iperliberista *The Economist* dedica l'apertura al futuro del mercato del lavoro e usa questo titolo: “Workers on tap”. Cioè “lavoratori alla spina” (raffigurati nella copertina del settimanale inglese come goccioline che scendono da un rubinetto...), chiamati (*on demand*) secondo l'esigenza dei datori di lavoro, senza continuità di rapporto, senza tutele e garanzie. Tutto ovviamente rigorosamente organizzato on line, grazie ad agenzie specializzate come Uber o Axiom.

Nel frattempo gli ultimi dati Istat ci dicono che la situazione in Italia continua a peggiorare: la disoccupazione sta al 13,4% e quella giovanile a oltre il 43%, sono tra i dati peggiori d'Europa. Non c'è alcuna inversione di tendenza grazie a queste politiche, non c'è nemmeno il più timido segnale. Si osserva così che ammonta a un miliardo e 508 milioni di euro l'evasione di contributi e premi assicurativi verificata da parte del ministero del Lavoro, Inps e Inail nel 2014: su 221.476 aziende ispezionate, il 64,17% (più di una su due) sono risultate irregolari e dei 181.629 lavoratori impiegati in modo irregolare, il 42,61% (77.387) erano completamente in nero.

Il Jobs Act riuscirà davvero ad affrontare questa situazione, a migliorare le condizioni di chi oggi è fuori dal mercato del lavoro o è relegato nel suo segmento invisibile, sommerso e malpagato? E ammesso che alcune migliaia di disoccupati possano beneficiare della decontribuzione triennale prevista nella legge di Stabilità per i neo-assunti nel 2015, cosa succederà loro quando i tre anni saranno finiti?

Libertà di licenziare, demansionamento, mantenimento delle 45 tipologie contrattuali esistenti ed estensione del lavoro usa e getta sono ricette che rafforzano il potere delle imprese mettendo sotto scacco e gli uni contro gli altri i lavoratori. Chi assume come unico punto di vista quello delle imprese e afferma che questo

è il prezzo per rilanciare l'economia e uscire dalla crisi, identificando nel costo del lavoro l'unica variabile dipendente per aumentare la produttività e la "competitività" del nostro paese, non sbaglia, compie un inganno. Consapevolmente. Si sottovaluta infatti in modo preoccupante che la situazione attuale e quella futura dei lavoratori dipendono da condizioni strutturali (sviluppo tecnologico, competizione globale, politiche di austerità) di cui non è possibile prevedere, in assenza di opportuni interventi, un miglioramento futuro, né dal punto di vista quantitativo (disoccupazione), né da quello qualitativo (precarietà). Una prospettiva aggravata dalla fragilità del nostro apparato produttivo, e dal connesso deterioramento sociale, rispetto ai quali il Jobs Act renziano non fornisce certamente una soluzione.

È questo quadro che dovrebbe indurre i governi a un serio ripensamento delle politiche sin qui seguite. L'idea di lasciare al mercato la creazione di occupazione non funziona e non ha mai funzionato, se non per la produzione di posti di lavoro precari, effimeri, mal retribuiti, senza tutele. Ma quale sistema economico e produttivo (e quindi sociale) può pensare di sopravvivere grazie a una idea di lavoro così retriva e padronale? Altro che modernità, qui siamo al ritorno all'ottocento, anche se "2.0". Un lavoro senza qualità porta con sé un'economia senza futuro. Senza un investimento nel lavoro (in termini di risorse, ma anche di formazione, di tutele, eccetera) non ci può essere alcuna economia di qualità, innovativa, capace di "competere". Un'impresa che si serve del lavoro "usa e getta", non ha speranze, è di bassa qualità, dura poco: non è più impresa, ma solo business di piccolo cabotaggio (anche se magari di grande ritorno affaristico).

Il Jobs Act è stato approvato e produrrà i suoi effetti, ma le contraddizioni e i nodi lasciati irrisolti dalla mancanza di una strategia di lungo respiro, capace di scegliere come priorità il benessere sociale delle persone, restano. Da qui la scelta di Sbilanciamoci! di intrecciare conoscenze e competenze diverse per elaborare un Workers Act nel quale raccogliere le idee e le proposte, tecniche e operative, per avviare una *politica per il lavoro*, dove il termine "lavoro" non è inteso nel senso di mero fattore di produzione, ma riguarda le condizioni di tutte le persone le cui prospettive di vita dipendono dalla possibilità di prestare la propria attività lavorativa, sia essa svolta in forma dipendente o indipendente. La mancanza o l'inadeguatezza del lavoro è motivo di sofferenza non solo per l'assenza di reddito, ma anche per la perdita di autostima, di realizzazione della propria identità sociale. Non si tratta soltanto di un problema economico, anche se l'economia qui è decisiva.

Non è lontano il tempo in cui il rapporto contraddittorio tra capitale e lavoro era una riflessione fondamentale per chiunque interpretasse da sinistra il movimento della società. Poi altre narrazioni hanno preso il sopravvento; sono mutati i rapporti di forza tra lavoratori e datori di lavoro e con le relazioni industriali si è venuta modificando nel profondo, attraverso un lungo processo, la stessa legislazione sul lavoro che da strumento di garanzia dei diritti delle persone si è trasformata in uno strumento di garanzia della loro flessibilità al processo produttivo. Il mutamento di fondo di questa prospettiva lo si rileva anche nella trasformazione degli obiettivi della politica macroeconomica che ha sostituito quello del pieno impiego con quello del controllo che l'occupazione non superi il livello compatibile con un equilibrio non-inflazionistico del sistema, fondamento di tutte le politiche di austerità.

Diventa essenziale quindi ribaltare la prospettiva e riorientare lo sguardo; respingere quello dell'impresa, ricostruire un'analisi e formulare proposte di intervento dal punto di osservazione del lavoro, anzi dei lavori e dei lavoratori, e rileggere non solo la crisi degli ultimi anni e le scelte dell'attuale governo, ma anche le trasformazioni dei processi produttivi, del mondo del lavoro e delle politiche economiche dell'ultimo ventennio, per comprendere come dipanare molte delle contraddizioni che deformano il mondo attuale e per provare a riannodarle in una trama migliore.

Per ripartire occorre ricostruire una politica pubblica per il lavoro: una sorta di piano straordinario del lavoro fondato sugli investimenti pubblici per creare occupazione in risposta alle grandi emergenze nazionali (lotta al dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, "piccole opere", eccetera) e lungo le frontiere delle nuove produzioni della cosiddetta Green Economy (mobilità sostenibile, energie pulite, eccetera). Occorre uno Stato attivo – indirettamente e direttamente – nella creazione di posti di lavoro, attraverso un'agenzia nazionale come quella (la Works Progress Administration) che fu creata da Franklin Delano Roosevelt durante il New Deal. Occorrono investimenti "pazienti" (che danno riscontro sul medio periodo) in settori fondamentali per creare buona economia e buona occupazione: nell'innovazione e nella ricerca, nel settore formativo ed educativo e nella coesione sociale. E poi, bisognerebbe riprendere un discorso che oggi sembra in controtendenza (sicuramente rispetto alle politiche neoliberiste), ma è quanto mai attuale e necessario: la riduzione dell'orario di lavoro. Se il lavoro è poco, bisogna fare in modo che sia redistribuito il più possibile. Lasciare milioni di persone

nella disoccupazione e nell'inattività è economicamente sbagliato, moralmente disumano e socialmente ingiusto e pericoloso. Quando ci sono le crisi aziendali la normativa permette di ricorrere (lo si fa ancora troppo poco) ai cosiddetti contratti di solidarietà: si lavora un po' meno tutti (si fanno meno ore), si guadagna magari qualcosa in meno (poi l'Inps interviene per integrare la remunerazione persa), ma nessuno viene lasciato per strada. Questi sono i contratti di solidarietà cosiddetti difensivi. Ma poi ci sono quelli espansivi (praticamente mai usati): la finalità non è impedire i licenziamenti, ma assumere nuovi lavoratori. Quello che si fa o che si dovrebbe fare in queste imprese (ancora troppo poche), andrebbe fatto per l'intera società: redistribuire il lavoro per non lasciare nessuno a casa.

In sostanza, cambiare punto di vista significa fare i conti con l'attuale modello neoliberista che, riducendo progressivamente il ruolo di indirizzo dello Stato in ambito economico, ha subordinato i diritti delle persone (occupate e non) a quelli delle imprese. Significa confrontarsi con modelli produttivi che grazie allo sviluppo tecnologico, alla deterritorializzazione e alla globalizzazione delle imprese consentono di precarizzare, frammentare e indebolire il lavoro. Significa avere il coraggio di constatare che, senza un forte intervento pubblico finalizzato a creare buona occupazione e una redistribuzione del lavoro che c'è, migliaia di persone sono destinate a rimanere escluse dal mercato del lavoro. Significa riconoscere l'urgenza di garantire un reddito a chi nel mercato del lavoro non riesce a entrarci o ne è uscito prima di aver maturato il diritto alla pensione. Significa comprendere a pieno il nesso stringente tra le contro-riforme del mercato del lavoro e della scuola, lo smantellamento del welfare e le riforme costituzionali. Significa immaginarsi una società più equa rispetto a quella che il neoliberismo sta costruendo.

Per tutto questo serve un Workers Act che ribalti le tendenze involutive in atto e avvii una trasformazione delle nostre istituzioni del lavoro per estendere in maniera sistematica la disponibilità di posti di lavoro utili ed efficienti. Un obiettivo che può essere conseguito muovendosi lungo quattro direttrici, tra loro non indipendenti: la presenza di un datore di lavoro di ultima istanza; la riduzione sussidiata degli orari per meglio distribuire il lavoro esistente; il rilancio di nuove politiche industriali nei settori buoni dell'economia; la ridefinizione della protezione sociale all'interno di un nuovo welfare universale. E ciò tenendo conto delle molteplici implicazioni che ha una tale linea di politica per il lavoro come parte centrale del disegno complessivo di politica economica.

Vorremmo che questo rapporto fosse un'occasione per avviare un ampio di-

battito politico e culturale su questi temi: sul futuro del lavoro, su quello che c'è e soprattutto quello che non c'è e potrebbe esserci con una politica diversa.

---

PRIMA PARTE  
**IL LAVORO AL TEMPO DEL JOBS ACT**

# Capitolo 1 **L'Italia senza lavoro**

## 1.1 Le riforme del mercato del lavoro

Dagli anni '90 i governi sia di centro-destra sia di centro-sinistra hanno introdotto diversi cambiamenti nel mercato del lavoro, in nome della competitività e dei giovani, ma nei fatti tutte le riforme sono strettamente legate a una visione neoliberalista secondo cui il lavoro è una merce da scambiare sul mercato. Termini come pensione di anzianità e retributiva, liquidazione, Ccnl, contratto a tempo indeterminato e reintegro del lavoratore hanno perso progressivamente significato a favore di parole come flessibilità in entrata e uscita, deregolamentazione, precarietà, collocamento privato e libertà di contrattazione fra il datore di lavoro e il lavoratore.

Nel 1995 (legge 355/1995) il passaggio del sistema pensionistico dal metodo retributivo (la pensione è calcolata in proporzione agli ultimi anni di salario) a quello contributivo (la pensione viene calcolata in funzione dei contributi versati durante l'arco della vita lavorativa) e l'istituzione della gestione separata dell'Inps è stato il primo passo verso lo smantellamento del modello di lavoro in essere dagli anni '70 grazie all'approccio bipartisan da parte delle forze politiche.

La riforma contributiva su cui era inciampato il governo Berlusconi, viene approvata senza problemi dal suo successore Lamberto Dini, sostenuto da una maggioranza molto ampia di centro-destra e di centro-sinistra.

Nel 1997 (legge 196/1997) il Pacchetto Treu, ministro del Lavoro sotto il primo governo Prodi, introduce le prime forme di flessibilità in entrata legittimando il lavoro interinale, fino ad allora proibito, e il ritorno a modelli di apprendistato.

Nel 2003, a seguito della pubblicazione del *Libro bianco sul mercato e sulle politiche del lavoro* del 2001, il governo Berlusconi approva la legge Biagi (legge 30/2003) che introduce ancora più flessibilità in entrata sul mercato del lavoro, con la moltiplicazione delle modalità di lavoro atipico e l'ampliamento del ricorso al lavoro interinale. Sempre in tema di flessibilità, nello stesso anno, il governo Berlusconi liberalizza anche il lavoro dipendente a tempo determinato che con brevi pause può essere riproposto dal datore di lavoro senza limiti. Le forme atipiche si caratterizzano subito per i costi minori, data la mancanza di un minimo



salariale, e per i minori oneri contributivi, in gran parte a carico del lavoratore. Il governo Berlusconi pur avviando il dibattito sull'abolizione dell'art. 18, non riesce nell'intento di eliminare le principali tutele per i lavoratori.

La flessibilità porta alla “generazione mille euro”, una massa di individui rassegnati al precariato a tempo indeterminato e al miraggio di pensioni lontane nel tempo e inferiori alla soglia di povertà. La crepa nella solidarietà intergenerazionale viene aggravata da un mercato del lavoro sempre più asfittico, bloccato anche dal ritorno degli anziani pensionati che possono utilizzare le modalità atipiche.

Le imprese più grandi trovano un forte incentivo a esodare i dipendenti più anziani per poi riassumerli come atipici, con un danno per il bilancio pubblico costretto a finanziarne parte dei costi e per le leve più giovani che non possono sopportare.

Nel 2012 e nel 2014 si consumano gli ultimi due atti per trasformare il lavoro in merce. La legge Fornero e il Jobs Act rendono possibile ancor più flessibilità in uscita. La legge Fornero, come le precedenti, concepita a misura dei datori di lavoro, mette all'angolo le garanzie e la sicurezza del lavoro riducendo il costo dei licenziamenti, il Jobs Act va ancora più in profondità cancellando le poche tutele rimanenti per i lavoratori fino all'eliminazione della giusta causa.

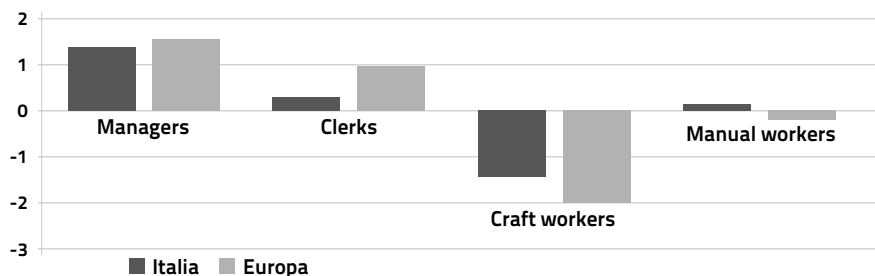
## 1.2 La struttura dell'occupazione in Italia

Il processo di polarizzazione della struttura occupazionale che ha caratterizzato l'Europa nell'ultimo decennio, in particolar modo durante la crisi del 2008, ha riguardato anche l'Italia con una contrazione del numero di occupati delle qualifiche intermedie rispetto ai lavoratori molto e poco qualificati. La struttura in qualifiche dell'occupazione rappresentata dalla Classificazione Internazionale Standard delle Professioni (Isco) offre un'adeguata rappresentazione della distribuzione in termini di mansioni e salari del mondo del lavoro. La polarizzazione dell'occupazione corrisponde pertanto a un processo di polarizzazione dei redditi da lavoro.

Considerando la composizione percentuale dell'occupazione nell'ultimo anno disponibile (2013), l'Italia si colloca al di sotto della media europea per percentuale di occupati nelle professioni più qualificate e pagate (Managers). Assieme a Spagna, Portogallo e Grecia si caratterizza invece per oltre un 30% di occupati in lavori poco qualificati e poco pagati.

**VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE IN ITALIA E IN EUROPA**  
(LABOUR FORCE SURVEY, 2000-2013)

Grafico 1



**Managers:** Membri dell'esecutivo e dei corpi legislativi, quadri superiori della pubblica amministrazione, dirigenti e quadri superiori di impresa, professioni intellettuali e scientifiche, professioni intermedie.

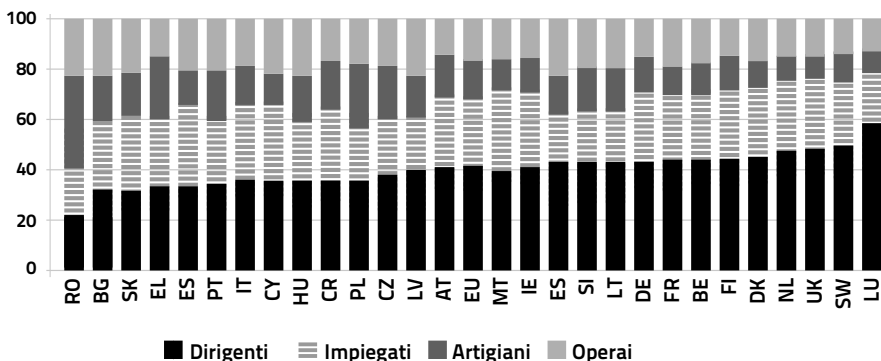
**Clerks:** Impiegati di tipo amministrativo; personale dei servizi e venditori di negozio e di mercato.

**Craft workers:** Agricoltori e operai specializzati, artigiani e operai dei mestieri di tipo artigianale.

**Manual workers:** Conduttori di installazioni e di macchine e operai dell'assemblaggio; operai e impiegati non qualificati.

**LA STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE IN EUROPA**  
(LABOUR FORCE SURVEY, 2013)

Grafico 2



Fonte: Istat

### 1.3 L'occupazione in Italia dal 1990

La lettura dei dati ufficiali mostra una realtà molto articolata, in cui l'andamento dell'occupazione ha registrato in ventiquattro anni una crescita moderata nonostante diversi periodi di contrazione.

I livelli occupazionali includono i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, a tempo determinato, gli interinali e i datori di lavoro che partecipano attivamente nell'impresa, ma non colgono gran parte del lavoro atipico introdotto dalle riforme.

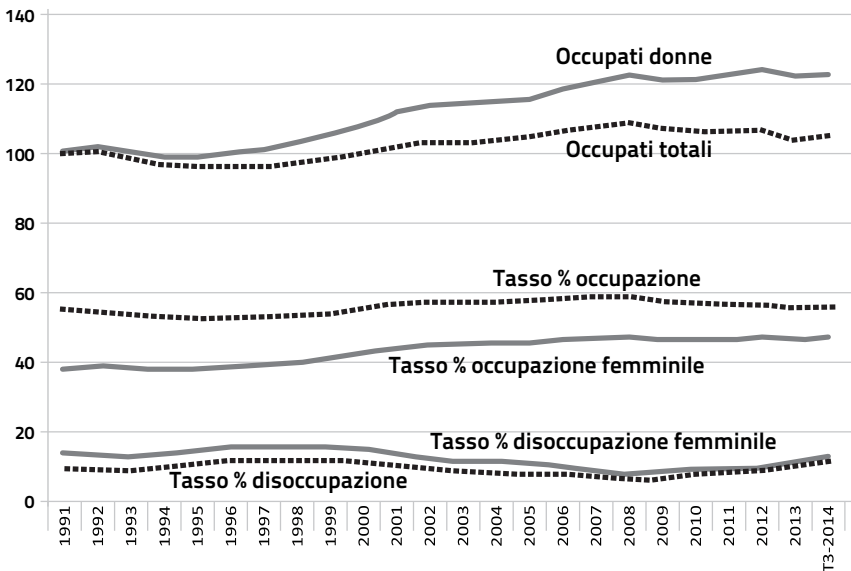
Le oltre 21,5 milioni di posizioni lavorative del 1990, nel 2014 aumentano di circa un milione di unità raggiungendo le 22,6 milioni di posizioni, con un incremento complessivo di appena cinque punti percentuali. Il tasso di occupazione negli anni resta costante, registrando una variazione massima nel 2008 (58,6%) rispetto al 1990 (54,9%), mentre nel 2014 registra un aumento di un solo punto percentuale (56%).

#### OCUPATI E DISOCCUPATI IN ITALIA

VALORI PERCENTUALI E NUMERI INDICE, BASE 1990=100.

ANNI: 1990 TERZO TRIMESTRE 2014

Grafico 3



Fonte: Istat

La maggior presenza di donne e immigrati sono stati i due elementi di novità. I dati mostrano una crescita sostenuta delle donne occupate con un incremento complessivo di oltre venti punti percentuali fra il 1990 (7,6 milioni) e il 2014 (9,4 milioni). Invece gli occupati immigrati fra il 2004 e il 2014 passano da 965mila a oltre 2,3 milioni.

Si è ridotto il gap di genere nel mercato del lavoro. Ma solo perché gli uomini hanno perso di più delle donne dopo il 2008, mentre queste più o meno “tenevano”. Una tendenza al livellamento al ribasso, nella quale però è utile leggere i fenomeni, per capire come e dove intervenire. In sostanza: per gli uomini è aumentata la disoccupazione ed è scesa l’occupazione, mentre per le donne è successo qualcosa di diverso. È aumentata l’occupazione, e parallelamente anche la disoccupazione: ossia, più donne sono “entrate” nel mercato del lavoro, o ci sono rimaste. L’Istat sottolinea che in questo c’è stato un ruolo preponderante del lavoro delle donne “anziane” (aumento dell’età pensionabile), al quale si è sommato un aumento dell’occupazione delle donne straniere (nei servizi di assistenza: bisogno non comprimibile dalle famiglie italiane, e allo stesso tempo per supplire alle carenze di welfare che intanto si aprivano con la riduzione dei fondi sociali pubblici). A questi due fattori si è poi aggiunto un arrivo di più donne sul mercato del lavoro, legato alla necessità di mantenere un livello minimo di entrate familiari in seguito alla riduzione del lavoro maschile: sono cresciuti soprattutto i lavori di più bassa qualifica e il part-time, per la maggior parte dei casi involontario. Effetto-Fornero (legge sulle pensioni), effetto-immigrate ed effetto-necessità si sono sommati: la conseguenza è un aumento della presenza femminile sul mercato del lavoro, ma spesso in condizioni di bassa produttività e scarsa soddisfazione (donne impiegate al di sotto della loro qualifica, per meno tempo di quel che vorrebbero, a salari bassi, in settori marginali).

Il tasso di disoccupazione possiede un andamento discontinuo: nel 1990 è all’11,3%.<sup>1</sup> Da allora la disoccupazione si riduce fino al 2008 (6,1%) per poi tornare in crescita con la recessione e le politiche di austerità che la riportano stabilmente al di sopra del 10% con oltre 3 milioni di persone in cerca di lavoro nel 2014. In pochi anni la disoccupazione torna ai valori dei primi anni novanta, ma con un’occupazione più precaria e con minori garanzie. I contratti di lavoro dipendente a tempo determinato, liberalizzati dal secondo governo Berlusconi e i contratti

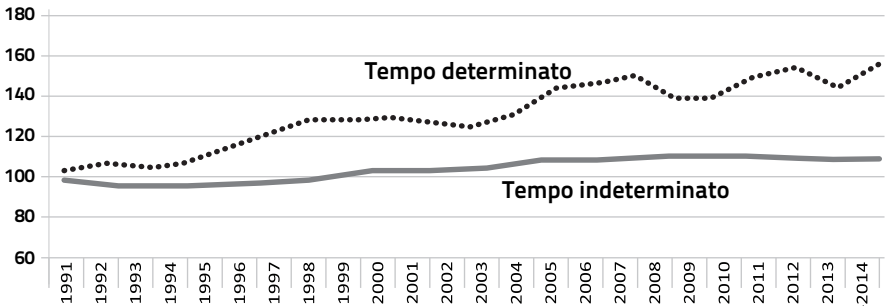
---

1 Il tasso di disoccupazione misura il rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro; il tasso di disoccupazione di lunga durata misura il rapporto tra le persone in cerca di occupazione da almeno 12 mesi e le forze di lavoro.

interinali, prendono piede assai rapidamente e nell'arco di dieci anni crescono costantemente fino a raggiungere nel 2014 un livello assai maggiore rispetto al 2004 (+56%). Al contrario i contratti a tempo indeterminato registrano in dieci anni un incremento assai minore pari all'8%.

**L'OCCUPAZIONE DIPENDENTE A TEMPO DETERMINATO E INDETERMINATO**  
 BASE 1994=100. ANNI 1994 TERZO TRIMESTRE 2014

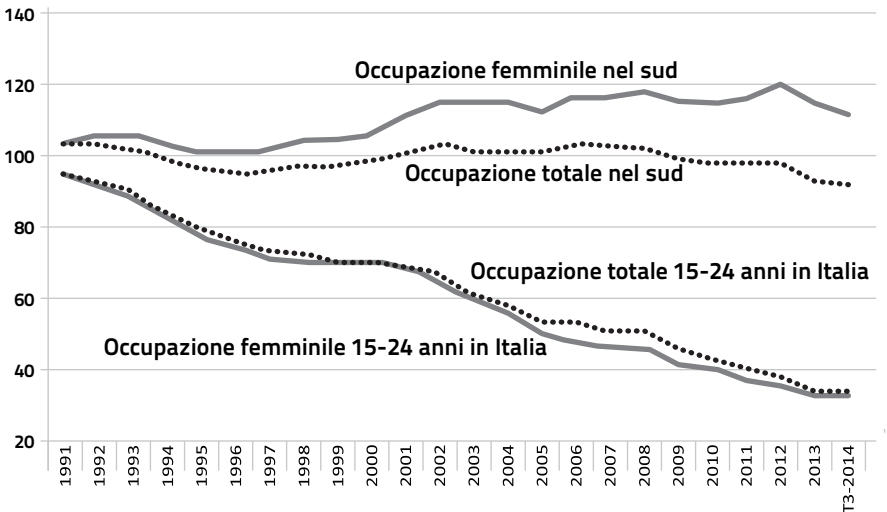
Grafico 4



Fonte: Istat

**OCCUPATI 15-24 ANNI IN ITALIA E OCCUPATI AL SUD**  
 BASE 1990=100. ANNI 1990 TERZO TRIMESTRE 2014

Grafico 5



Fonte: Istat

L'occupazione negli anni non premia né il mezzogiorno né i giovani. Come si nota dal grafico 5, in 24 anni gli occupati nel sud si riducono fino a raggiungere nel 2014 l'8% in meno rispetto al 1990. Le donne nel sud aumentano la loro partecipazione ma con miglioramenti inferiori alla media nazionale: registrano un picco nel 2012 (+19% rispetto al 1990), che poi nel 2014 si ridimensiona al 12%.

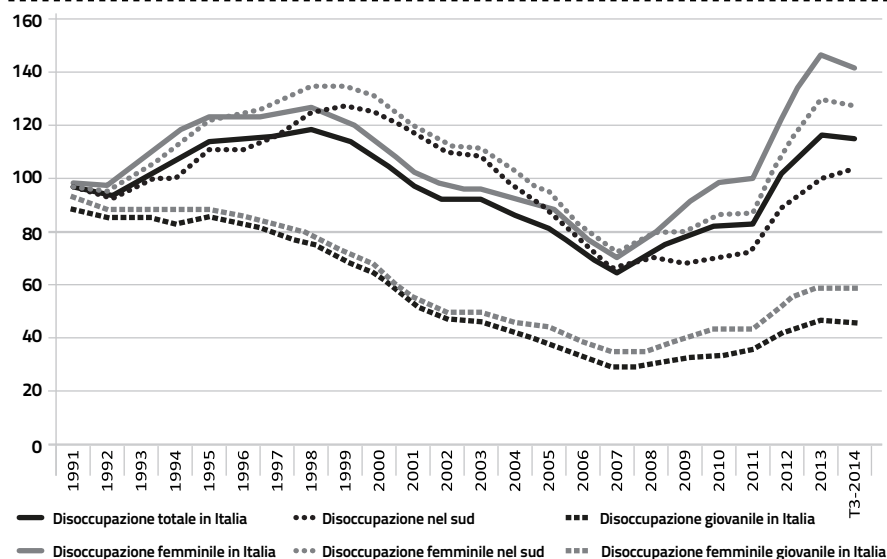
Nonostante ogni riforma si sia prefissata di aumentare l'occupazione giovanile, i numeri mostrano una partecipazione dei giovani sempre minore. La flessibilità si rivela lesiva proprio per i giovani, che anno dopo anno vedono precipitare i loro livelli di occupazione. Gli occupati, con età compresa fra i 15 e i 24 anni, diminuiscono ogni anno e nel 2014, il loro livello di occupazione si è ridotto di oltre due terzi rispetto al 1990: i quasi 3 milioni di giovani occupati nel 1990 diventano appena un milione nel 2014.

Anche se i più giovani con gli anni si riducono di numero per la dinamica demografica, il mercato del lavoro riesce ad assorbirne sempre pochi tanto che il tasso di disoccupazione per i lavoratori fra i 15 e i 24 anni, pari al 27% nel 1990, pur subendo qualche riduzione fino al 2008, tocca picchi maggiori del 40% tra il 2013 e il 2014.

#### DISOCCUPAZIONE GIOVANILE, 15-24 ANNI IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO

BASE 1990=100. ANNI 1990 TERZO TRIMESTRE 2014

Grafico 6



Fonte: Istat

Il fenomeno di meno occupati, meno disoccupati e maggior tasso di disoccupazione fra i giovani si spiega anche per la loro espulsione dal mercato del lavoro, in parte per il diffondersi del fenomeno dei Neet e in parte per l'affermarsi di forme di lavoro atipiche non contabilizzate negli indicatori tradizionali.

Nel 2014 oltre 1,4 milioni di giovani fra i 15 e i 24 anni, che raggiungono i 3,7 milioni se si aggiungono anche i Neet fra i 25 e i 34 anni, hanno scelto di rimanere fuori dal mercato del lavoro e dal circuito della formazione e dell'istruzione. La flessibilità non sembra in grado di attrarli e farli tornare "attivi": fra il 2004 e il 2014, i numeri ufficiali evidenziano un incremento del 41% dei Neet con 15-24 anni e del 24% per quelli fra i 15 e i 34 anni.

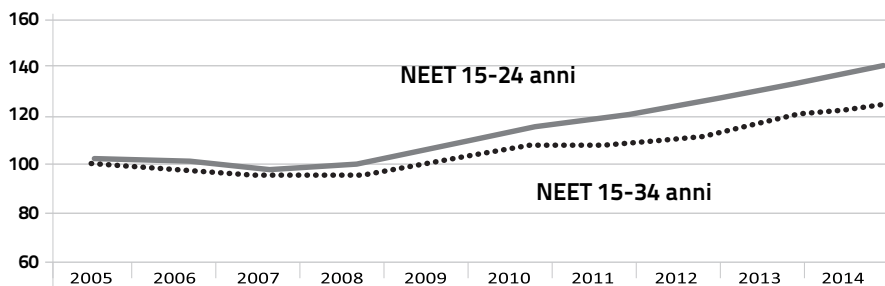
Le collaborazioni dei parasubordinati, escluse dalle definizioni tradizionali, rappresentano un fenomeno relativamente recente per l'Italia. I 730mila collaboratori del 1996, negli anni raddoppiano di numero ma appartengono a un mondo assai variegato.

Degli oltre 1,2 milioni di collaboratori attivi nel 2013, circa 600mila non possiedono caratteristiche professionali definite, mentre gli altri in gran parte appartengono agli amministratori di società e, in misura minore, a categorie specifiche quali i dottorandi e i medici specializzandi. Circa 80mila giovani fra i 18 e i 24 anni svolgono collaborazioni nel 2013, oltre a 200mila ultrasessantenni. Il mondo del lavoro atipico passa trasversalmente fra le generazioni, facilitando il ritorno nel mondo del lavoro dei pensionati e creando sacche di precariato fra i giovani. Eppure in occasione di ogni riforma del mercato del lavoro, il governo di turno ha sottolineato i benefici della flessibilità per i più giovani, gli effetti nefasti delle garanzie dei lavoratori più anziani e gli effetti futuri per la crescita economica. Anche se molti considerano il precariato come una modalità di accesso per giungere a contratti standard, in base ai dati tale transizione non è affatto frequente. Degli oltre 179mila collaboratori esclusivi che erano attivi nel 2000, solo il 36% dopo tredici anni ha raggiunto un contratto a tempo indeterminato, mentre la maggior parte è uscita dal mondo del lavoro.

### I GIOVANI CHE NON LAVORANO, NON CERCANO LAVORO E NON STUDIANO, IN ITALIA (NEET)

Grafico 7

BASE 2004=100. ANNI 2004-2014

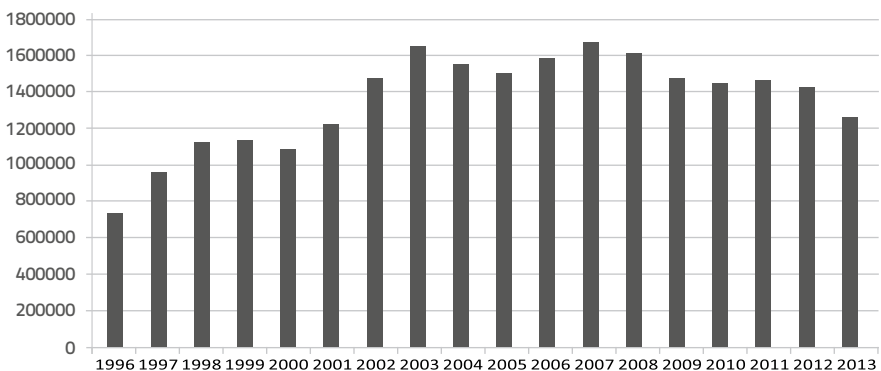


Fonte: Istat

### I COLLABORATORI SUBORDINATI IN ITALIA

Grafico 8

ANNI 1996-2013



Fonte: Istat



### 1.3 La crisi degli ultimi due anni

Dal 2012 tutti gli indicatori occupazionali sono peggiorati: dalla legge Fornero la flessibilità in uscita con le minori garanzie per i dipendenti ha contribuito a ridurre l'occupazione e a far crescere la disoccupazione, senza nessun afflusso rilevante di manodopera. Il Jobs Act, invece di contrastare gli effetti della legge Fornero, ne ha amplificato la portata e invece di abolire per decreto tante forme atipiche, ha preferito togliere le tutele a oltre 20 milioni di persone, mettendo mano nelle tasche dei lavoratori e dei pensionati che dovranno sostenere con le proprie imposte gran parte degli incentivi di 8mila euro annuali per i contratti a tutele crescenti: chi pagherà il costo degli incentivi è la prima vittima del Jobs Act, in pratica oltre al danno anche la beffa.

I dipendenti e i pensionati provvedono a oltre il 75% delle imposte sui redditi, data la "misera" che attanaglia da sempre le dichiarazioni di autonomi e imprenditori e il governo Renzi, dopo avere scontato alla vigilia delle elezioni europee gli 80 euro mensili, per garantire 8mila euro all'anno per ogni nuova assunzione dovrà ricorrere alla fiscalità generale.

A oggi tutte le promesse delle riforme del lavoro non sono state mantenute, dalla flexicurity, mai realizzata dal ministro Fornero, ai sussidi universali ventilata a inizio legislatura e oggi sepolta fra le carte del Parlamento. I risultati finora si riassumono in un'occupazione più precaria, una maggiore polarizzazione territoriale e l'esclusione di intere generazioni di giovani dal lavoro: meno giovani occupati, più giovani scoraggiati e un tasso di disoccupazione giovanile in vorticiosa crescita. Il Jobs Act non sembra far altro che precarizzare tutti sferrando un nuovo colpo ai diritti dei lavoratori in attesa della prossima miracolosa riforma.

## Capitolo 2 **Il lavoro che non c'è (e che non ci sarà)**

### 2.1 Il futuro del lavoro

Negli ultimi trent'anni il neoliberismo ha avuto come obiettivo ristabilire il dominio del capitale sul lavoro, spostare reddito dai salari ai profitti, distruggere la dignità del lavoro e dei lavoratori. Oltre ai salari sono caduti i diritti dei lavoratori: la stabilità del posto di lavoro, il ruolo e la rappresentanza del sindacato, la previdenza, il welfare. Le condizioni di precarietà, temporaneità e incertezza nei rapporti di lavoro riguardano oggi uno su quattro dei lavoratori dipendenti e una percentuale altissima di giovani.

In questa direzione – minori salari, minori tutele – hanno spinto le strategie delle imprese che hanno utilizzato le liberalizzazioni – del commercio, degli investimenti, dei movimenti di capitale – negli anni della globalizzazione neoliberista per cambiare radicalmente i rapporti sociali in Europa e in Italia. I lavoratori sono stati sostituiti da addetti a bassi salari in Europa dell'est, Cina e altri paesi emergenti; le produzioni sono state trasferite in quei paesi che presentano meno regole, tutele del lavoro e dell'ambiente. La “rincorsa verso il basso” ha spinto anche l'Italia a peggiorare salari e tutele nel tentativo illusorio di recuperare competitività in termini di costi del lavoro.

E poi è arrivata la crisi. Abbiamo già visto nel primo capitolo i numeri della disoccupazione: 12,7% (media Istat 2014), ma se calcoliamo i cassintegrati e chi è senza lavoro ma è “scoraggiato” dall'impossibilità di trovarlo, arriviamo al 18%. Dalla crisi a oggi sono stati persi 570mila posti di lavoro e quasi altrettanti sono “nascosti” dalla presenza della cassa integrazione. Di fronte alla disoccupazione, la ricetta del governo è stata l'aumento della “flessibilità” e la riduzione dei salari e dei diritti dei lavoratori, con l'idea (iperliberista) che se scende il “prezzo”, aumenterà la domanda di lavoro. Questa è stata la logica della riforma Fornero del mercato del lavoro nel 2012. Ma non c'è riduzione dei salari o aumento della flessibilità che possa far ripartire l'occupazione in una situazione in cui la produzione industriale italiana – secondo Confindustria – è ancora del 25% inferiore ai livelli pre-crisi.

La questione del lavoro è diventata così una vera emergenza; la politica del governo in Italia deve mettere il lavoro prima di tutto, con una strategia per aumentare l'occupazione, ridurre la precarietà, migliorare le tutele e la qualità del lavoro, far crescere la produttività e i salari. E ciò è dovuto al fatto che

al processo di lungo periodo della trasformazione del ruolo del lavoro nella realtà post-fordista si sono sovrapposti gli effetti di una gestione della crisi che ha imposto alle economie europee, e alla nostra in particolare, la linea dell'“austerità”.

Il processo di trasformazione del lavoro per l'intensa innovazione tecnologica e organizzativa non è fatto recente tanto che, negli anni novanta, era già stata posta la questione su come analizzare e fronteggiare le implicazioni di una prospettiva post-fordista centrata sulla “fine del lavoro (sariato)”.<sup>2</sup> Il medesimo dibattito sul superamento del lavoro salariato e su una nuova organizzazione sociale dei tempi di lavoro, si presenta ora, due decenni dopo, con un senso totalmente diverso per l'accentuarsi di una posizione nettamente difensiva, considerata l'erosione di potere contrattuale che i lavoratori hanno subito per effetto della riorganizzazione produttiva e della ridefinizione delle regole del mercato, attuate in modo da escludere di fatto le rappresentanze sindacali dalla possibilità di incidere su tali trasformazioni. In effetti, le “nuove” regole si sono realizzate in un contesto dominato, per i paesi europei, da una politica economica e industriale fondata sul completamento del mercato interno e sulla liberalizzazione dei movimenti di capitale internazionali. In un quadro globale e con economie sempre più esposte alla concorrenza internazionale, tutti i paesi hanno accettato di adeguarsi all'accentuata pressione competitiva ridefinendo in maniera conseguente le proprie istituzioni, in particolare le relazioni di lavoro e l'intervento pubblico. I risultati sono stati un peggioramento delle condizioni sociali e uno svuotamento della democrazia. La disoccupazione è cresciuta e la divaricazione tra lavoro non utilizzato e bisogni sociali non soddisfatti resta una contraddizione di fondo del sistema.<sup>3</sup>

La più intensa competizione delle imprese sui mercati esteri ha imposto una crescita della produttività del lavoro che, per quanto limitata, riduce il contenuto oc-

2 Gorz (1992, 2003), Aznar (1994), Rifkin (1997). Sui cambiamenti avvenuti nella cultura del lavoro si vedano Rosanvallon (1992), Castel (1995), Meda (1995), Rosanvallon (1995), Perret e Roustang (1993), Gorz (1998), Boltanski e Chiapello (1999), Martinelli (2003), Van Parijs e Vanderborght (2006).

3 È ancora attuale la tesi formulata da Giorgio Lunghini in *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*: “La mia tesi è che la disoccupazione ha oggi carattere strutturale, ha origine nelle forme attuali del cambiamento tecnologico e organizzativo, ed è tendenzialmente irreversibile. Nel ragionamento seguente sostengo che la farmacopea ortodossa non ha medicinali che possano lenire la nuova forma della malattia cronica del capitale, la contraddizione tra spreco e penuria. Occorre cercare anche altrove, fuori da una logica esclusivamente mercantile. Occorre mettere in moto lavori concreti, essenzialmente lavori di cura delle persone”. (Lunghini, 1995, p. 9).

cupazionale della crescita. La riduzione dei rapporti di lavoro salariato si presenta come esclusione dal lavoro, privato e pubblico, e il lavoro autonomo diventa il meccanismo per organizzare e rendere precario un rapporto comunque di fatto subordinato. Le previsioni internazionali prospettano per i prossimi anni un volume di occupazione (in termini di ore di lavoro) sostanzialmente immutato rispetto alla situazione odierna. L'eccesso strutturale dell'offerta sulla domanda di lavoro determinerà una massa di persone sistematicamente escluse da una partecipazione piena al mercato del lavoro (disoccupati, inoccupati e scoraggiati) non dissimile, in valore assoluto, dall'attuale drammatico livello. Ferme rimanendo le attuali regole contrattuali del lavoro, tale eccesso non può che tradursi in una precarizzazione del lavoro che diviene la condizione "normale" per la nostra economia, in particolare per le fasce sociali deboli. Né le pressioni per la flessibilizzazione e frammentazione del mercato del lavoro (di cui il Jobs Act costituisce l'evento conclusivo di politiche decennali), né le sollecitazioni a estendere le politiche attive del lavoro – aumento della scolarizzazione, riduzione della fiscalità sul costo del lavoro, allungamento dell'età pensionabile – sono in grado di compensare la scarsa dinamica della domanda di lavoro.<sup>4</sup>

Alle tendenze di lungo periodo si sovrappongono gli effetti della gestione della crisi che, non riconoscendo le cause della forte caduta del prodotto potenziale, impedisce l'adozione di adeguate e incisive politiche anticicliche di rilancio della domanda. La crescente disoccupazione "naturale" e il ridimensionamento del reddito indeboliscono il sistema produttivo per la contrazione della sua dimensione (al 75% rispetto alla situazione pre-crisi) e per la sua maggiore fragilità in previsione di prossimi, non improbabili, shock economici e finanziari (aggravamento della crisi del debito pubblico, bolla finanziaria, collasso di qualche istituzione finanziaria, eccetera) o ecologici e geopolitici (crisi per risorse naturali, disordini politici, conflitti e calamità naturali eccetera). È questa combinazione di tendenze di lungo periodo e di politiche europee di "breve" periodo che segnala quanto critico si presenti il futuro per il mondo del lavoro.

L'evoluzione del mercato del lavoro degli ultimi decenni rende evidenti cambiamenti profondi nella nostra società. È cresciuta una fascia di lavoratori "fragili" che sono inseriti in modo precario nel mercato del lavoro, con rapporti di lavoro intermittenti – e quindi con particolare incidenza sui lavoratori autonomi – e

---

4 Si consideri peraltro l'effetto contraddittorio che può assumere l'incentivo a una maggiore formazione scolastica. Nel caso la domanda di lavoro non si espanda adeguatamente, i più istruiti semplicemente sostituiscono i meno istruiti e la loro maggiore remunerazione spinge al ribasso quella di questi ultimi, i quali finiscono con l'essere ancora più emarginati nel mercato del lavoro.

con livelli salariali e reddituali insufficienti per una vita dignitosa (*working poors*). Si tratta di persone sostanzialmente escluse dai tradizionali diritti dei lavoratori. L'incapacità del sistema pubblico di dare una risposta alla richiesta di protezione espressa dai cittadini alimenta il sentimento di marginalità e di abbandono, e produce risentimento da parte di queste fasce sociali.

La prospettiva che, nel medio periodo, si continui a registrare un rilevante eccesso strutturale di offerta di lavoro sta a indicare che il futuro sarà caratterizzato da una transizione verso un assetto economico e sociale fondato sulla precarizzazione di larghi strati della popolazione lavoratrice, con particolare incidenza negativa sulle opportunità di lavoro e di vita delle donne. Una disoccupazione persistente per una parte rilevante della popolazione porta a una sostituzione strutturale del lavoro standard con il part-time involontario e con lavoro atipico – che ormai interessa oltre 5 milioni di persone, in maggioranza donne – con una piena assoggettazione al processo di flessibilizzazione e precarizzazione in atto e al conseguente contenimento salariale.<sup>5</sup> Rendere “normale” l'impiego precario per una larga parte della popolazione non può che produrre una società nella quale solo lo strato sociale più qualificato e funzionale alle esigenze del sistema produttivo gode di condizioni di lavoro e di reddito adeguate, mentre le restanti fasce di lavoratori dotate di minori risorse sociali e culturali sono destinate a una vita lavorativa frammentata e incerta.<sup>6</sup> Ancor più subordinata economicamente e socialmente risulta la parte di popolazione (presumibilmente crescente rispetto a oggi) che – per inabilità fisica, incapacità personale, vincoli sociali – è esclusa quasi permanentemente dal lavoro remunerato e quindi esposta a condizioni di povertà (relativa e assoluta).

Una società fondata sull'occupazione precaria dà per scontato che la crescita economica “possibile” sia del tutto insufficiente a garantire una piena e buona occupazione all'intera forza lavoro disponibile, una visione che Ulrich Beck (2000) definisce come “brasilianizzazione” dell'Occidente.<sup>7</sup> Se la politica economica e socia-

5 Il confine tra lavoro e non-lavoro è “saltato” per cui è necessario “ricostruire una nuova ‘mappa sociale e del lavoro’” in grado di comprendere «un mondo non più racchiudibile nello schema classico occupati-disoccupati». (Carra 2013a, p. 12)

6 Cfr. Castel 2004.

7 La “conseguenza involontaria dell'utopia neoliberista del libero mercato (...) è l'irruzione della precarietà, della discontinuità, dell'informalità all'interno dei bastioni occidentali della società della piena occupazione. Il *patchwork* socio strutturale, in altre parole la varietà, la confusione e l'insicurezza delle forme lavorative, biografiche ed esistenziali del Sud, si espande nel cuore dell'Occidente”. (Beck 2000, 3)

le non cambia, questa prospettiva appare molto reale; la carenza quantitativa di posti di lavoro e la loro precarietà qualitativa accentuano le disuguaglianze sociali<sup>8</sup> rendendo ancor più grave la già rilevante insicurezza per il mondo del lavoro.<sup>9</sup>

## 2.2 La produttività

Per i lavoratori che restano coinvolti nel sistema produttivo l'aumento della competizione internazionale ha significato una pressione crescente per aumenti di produttività. La competitività di prezzo di un paese è solitamente misurata attraverso l'indice del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup), dato dal rapporto tra la retribuzione nominale per occupato e la produttività reale del lavoro. Quest'ultima, invece, è data dal rapporto tra il valore aggiunto e il numero di occupati (o di ore lavoro) impiegati per produrre quel valore.

In linea di principio, minore è il costo del lavoro per unità di prodotto maggiore dovrebbe essere la competitività del sistema economico (o del settore di riferimento). Ma tale indice si può ridurre tagliando il costo del lavoro (il valore del numeratore) o aumentando la produttività (il denominatore). La prima strada appare come la più facile. Poiché il costo del lavoro è in parte determinato dalle imposte e dai contributi sociali, un miglioramento dell'indice potrebbe essere ottenuto riducendo quelle componenti attraverso le politiche di riduzione del cuneo fiscale. Oppure, nel caso peggiore, comprimendo verso il basso il livello del salario netto, con il taglio delle retribuzioni nominali per occupato. Tutto questo fa aumentare la competitività solo nel breve periodo, e solo a condizione che le imprese riducano corrispondentemente i prezzi invece di aumentare i margini di profitto.

L'altra strada, ovvero il rafforzamento della produttività, è di più difficile realizzazione, perché richiede spese per investimenti, tecnologie, ricerca e sviluppo e,

---

8 Non va infatti trascurata l'implicazione che, in un sistema che delega al mercato la determinazione delle relazioni tra le persone, l'incremento della produttività del lavoro si ripartisce tra imprese e occupati e che questi ultimi sono solo una frazione della popolazione attiva; in presenza di un presumibile indebolimento del ruolo redistributivo dello Stato, la crescita del prodotto pro-capite, in quanto valore medio, non dà conto della crescente variabilità dei redditi all'interno del corpo sociale.

9 Rendere "normale" l'impiego precario per una larga parte della popolazione non può che produrre una società in cui i diversi strati di lavoratori godono di condizioni più o meno appaganti a seconda delle loro funzionalità alle esigenze del sistema produttivo. Ciò non può che portare, come ricorda Richard Sennett (2002), a una strutturale "corrosione del carattere": perdita di identità, alienazione, indebolimento delle relazioni sociali, aleatorietà del futuro.

almeno in parte, risorse pubbliche dedicate a sostenere queste trasformazioni. Nel dibattito attuale italiano, un facile consenso è andato alle reiterate proposte di riduzione del costo del lavoro, mentre scarso supporto è andato alle politiche di più lungo periodo orientate a far crescere la produttività.

In termini di competitività di prezzo, i paesi della “periferia” europea, tra cui l'Italia, hanno visto un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto tra il 1999 e il 2008. Con la crisi, l'austerità e le politiche di “svalutazione interna” – tagli salariali e deregolamentazione del lavoro – tale indice è oggi caduto di 23,5 punti percentuali in Irlanda di 11,4 in Grecia, di 8,9 in Spagna, di 3,2 in Portogallo, di 0,6 in Italia.

Ma la riduzione del Clup e la svalutazione interna possono avere effetti negativi sulla crescita economica. Da una parte, la moderazione salariale riduce il Clup con un effetto positivo sul costo delle esportazioni che divengono più competitive, a parità di cambio nominale. Dall'altra, però, il taglio salariale ha un impatto negativo sulla domanda aggregata interna attraverso la riduzione dei redditi, dei consumi e dell'occupazione. In altri termini, la riduzione dei salari e dei prezzi tende nel tempo a indebolire la domanda interna. In assenza di investimenti e ricerca che aumentino stabilmente la produttività, e in condizioni macroeconomiche caratterizzate da depressione e deflazione persistente, si alimenta la spirale negativa tra perdita di lavoro e bassa produttività, che si traduce in crescenti deficit esteri e nella difficoltà di restare all'interno dei vincoli attuali dell'Unione monetaria europea (si pensi all'attuale condizione della Grecia).

Ovviamente, l'effetto positivo della svalutazione interna della “periferia” sarebbe maggiore se fosse accompagnato da una rivalutazione interna (ossia da un aumento dei salari) dei paesi del “centro” e principalmente della Germania. Tuttavia, fino al 2007 il costo del lavoro per unità di prodotto in Germania è diminuito del 15%, per rivalutarsi solo del 2,75% dalla crisi fino al 2014. L'eccezionale riduzione del Clup tedesco è il risultato di due effetti. Da un lato, la politica di moderazione salariale e la flessibilità del lavoro introdotte all'inizio degli anni Novanta, ha avuto ricadute sulla competitività di prezzo, ma anche sulla precarizzazione del mercato del lavoro (si pensi ai mini-jobs). Dall'altro lato, gli investimenti nei settori avanzati ad alto contenuto tecnologico, e la ristrutturazione industriale hanno avuto ricadute positive sulla produttività, ed è stato questo secondo meccanismo che ha assicurato il successo della competitività tedesca.

È di tutta evidenza che dinamiche così divergenti del costo del lavoro e della produttività nell'eurozona non sono sostenibili nel lungo periodo, e sono il

segno dell'incompatibilità tra l'obiettivo della rapida crescita dei paesi periferici e la riduzione degli squilibri tra il centro e la periferia. Inoltre, l'asimmetrico andamento del Clup implica che il peso degli aggiustamenti è posto quasi esclusivamente sulle spalle dei paesi periferici.

Il ripiegamento dell'economia italiana dell'ultimo ventennio e l'attuale recessione sono, dunque, l'effetto cumulato di cambiamenti e vincoli economici e istituzionali manifestatisi in tempi diversi, e con modalità diverse. Alcuni vengono da lontano. Altri fattori, invece, sono più recenti e si ricollegano alle trasformazioni del mercato del lavoro e dei rapporti di lavoro. Le (contro)riforme del mercato del lavoro degli ultimi due decenni hanno avviato meccanismi che aggravano le divergenze in Europa e scaricano il peso degli aggiustamenti solo sull'occupazione e sui salari.

## 2.3 Gli investimenti

I dati appena ricordati sollevano dubbi circa la capacità delle riforme del mercato del lavoro, come il Jobs Act, di contrastare la dinamica negativa dell'occupazione, degli investimenti, della produttività del lavoro e dei salari in Italia. Non esiste nessun meccanismo a priori, di causa ed effetto, che trasferisca il vantaggio competitivo derivante della riduzione del costo del lavoro verso i nuovi investimenti e una migliore occupazione, di qualità e duratura, accrescendo l'intensità di capitale e il contenuto innovativo dei prodotti e dei processi produttivi. Piuttosto, la recente involuzione del sistema produttivo italiano, ma anche quella di molti paesi europei, mostra che la riduzione del costo del lavoro rispetto a quello d'uso del capitale (ossia degli impianti, degli equipaggiamenti materiali e immateriali, dei beni tangibili e intangibili) può avere l'effetto perverso e opposto di incentivare le imprese a rinviare i nuovi investimenti e a ridurre il contenuto tecnologico delle loro attività produttive (siano esse produzioni di beni o di erogazione di servizi), riducendo in maniera permanente la produttività del lavoro, con ricadute negative sia sui salari, sull'occupazione e sulla competitività.

Dal 1993 a oggi si è registrata in Italia una continua contrazione del tasso di crescita dell'intensità di capitale, degli investimenti e del progresso tecnologico; questo deterioramento – accompagnatosi a un cambiamento della distribuzione del reddito a danno del lavoro – ha trascinato verso il basso la produttività del lavoro e i salari. Dal confronto tra i due periodi 1980-1993 e 1994-2014 (dati Eurostat) emerge un tracollo formidabile del nostro sistema paese. La crescita della



produttività si riduce in media ogni anno nel ventennio 1994-2014 di 1,32 punti percentuali rispetto al periodo precedente. Sull'arco dei venti anni significa una perdita cumulata di produttività di 26,4 punti! Un dato enorme, che si riflette sul Pil, sui redditi e sui salari. Questo impoverimento si accompagna al crollo degli investimenti che arretrano in media annua di 1,21 percentuali, e dell'intensità di capitale (-1,15 in media annua). Insomma, il registro del sistema paese è di una enorme frenata, e certamente non improvvisa, che coinvolge la spesa delle imprese in beni strumentali, il rapporto capitale-lavoro, la produttività del lavoro e il progresso tecnologico che, stimato attraverso la produttività dei fattori registra addirittura variazioni negative (-0,05 nell'ultimo ventennio). E ricade pesantemente sulle spalle dell'occupazione, sia per la parte relativa alle retribuzioni, che per quella relativa alla tutela del lavoro e ai suoi diritti. Insomma, la rincorsa negativa tra precarizzazione del lavoro, investimenti e produttività alimenta una *trappola della flessibilità* che spinge verso il basso l'intero sistema produttivo italiano e non solo il lavoro.

È importante sottolineare che l'insufficiente accumulazione di capitale ha coinvolto tutti i settori produttivi, non solo quelli tradizionali. Secondo i dati Eurostat, in Italia, il peso dell'industria manifatturiera, tradizionalmente sede di processi innovativi e di ricerca e sviluppo, è diminuito dal 26% del valore aggiunto e dell'occupazione nel 1990, al 23% nel 1999; il calo si accentua con la crisi del 2008: la produzione industriale scende di oltre un quinto tra il 2007 e il 2012; oggi è circa il 16,7% del totale del valore aggiunto, rispetto al 22,3% della Germania, l'11,5% della Francia, e il 16,6% dell'eurozona. La struttura produttiva del paese, inoltre, è segnata da attività tradizionali e a bassa tecnologia e negli ultimi vent'anni la specializzazione dell'Italia è rimasta sostanzialmente stabile: nel 2011 il settore ad alta tecnologia rappresentava il 6,7% del valore aggiunto del manifatturiero, contro il 6,5% nel 1992.

Possiamo trarre qualche conclusione da questi dati? Le trasformazioni del mercato del lavoro dell'ultimo ventennio non hanno contrastato il declino dell'economia italiana. Anzi, ne hanno accelerato il depauperamento, restituendoci un sistema paese minato nella sua capacità di crescita, impoverito nel suo apparato industriale, svuotato nel contenuto tecnologico delle sue attività produttive e nelle sue conoscenze, squilibrato nella distribuzione dei redditi, precarizzato dal disagio sociale e frustrato dalla crescente disoccupazione. Un paese come l'Italia, che registra contemporaneamente una crescita della disoccupazione (dal 6,1 nel 2007

al 12,7 nel 2014) e una continua caduta della produttività del lavoro manifesta una estrema criticità che non può essere risolta, ma solo aggravata, da ulteriori deregolamentazioni del mercato del lavoro, come quelle introdotte dal Jobs Act.

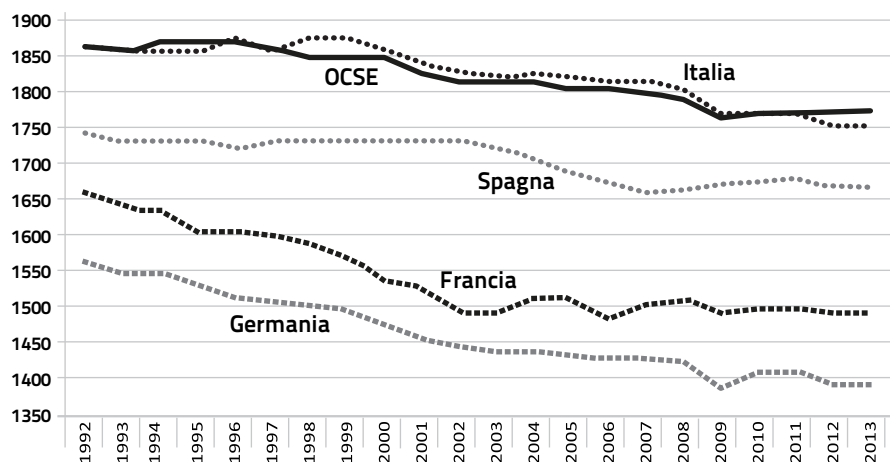
## 2.4 Orari e protezione del lavoro

Spesso si sostiene che il lavoro italiano sia poco produttivo, troppo rigido e poco flessibile, con delle norme a tutela del lavoro che travalicano, di molto, i livelli medi europei. I principali luoghi comuni sono rintracciabili in pochi indicatori: orari di lavoro, produttività del capitale e del lavoro, rigidità del mercato del lavoro.

Iniziamo dagli orari di lavoro. Nel 2013 l'orario medio annuo per lavoratore in Germania è di 1338 ore, contro le 1752 dell'Italia, le 1489 della Francia e le 1665 della Spagna. Sostenere che in Italia si lavora meno che in altri Paesi è privo di fondamento. È del tutto evidente che la mancata crescita del Pil di questi anni ha, quindi, altre origini.

**ORE EFFETTIVAMENTE LAVORATE**  
MEDIE ANNUALI PER LAVORATORE

Grafico 9



Fonte: Ocse

L'introduzione del Jobs Act risponderrebbe alla necessità di adeguare le tutele del lavoro italiano alla media dei paesi concorrenti. In altri termini, il governo introduce minori tutele per agevolare gli investimenti delle imprese. Il vincolo degli investimenti sarebbe correlato all'eccesso di tutele del lavoro. Al riguardo possiamo utilizzare l'indicatore Ocse "indice di protezione del lavoro" che misura il grado di protezione generale dell'occupazione previsto dall'assetto normativo-istituzionale di ciascun paese.

## LA PROTEZIONE GENERALE DELL'OCCUPAZIONE IN EUROPA

Tabella 1

	Belgio	Francia	Germania	Italia	Portogallo	Spagna	Austria	Finlandia	Irlanda	Olanda
1990	3,19	2,7	2,92	3,62	3,82	4,1	0,85	2,02	0,84	2,21
1991	3,19	2,98	2,92	3,62	3,82	4,1	0,85	2,02	0,84	2,2
1992	3,19	2,98	2,92	3,62	3,76	3,98	0,85	1,85	0,84	2,2
1993	3,19	2,98	2,92	3,62	3,76	3,98	0,85	1,85	0,84	2,22
1994	3,19	2,98	2,96	3,62	3,76	3,98	0,85	1,85	0,84	2,14
1995	3,19	2,98	2,9	3,62	3,76	3,98	0,85	1,85	0,84	2,11
1996	3,19	2,98	2,9	3,62	3,76	3,98	0,85	1,85	0,84	2,11
1997	3,19	2,98	2,59	3,62	3,76	3,7	1,15	1,78	0,84	2,11
1998	2,07	2,98	2,34	3,62	3,19	3,7	1,15	1,94	0,84	2,11
1999	2,07	2,98	2,34	3,62	3,19	3,7	1,15	1,94	0,84	1,91
2000	2,07	2,98	2,34	3,62	3,01	3,7	1,15	1,94	0,84	1,91
2001	2,09	2,98	2,34	3,62	3,01	3,7	1,15	1,94	0,84	1,91
2002	2,09	2,98	2,34	3,62	2,57	3,7	1,15	1,86	0,84	1,91
2003	2,09	3,05	2,09	3,62	2,38	3,7	1,15	1,86	0,84	1,91
2004	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	1,15	1,86	1,03	1,91
2005	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	1,146	1,865	1,03	1,91
2006	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	1,15	1,86	0,95	1,91
2007	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	1,02	1,86	0,95	1,91
2008	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,18	1,02	1,86	0,95	1,91
2009	2,09	3	1,93	2,62	2,38	3,18	1,02	1,86	0,95	1,88
2010	2,19	3	1,93	2,62	2,38	3,03	1,27	1,86	0,95	1,88
2011	2,19	3	1,93	2,22	2,38	3,03	1,27	1,86	0,95	1,88
2012	2,09	3	1,93	2,1	2,38	2,75	1,27	1,86	1,01	1,88
2013	2,09	3	2	2,07	2,26	2,5	1,27	1,86	1,01	1,88

Fonte: Ocse

La tabella 1 mostra che le tutele si riducono per tutti i paesi. La Germania passa da 2,9 del 1990 a 2,0 del 2013, mentre l'Italia passa da 3,82 a 2,26, adeguandosi rapidamente agli standard degli altri paesi. Sostanzialmente l'Italia è in linea con le minori tutele adottate da tutti i paesi europei, e il Jobs Act diminuirà ulteriormente i livelli di protezione ben al di sotto della media Ocse (2,29).

Se consideriamo le diverse componenti dell'indice, l'indice di tutela occupazionale relativa ai licenziamenti individuali e collettivi dell'Italia è significativamente più basso della Germania. Nel 2013 l'indice della Germania è pari a 2,98, mentre quello dell'Italia è pari a 2,79. Lo stesso vale per i licenziamenti individuali: l'Italia è sotto a Francia e Germania: rispettivamente 2,41 (Italia), 2,60 (Francia) e 2,72 (Germania). Nelle tutele per il lavoro temporaneo, l'Italia si pone a 2,71 punti, contro una media Ocse di 2,08.

Il quadro che emerge per l'economia italiana è di un sistema produttivo che non è in grado di offrire nuova occupazione, non fa crescere la produttività, e punta a ridurre le tutele del lavoro e i salari per recuperare margini di competitività internazionale. Il Jobs Act è un passaggio chiave in questa strategia che evita di affrontare le radici del declino produttivo e industriale del paese e che scarica sul lavoro i problemi irrisolti del paese.

---

## Capitolo 3 **Le idee sbagliate sulla flessibilità**

La riforma del mercato del lavoro viene considerata la riforma strutturale cardine sollecitata dalla politica economica europea per rafforzare la competitività dell'impresa. Ma la sua realizzazione non si tradurrà in quella crescita degli investimenti che potrà contrastare la deterritorializzazione del nostro apparato produttivo e, attraverso il sostegno che ne dovrebbe derivare dal lato della domanda, non potrà impedire il circolo vizioso recessivo e le sue pesanti ricadute sull'occupazione e sui redditi dei lavoratori. Vediamo perché.

Le politiche del lavoro finora condotte sono state motivate dalle erronee convinzioni che il mercato del lavoro italiano sia tra i più rigidi d'Europa, che la maggiore flessibilità contrattuale avrebbe aumentato l'occupazione stabile e che la maggiore flessibilità, in uscita oltre che in entrata, avrebbe stimolato la produttività sottovalutando che gli effetti reali si sarebbero potuti trasformare in una sostituzione di occupazione e salario stabile con impieghi dequalificati a minore retribuzione. Ma soprattutto che, a queste condizioni, le imprese sarebbero state indotte a puntare le loro scelte produttive sulla riduzione del costo del lavoro piuttosto che sull'investimento in innovazione di processo e prodotto. Non sorprende allora come l'aumentata flessibilità, senza adeguati interventi sulle tutele dei lavoratori "flessibili", non abbia prodotto nel corso degli anni passati più occupazione, ma solo più precarietà, più insicurezza, meno motivazioni per i lavoratori e, di conseguenza, un azzeramento della crescita stentata della produttività.

Il declino della produttività e della competitività dell'Italia ha radici lontane e strutturali connesse alla dinamica della domanda aggregata, della distribuzione del reddito e dell'innovazione tecnologica. Dagli anni '90 si registrano in Italia due fenomeni che vanno letti congiuntamente: la crescita modesta del reddito e della domanda aggregata, al di sotto della media dei paesi europei; il declino della crescita della produttività del lavoro che, nell'ultimo decennio, è stata nulla. La riforma del modello contrattuale del 1993 avrebbe dovuto favorire una crescita delle retribuzioni reali nell'intenzione di favorire relazioni industriali più partecipative e innescare un circolo virtuoso attraverso innovazioni nei luoghi di lavoro, impegni per cambiamenti nelle tecnologie e nei prodotti, conducendo così a contrastare il declino nella crescita della produttività del sistema industriale.

A venti anni di distanza, non si sono avuti risultati apprezzabili: alla moderazione salariale – è stata uno dei fattori della redistribuzione del reddito a scapito del lavoro, con una diminuzione di oltre 10 punti percentuali nella quota salariale – ha fatto riscontro la stagnazione della produttività. La contrattazione decentrata non si è diffusa, mentre si è ridotto il ruolo del contratto nazionale; in luogo del decentramento negoziale sono state adottate, nella seconda parte degli anni novanta, politiche di segno opposto di deregolamentazione del mercato del lavoro che ne hanno determinato il carattere dualistico con un alto tasso di precarietà. Invece di una flessibilità interna all'impresa sostenuta dall'innovazione nei luoghi di lavoro, dalla formazione dei lavoratori, dalla qualità del lavoro, è stata innescata una flessibilità di mercato esterna all'impresa, "drogata" dalla precarietà, che ha avvantaggiato nel breve periodo quelle imprese che privilegiavano una mera competitività di prezzo da conseguire con la riduzione del costo del lavoro e che non investivano invece per accrescere la competitività su fattori di qualità del prodotto e sull'intensità innovativa. Ciò si è tradotto in un disinvestimento nei mercati interni del lavoro, caratterizzati da relazioni fiduciarie tra datore di lavoro e lavoratore e rapporti lavorativi che irrobustivano incentivi di lungo periodo, privilegiando all'opposto un investimento nelle relazioni mercantili, ove il fattore lavoro deve essere semplicemente "a disposizione" delle scelte aziendali, dando luogo a modelli di impiego del lavoro "usa e getta". Non si è investito sulla qualità del lavoro, ma sulla precarietà del lavoro, producendo una stagnazione della produttività, un abbassamento della competitività di sistema, senza guadagni peraltro in termini di occupazione.

Nonostante ciò, è proseguita in maniera pressante la domanda di una riforma strutturale del mercato del lavoro, per introdurre ulteriore flessibilità nei rapporti di lavoro, mentre sono rimaste in sordina le altre riforme strutturali (sui mercati dei beni e dei servizi, sulle attività finanziarie, e sull'amministrazione pubblica). La moderazione salariale non ha pertanto prodotto neppure quegli effetti pur modesti attesi nella sfera dei prezzi, essendo stato lasciato ampio spazio a extra-profitti e rendite nei mercati dei beni e servizi, poco concorrenziali e spesso protetti da normative.

Il Jobs Act del governo Renzi è stato annunciato come una indispensabile riforma strutturale chiesta dall'Europa per rendere più flessibile il mercato del lavoro italiano e contrastare il dualismo tra lavoratori protetti e coloro che non hanno protezioni, garantendo a questi ultimi maggiori tutele di mercato. Da un lato, si è

sostenuto, in maniera contraddittoria, che l'occupazione stabile e il posto fisso sono un costo che non può essere più posto a carico dell'impresa, ma va trasferito sul mercato dove, con l'aiuto dello Stato, devono adottare comportamenti favorevoli alla loro occupabilità, dall'altro, che un'occupazione temporanea (e l'opportunità di un contratto a tutele progressive, in verità a meri indennizzi crescenti per il diritto a licenziare) è la porta di ingresso per un'occupazione stabile e ben retribuita. Ma se un lavoro stabile e tutelato non è più garantito nell'economia globalizzata del nuovo millennio, non si comprende come esso possa essere raggiunto, per tutti, attraverso una fase di precarietà.

In effetti il dibattito sulla riforma Jobs Act evoca l'esclusione da parte degli insider, ovvero coloro che godono di tutele e garanzie sul posto di lavoro, degli outsider, siano questi i giovani o gli occupati con contratti temporanei, i disoccupati, gli inattivi in un contesto di minore efficienza del sistema e di minore produttività aziendale.

La struttura del mercato del lavoro come istituzione sociale, nella quale il lavoratore non scambia solo il lavoro per il salario ma anche le sue condizioni di vita – ed è per questo che nacque e crebbe il sindacato e furono introdotte le norme a favore del lavoro –, sembra che debba trasformarsi radicalmente per la convinzione che per salvaguardare il lavoro occorra tutelare l'impresa alleggerendo, cioè semplificando e razionalizzando, le garanzie sul posto di lavoro e rendere più libera l'impresa di assumere e licenziare, di utilizzare a tempo le prestazioni e remunerare il lavoro al prezzo del mercato globale, secondo le esigenze produttive, le dinamiche di domanda e soprattutto i valori in borsa. Si afferma che così facendo si ridurrebbero il dualismo e le disuguaglianze, si ridurrebbe la disoccupazione, aumenterebbe l'occupazione, e crescerebbe anche l'efficienza del sistema, si attrarranno dall'estero capitali più produttivi, l'investimento sarà stimolato, quindi la produttività aumenterà e, *dulcis in fundo*, con essa anche le retribuzioni. Si tratta di "credenze" che non trovano riscontri nei fatti.

### **Prima idea sbagliata: il mercato del lavoro italiano è rigido?**

Si sostiene spesso che il mercato del lavoro italiano sia tra i più rigidi d'Europa. Tali rigidità renderebbero bassa la mobilità del lavoro, frenerebbero la crescita dell'occupazione e indurrebbero più disoccupazione e lavoro non regolare come risposta ai vincoli normativi. Il Jobs Act dovrebbe sanare tutto ciò con una grande operazione di semplificazione. I fatti però contrastano con questa visione.

L'Italia non ha un mercato del lavoro molto rigido, in cui l'impresa trovi difficoltà ad assumere e licenziare, tutt'altro. Se misurato con l'indice di protezione all'impiego costruito dall'Ocse, il mercato del lavoro italiano presenta elevatissime opportunità nelle modalità di assunzione di lavoro; tra i paesi industriali è uno di quelli divenuti più flessibili nel recente passato. La flessibilità di mercato è cresciuta enormemente dagli anni '90 a seguito delle numerosissime riforme realizzate (legge Treu 1997, d.leg. 368/2001, riforma Biagi 2003, la riforma Fornero 2012, Giovannini-Letta 2013, Poletti-Renzi 2014) senza tener conto della pratica delle deroghe in sede contrattuale supportata anche dall'intervento legislativo del 2011 sui contratti di prossimità. Sulla flessibilità degli ingressi e sulle uscite, gli interventi riformatori sono stati estesi e profondi, come attestato dall'Ocse, tanto che prestigiosi giuslavoristi a questi riconducono una vera e propria “deriva del diritto del lavoro”, mettendone in luce aspetti affatto virtuosi.

### **Seconda idea sbagliata: abbiamo un “dualismo regolativo”?**

Il Jobs Act dovrebbe anche sanare un secondo problema che viene spesso richiamato nel dibattito, ovvero il presunto “dualismo regolativo” che distingue il mercato del lavoro italiano rispetto ai mercati dei paesi europei e in generale dei paesi avanzati. Questo dualismo causato dalle normative avrebbe l'effetto di proteggere troppo i lavoratori regolari con contratti di lavoro subordinato standard, penalizzando i lavoratori che sono esclusi dal mercato del lavoro dagli insider. Ma questa credenza non sembra trovare conferma nei fatti. Dai dati non risulta che l'Italia sia posizionata in termini di “dualismo regolativo” agli estremi della gamma dei paesi Ocse ed europei, ovvero presenta un “dualismo regolativo” contenuto. Altri paesi sono molto meno virtuosi da questo punto di vista e tutelano molto meno l'occupazione a termine rispetto all'occupazione regolare.

Gli interventi previsti dal Jobs Act, piuttosto che ridurre il gap tra insider e outsider, tendono a ridurre le tutele dei primi e ad accrescere le insicurezze dei secondi, rischiando di allargare il gap esistente.

### **Terza idea sbagliata: la rigidità penalizza l'occupazione e alimenta la disoccupazione?**

Il Jobs Act intenderebbe introdurre cambiamenti normativi, a iniziare da quelle sui licenziamenti individuali, con l'obiettivo di stimolare l'occupazione e contrastare la crescita della disoccupazione. Con il contratto a tutele crescenti si



intenderebbe favorire il passaggio di molti lavoratori che hanno contratti non-standard, ovvero atipici nelle loro varie forme, verso rapporti di lavoro a maggior tutela, inducendo le imprese, con stimoli fiscali consistenti ma temporanei, ad assumere in modo regolare coloro che svolgono attività non sempre nel rispetto delle normative. Il rischio è però che più che trasformazioni da contratti non standard a nuovi contratti standard a tutele crescenti, si realizzi una trasformazione di contratti di lavoro subordinato che prevedono tutele contro i licenziamenti ingiustificati a vantaggio di nuovi contratti senza tutele, che poi, al termine del previsto vantaggio fiscale, vengono sciolti anche in modo arbitrario. Le passate esperienze in Italia e quelle realizzate in vari paesi avanzati smentiscono che normative che inducono maggiore flessibilità mediante vantaggi fiscali temporanei abbiano effetti positivi sull'occupazione ed effetti negativi sulla disoccupazione.

L'idea che con maggiore flessibilità contrattuale si consegua un aumento dell'occupazione e una riduzione della disoccupazione non trova supporto dall'evidenza empirica, come mostrano le stesse analisi condotte dall'Ocse. Come afferma Olivier Jean Blanchard: "Un alto livello di protezione sociale non è incompatibile con una bassa disoccupazione. Deve essere tuttavia fornita in modo efficiente". L'idea che ridotte protezioni siano condizione *sine qua non* per avere alta occupazione e bassa disoccupazione, non è confermata, dato che, alla riduzione delle tutele, sembra emergere piuttosto una sostituzione tra (minore) occupazione stabile e (maggiore) occupazione instabile.

#### **Quarta idea sbagliata: la flessibilità contrattuale accresce le opportunità?**

Il Jobs Act vuole offrire maggiori e migliori opportunità lavorative a chi oggi è penalizzato sul mercato del lavoro regolare. L'intendimento è apprezzabile, ma gli strumenti adottati rischiano di essere errati. La maggiore flessibilità in entrata e in uscita dal posto di lavoro non risulta favorire le opportunità di avere un lavoro stabile e giustamente retribuito, e le evidenze anche estere mostrano come gli intendimenti del Jobs Act possono facilmente non solo andar delusi, ma ridurre le opportunità per chi ha contratti di lavoro non-standard o è escluso dal mercato del lavoro. Il contratto a tutele crescenti prevede ben poche tutele crescenti con l'anzianità di servizio; semmai una crescente monetizzazione dei licenziamenti individuali, che arbitrariamente l'impresa può decidere.

La maggiore flessibilità nei contratti a termine favorisce la ripetitività dei contratti più che la stabilizzazione degli stessi, senza peraltro che aumenti la durata complessiva

siva dello status occupazionale, mentre si riduce la retribuzione percepita, come insegna ad esempio l'esperienza spagnola con le riforme avviate sin dagli anni '80. Ripetitività dei contratti a termine, inferiore durata occupazionale complessiva, minore retribuzione per gli stessi, sono gli ingredienti che contribuiscono al dualismo del mercato e accrescono le disuguaglianze nel reddito presente e futuro. La recente riforma spagnola del governo Rajoy nel 2012 ha ulteriormente contribuito ad accrescere la precarietà del lavoro e ha ridotto i salari senza alcun effetto sull'occupazione stabile, confermando l'infondatezza dell'idea che maggiori opportunità per un lavoro a termine accrescano la probabilità che tale lavoro si trasformi in stabile e ben retribuito.

### **Quinta idea sbagliata: la flessibilità contrattuale induce innovazione?**

Il Jobs Act avrebbe anche il grande compito di rendere il lavoro un fattore cruciale per l'innovazione, favorendo la mobilità dello stesso tra occupazioni e tra settori. La flessibilità in entrata e quella in uscita sarebbero le condizioni essenziali alla base di questi effetti positivi di una accresciuta mobilità sull'innovazione delle imprese e anche sulla produttività. L'evidenza empirica però appare in contrasto con il legame che il Jobs Act prevede. Anzi, esso rischia di frenare la stessa mobilità che vorrebbe favorire, nella misura in cui aumenta la differenza tra le regole che si applicano ai lavoratori attualmente occupati con contratto di lavoro subordinato e coloro che diverranno occupati con il nuovo contratto a tutele crescenti, che offre meno tutele del precedente. I primi cercheranno giustamente di preservare il loro posto di lavoro piuttosto che andare sul mercato e ricercare un nuovo posto se le condizioni di tutela offerte dalle normative per le nuove occupazioni saranno peggiori. Al contempo le imprese cercheranno di sostituire i primi con i secondi, e di costruire legami con i lavoratori deboli e di breve periodo, con effetti evidenti sull'investimento sulla qualità del lavoro, sulla formazione dei lavoratori, sullo sviluppo delle competenze, tutti fattori strettamente legati a rapporti di lungo periodo tra impresa e lavoratore, piuttosto che a rapporti di breve e brevissimo periodo. Le scelte innovative delle imprese rischieranno di non essere premiate e di conseguenza si manifesteranno effetti negativi sulla crescita della produttività e della competitività nella qualità di ciò che si produce.

Gli studi che hanno indagato la relazione tra attività innovativa delle imprese e flessibilità numerica, ovvero la capacità di aggiustare il volume di occupazione a fronte di shock di domanda e mutamenti del ciclo economico, mostrano che la flessibilità numerica – attraverso l'impiego di lavoro temporaneo – disincentiva le

imprese all'innovazione tecnologica e organizzativa. Tale flessibilità induce le imprese a preferire aggiustamenti di breve periodo sui costi del lavoro piuttosto che attività di investimento in innovazione con rendimenti di lungo periodo. L'estensione dei rapporti di lavoro temporanei riduce anche la propensione delle imprese a brevettare innovazioni, il cui livello è già socialmente inefficiente a causa delle esternalità positive del processo innovativo; questo effetto penalizza in particolare imprese e industrie che sono ad alto contenuto tecnologico e dove prevale una forza lavoro più qualificata.

Per quanto concerne gli effetti sull'innovazione delle tutele del lavoro, e in particolare di norme e consuetudini giudiziali contro le azioni arbitrarie delle imprese che licenziano lavoratori senza giusta causa, gli studi economici evidenziano che comportamenti opportunistici di una delle due parti coinvolte nel contratto accrescono il rischio dell'altra parte di perdere il rendimento dell'investimento realizzato per l'innovazione. Importanti studi mostrano che le protezioni del lavoro contro licenziamenti arbitrari da parte dei datori di lavoro inducono i dipendenti ad accrescere gli sforzi per attività innovative e le imprese a intraprendere progetti innovativi rischiosi; tali effetti sono tanto più significativi quanto più le imprese sono innovative e quando riguardano la creazione di nuove imprese e la localizzazione di stabilimenti (*start-up firms* e *new entry*). Le tutele del lavoro contro i licenziamenti arbitrari da parte del datore di lavoro sortiscono così effetti positivi "non intenzionali" sugli sforzi innovativi e quindi sulla crescita economica tramite il canale dell'innovazione. Un risultato certo rimarchevole in una fase nella quale la politica intende ridurre queste tutele perché esse frenerebbero proprio ciò che invece appaiono favorire, in un paese peraltro che non eccelle quanto ad attività innovativa. Vi è anche specifica evidenza per i paesi industriali che la flessibilità numerica, ovvero l'applicazione della dottrina "*employment at will*" (che prevede esclusivo diritto del datore di lavoro nella gestione del lavoratore, incluso il *sacrosanto* diritto a licenziare)<sup>10</sup> disincentiva le imprese all'innovazione tecnologica e organizzativa, inducendo aggiustamenti di breve periodo del costo del lavoro piuttosto che attività di investimento con rendimenti di lungo periodo.

10 Alla data dell'ottobre 2000 risultano 43 gli Stati che adottano la cosiddetta *public policy exception*, ma ve ne sono anche 38 che adottano la *implied-contract exception* e 11 che adottano la *implied covenant of good faith and fair dealing exception*, mentre 4 Stati non adottano nessuna eccezione. Queste tre tipologie di eccezioni prevedono, con modalità differenti, il licenziamento solo per giusta causa, quindi restringono il diritto a licenziare previsto dalla dottrina dell'*employment at will*. (si veda Charles J. Muhl, 2001).

### **Sesta idea sbagliata: la flessibilità contrattuale accresce la produttività?**

Che il Jobs Act quindi possa favorire l'innovazione è una previsione molto incerta. Che poi possa contribuire a far crescere anche la produttività, risulta ancor più dubbia. Le evidenze mostrano che tra maggiore flessibilità del lavoro e maggiore crescita della produttività non corre una relazione positiva; anzi la flessibilità, via anche scarsa innovazione, induce le imprese a investire meno nei guadagni di produttività, mentre maggiore è l'attenzione a trarre vantaggio dalle riduzioni di costo del lavoro. Il Jobs Act quindi rischia di fallire i suoi obiettivi.

La maggiore flessibilità del rapporto di lavoro, in uscita oltre che in entrata, non appare positivamente correlata alla produttività del lavoro e alla sua crescita. Anzi se una relazione sussiste, è opposta a quella attesa, ovvero la riduzione delle protezioni all'impiego (minori tutele per il lavoratore) appare associata a riduzioni della produttività piuttosto che a un suo aumento. La ragione risiede nel fatto che forme contrattuali flessibili se da un lato possono favorire la mobilità del lavoro da imprese e industrie poco dinamiche verso quelle più dinamiche, dall'altro abbassano la propensione di imprese e lavoratori a innovare e investire sulla qualità del lavoro; le imprese cercano piuttosto di trarre vantaggio dai minori costi del lavoro invece di accrescere la produttività, e i lavoratori non sono indotti a investire in formazione e fornire *effort* per l'innovazione all'interno dell'impresa.

### **Una valutazione delle riforme realizzate**

Le numerose riforme fatte in Italia per introdurre crescenti flessibilità nel rapporto di lavoro non sembrano aver migliorato il funzionamento del mercato né in termini di occupazione, né di equità-efficienza. Il "dualismo regolativo" si è ridotto, ma non quello sostanziale.

Per quanto riguarda il contratto a tutele crescenti e di tutele spostate sul mercato non si può non rilevare che delle seconde non ve ne è traccia perché le risorse non sono previste e il primo è semplicemente un nuovo contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato che sostituisce il vecchio contratto di egual tipo che andrà a esaurimento, ovvero si estinguerà col tempo spiazzato dal nuovo. Cosa abbia il nuovo di diverso dal vecchio in termini di tutele crescenti non è dato sapere perché nulla nel Jobs Act lo declina, fatta eccezione per gli indennizzi a fronte del diritto a licenziare. L'unica cosa certa è che il lavoratore ha minori tutele, e minori diritti, mentre si introduce il diritto incondizionato del datore di lavoro a recedere dal contratto di lavoro in qualsiasi momento per ragioni economiche,

tecniche, organizzative e produttive e quant'altro sia riconducibile alle esigenze e soprattutto convenienze insindacabili dell'impresa, semplicemente assicurando un indennizzo crescente con l'anzianità di servizio. Il contratto a tutele crescenti si risolve tutto qui, nel diritto monetizzato a licenziare singoli lavoratori a discrezione dell'impresa; il contratto di lavoro diviene così ad arbitraria disposizione del datore di lavoro. Il licenziamento non è più *extrema ratio* a cui l'impresa ricorre in casi di estrema gravità, ma diviene la norma standard di gestione aziendale del personale. Un modello del tutto analogo a quell'"*employment at will*" a cui il diritto del lavoro aveva cercato di porre rimedio per riequilibrare diritti e doveri delle differenti forze in campo.

Interventi sarebbero quindi necessari, ma non replicando gli errori commessi e disconoscendo la storia passata. Infatti, l'Ocse evidenzia nel suo ultimo rapporto che la progressiva crescita della flessibilità in entrata, senza alcun intervento organico sul sistema delle protezioni sociali per estendere le tutele ai lavoratori "flessibili", non ha prodotto altro che più precarietà, più incertezza sulle condizioni lavorative, meno motivazioni sul lavoro, mentre aumentano lo stress, la pressione sul lavoro, l'insicurezza. Le riforme non hanno favorito l'occupazione ma spesso una sostituzione di lavoro giustamente retribuito e stabile, con lavoro instabile che si ripete "contratto dopo contratto" e con retribuzioni in discesa. Al contempo, le persone con formazione e istruite, i lavoratori qualificati, svolgono spesso funzioni e compiti al di sotto delle competenze acquisite, molto più di quanto avvenga in altri paesi, perché l'impresa italiana domanda lavoro a bassa produttività e con basse competenze.

Il processo di sostituzione del lavoro standard con lavoro non standard, contratti a termine, a tempo ridotto, a chiamata, lavoro autonomo che fattura ma non incassa, impedisce a questi contratti di svolgere la funzione "ponte", ovvero facilitare il passaggio dal non lavoro al lavoro stabile. È aumentato invece il fenomeno della "trappola" della precarietà, più lavori non standard successivi con scarse possibilità di giungere a un lavoro standard, ed è anche aumentato il fenomeno del "rimbalzo", ovvero del passaggio da lavoro non standard allo stato di disoccupazione o di inattività. Infine, anche il lavoro standard non offre certo più le sicurezze della fase pre-crisi, data la crescita della probabilità di perderlo. L'estremo dualismo sul mercato del lavoro generato dalle passate riforme rischia di accrescere la "trappola" della precarietà da cui è difficile uscire, con un aumento della disoccupazione soprattutto nelle fasi negative del ciclo in cui il lavoro manca

perché manca la domanda di lavoro che è, ricordiamolo, domanda derivata dalla domanda di mercato, e quindi dalla domanda effettiva. Ma ancor più, con questi provvedimenti, il contratto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato e pieno, perde definitivamente la caratteristica di contratto prevalente, scalzato dalla molteplicità dei contratti non standard.

Che queste ricette di minori tutele sul posto di lavoro e maggiore flessibilità di mercato abbiano anche l'effetto deleterio di non far crescere la produttività del lavoro – altro male tipicamente italiano causato non da troppe regole e tutele ma da poca innovazione nei luoghi di lavoro e nell'organizzazione del lavoro, innovazione di processo e soprattutto di prodotto – anzi producano un incentivo a non investire, a usare lavoro a basso costo e bassa produttività, è una delle tante incoerenze del modello che viene perseguito da più di un decennio: una ricetta quindi al contempo miope e perniciosa. È rimarchevole che sia ancora l'Ocse a concludere che la flessibilità di mercato rischia di produrre effetti non virtuosi sulla motivazione del lavoratore, sulle condizioni di lavoro, sul clima aziendale, riducendo spirito di collaborazione e anche quindi disincentivando modelli partecipativi. Tutto ciò non favorisce la flessibilità funzionale entro l'impresa, l'adozione di innovazioni nell'organizzazione del lavoro, con effetti negativi sulla crescita della produttività.

A questa situazione, che riflette la condizione depressa dell'economia e la stagnazione della produttività, non si può rispondere introducendo ulteriore flessibilità in entrata, con un nuovo contratto, a monetizzazione crescente dei licenziamenti, solo perché con esso si rimaneggiano anche le regole delle uscite, facilitando così licenziamenti e cancellando l'art. 18. Con questa politica nessun effetto positivo si è generato sulla produttività nell'ultimo decennio, dato che essa può crescere se si innova sui luoghi di lavoro e nell'organizzazione del lavoro, non certo introducendo più precarietà. Ridurre il costo unitario del lavoro attraverso le riforme del lavoro ha sortito l'effetto di rendere stagnanti le retribuzioni senza effetti positivi sull'occupazione e neppure sulla produttività delle imprese. Appare evidente che ciò di cui il paese è carente non è tanto la flessibilità contrattuale nel mercato del lavoro, quanto la flessibilità funzionale interna all'impresa.

In sostanza, anche le riforme ultime del governo italiano segnano un evidente arretramento nel grado delle tutele oggi esistenti per le persone che lavorano, mentre ben poco è previsto per estendere le tutele a chi oggi ne è escluso. La riduzione del dualismo tra chi è protetto e chi no avviene riducendo le tutele dei

primi e prospettando il mantenimento della precarietà per i secondi. Non solo questi interventi sono regressivi sul terreno dei diritti; sono anche peggiorativi per la competitività del sistema produttivo perché invece di contrastare la stagnazione della produttività inducono le imprese a competere riducendo il costo del lavoro piuttosto che accrescendo la qualità del lavoro e delle produzioni.

## **Contrattare salari e innovazione per la ripresa della domanda interna e della produttività**

L'Italia richiede certamente riforme di struttura, ma certo non quelle ispirate al “rigore senza crescita”, imposte dall'Europa con la crisi, con l'effetto di aggravarla. Queste si traducono nella ricetta “più privatizzazioni e più flessibilità”, come se la competitività del paese fosse un problema risolvibile con meno regole e meno Stato, e più mercato. Il Jobs Act non muta questo quadro, anzi attua una politica del lavoro che mira alla stagnazione dei salari nominali e alla deflazione dei salari reali. Null'altro, il resto è solo “rumore di fondo”: gli outsider saranno sempre più esclusi, e gli insider si trasformeranno in outsider.

Non vi è traccia di alcuna politica industriale e dell'innovazione per la quale vi sarebbe necessità di investire risorse pubbliche significative. Recuperare una prospettiva di crescita di medio-lungo periodo richiede azioni integrate di politica economica sui sistemi industriali e innovativi, per la centralità del lavoro e delle dinamiche retributive.

Non mancano certo proposte per attivare un meccanismo virtuoso che innesci e sostenga la crescita della produttività e delle retribuzioni. Questa politica consentirebbe di uscire dalla trappola ormai ventennale della stagnazione dell'economia italiana.

Anzitutto, occorre una politica industriale pubblica per i settori strategici, sia quelli tradizionali e maturi che quelli nuovi e innovativi. Questo indirizzo deve essere complementare alle politiche pubbliche macroeconomiche volte a sostenere la domanda aggregata interna, la cui carenza è chiaramente percepita dalle imprese. La componente interna può essere incrementata solo accrescendo la componente pubblica degli investimenti, una strategia che richiede una revisione dei vincoli imposti dalle regole europee che frenano la crescita, imponendo il rigore nei bilanci pubblici con crescenti avanzi primari.

La determinazione della politica industriale implica decidere come e do-

ve collocare la manifattura italiana nel mercato globale in termini di contenuto tecnologico, tipologie di produzioni, soddisfacimento della domanda; inoltre richiede di definire quali cambiamenti strutturali realizzare nel sistema economico, non solo in termini di crescita quantitativa della domanda, ma per migliorare qualitativamente la sua composizione e la direzione di sviluppo.

È noto che l'innovazione di prodotto ha un ampio effetto positivo sull'occupazione; lo stesso effetto non si presenta invece per l'innovazione di processo e per quella organizzativa. Tuttavia, l'innovazione di processo e organizzativa hanno un impatto forte sulle performance economiche delle imprese e sull'innovazione di prodotto stessa. L'Italia è in grave ritardo per innescare l'innovazione sia tecnologica che organizzativa in modo sinergico, focalizzata sui cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e basata anche su modelli di partecipazione diretta e indiretta dei lavoratori, nella manifattura e nei servizi. Un governo lungimirante e concreto che rifugga dai "reiterati annunci" dovrebbe sostenere l'innovazione organizzativa volta ad accrescere la partecipazione dei lavoratori nei processi decisionali delle imprese, accrescendo sia le responsabilità che l'autonomia dei livelli inferiori e riducendo i livelli gerarchici, incentivando pratiche di organizzazione del lavoro che favoriscono lo sviluppo e la crescita delle competenze dei lavoratori, percorsi di formazione e accrescimento dei contenuti dell'attività lavorativa.

Per la determinazione dei salari si dovrebbe rifuggire dalla logica fordista rappresentata dal binomio "grande sforzo"- "grande flessibilità". Ci si dovrebbe invece orientare per combinare innovazione e partecipazione. Non vi è dubbio che l'obiettivo da perseguire attraverso la contrattazione sia macroeconomico, individuato nella crescita della produttività e nel recupero di competitività dell'apparato industriale nazionale; è il sistema nel suo complesso che deve intraprendere un "circolo virtuoso".

Vi è innanzitutto l'esigenza di ripristinare il sistema di relazioni industriali come strumento di regolazione del mercato del lavoro e di redistribuzione del reddito fondato su due pilastri: quello centrale (nazionale e di settore) e quello decentrato (aziendale e territoriale).

Occorre in primo luogo riconoscere l'importanza di rinnovare il ruolo della contrattazione nazionale che deve innanzitutto preservare il potere d'acquisto del salario, prevedendone meccanismi di tutela rispetto alle dinamiche dei prezzi. Inoltre, la crescita contrattata dei salari a livello nazionale non può essere consi-



derata una componente residuale che nel tempo tende ad annullarsi per lasciare sempre più spazio a una ipotetica crescita salariale a livello decentrato, lasciata alla discrezione delle imprese.

Gli obiettivi di produttività programmata condivisi tra le parti sociali e il governo devono tradursi da un lato in dinamiche retributive previste ex-ante con la contrattazione nazionale, dall'altro in specifiche misure finalizzate al raggiungimento di obiettivi a livello decentrato.

Con la contrattazione decentrata, d'impresa e territoriale, si possono intraprendere specifiche misure per raggiungere gli obiettivi di produttività e i coerenti incrementi retributivi, oltre quelli già negoziati con il primo livello di contrattazione. L'adozione di modelli retributivi flessibili denominati "premi di partecipazione", alternativi rispetto ai tradizionali "premi di risultato", potrebbero essere concepiti come strumenti per legare gli incrementi salariali ai cambiamenti organizzativi e all'impegno per conseguire innovazioni tecnologiche, di prodotto e di processo, lo sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione, l'accrescimento delle conoscenze e delle competenze dei lavoratori, le innovazioni ambientali.

Questa politica dovrebbe conseguire il risultato di ridurre l'aberrante separazione tra produttività e salari reali che segna profondamente l'esperienza dei paesi industriali (il nostro paese non ne è affatto esente soprattutto negli ultimi due decenni) contribuendo alla riduzione della quota del lavoro sul reddito complessivo e alla depressione della domanda aggregata tramite la stagnazione dei consumi. A tal fine, occorre che venga ripristinata la cosiddetta "regola d'oro" dei salari, secondo la quale le retribuzioni reali del lavoro, non quelle nominali, crescono allo stesso tasso della produttività del lavoro.

In un contesto di moneta unica europea, ciò implica una politica di coordinamento sovranazionale che governi i movimenti dei salari in ogni Stato membro dell'eurozona, in coerenza con gli squilibri interni ed esterni. La proposta di uno standard retributivo europeo avanzata da Brancaccio (2012) e Watt (2012) deve essere ripresa anche alla luce della proposta di produttività programmata in un contesto negoziale. La "regola d'oro" in questo contesto implica che i paesi con avanzi commerciali strutturali e dinamica contenuta del costo del lavoro per unità di prodotto devono far crescere le retribuzioni reali del lavoro oltre la crescita della produttività, in modo tale da sostenere la crescita della domanda interna, ridurre l'avanzo commerciale e rallentare l'aumento di competitività sull'estero

mediante un innalzamento del costo unitario del lavoro. Viceversa, nei paesi con deficit commerciali e bassa dinamica della produttività, come l'Italia, la dinamica delle retribuzioni reali deve costituire un incentivo per la crescita della produttività e un recupero di competitività sull'estero, da realizzarsi con l'innovazione piuttosto che con il mero contenimento salariale, regolando la dinamica retributiva sugli obiettivi di crescita della produttività.

Nessuna delle riforme strutturali imposte nei paesi periferici va oggi nella direzione indicata e al contempo nessuna azione è raccomandata ai paesi virtuosi per ridurre i loro avanzi commerciali.

Sarebbe allora indispensabile un mutamento netto nelle politiche implementate nell'Eurozona, per rendere sostenibile ed equilibrata la crescita e ridurre gli squilibri commerciali tra paesi che sono all'origine delle crescenti divergenze tra aree periferiche e aree continentali. Il coordinamento delle politiche europee del lavoro dovrebbe perseguire la "regola d'oro" delle retribuzioni per sostenere una crescita trainata dalla domanda interna piuttosto che dalle esportazioni. In caso contrario, i processi di consolidamento fiscale continueranno a deprimere la domanda aggregata e il mercato interno europeo e a incrementare la disoccupazione, rendendo sempre più debole la dinamica salariale e aggravando il circolo vizioso con la stagnazione della produttività.

---

## Capitolo 4 **Che cosa cambia (in peggio) con il Jobs Act**

Il Jobs Act non avrà presumibilmente effetti sull'occupazione, ma sarà certamente pregiudizievole per le condizioni dei lavoratori. È la logica che lo ispira – una logica ampiamente supportata dal pensiero neoliberista – a far prevedere questo esito. Il Jobs Act è infatti fondato sulle politiche di “contemperamento”, all’insegna della competitività e dell’austerità, che finiscono col far ritenere “contemperabili”, e quindi comprimibili, anche diritti fondamentali del lavoratore (come avviene, ad esempio, con la legittimazione del demansionamento, l’abrogazione dell’art.18 dello Statuto dei lavoratori per i neo assunti col c.d. contratto a tutele crescenti, la voucherizzazione del mercato del lavoro, eccetera).

Si assiste oggi a un diritto del lavoro capovolto in cui il soggetto che il legislatore si preoccupa di tutelare non è più quello debole ma quello forte, in cui la libertà sindacale e il controllo giudiziario, invece che garanzia di uguaglianza e democrazia, vengono ridotti a fastidiosa limitazione della discrezionalità imprenditoriale, in cui, a forza di ridurre le tutele dei lavoratori, si è arrivati a intaccare i diritti fondamentali, in contrasto con la nostra Carta Costituzionale e con quel dimenticato art.1 che, ponendo il lavoro a fondamento della Repubblica italiana, stabilisce che dal lavoro devono dipendere le politiche economiche e l’economia. E non viceversa.

### **4.1 Il contratto a tutele crescenti per i datori di lavoro (e decrescenti per i lavoratori)**

Il legislatore manca di rispetto ai cittadini quando usa in modo improprio le parole, illudendoli che le norme abbiano un significato diverso da quello che hanno effettivamente. Facciamo un esempio: il “Contratto a tutele crescenti”, in realtà, non è un contratto, né prevede tutele crescenti per i lavoratori. Si tratta, invece, di un’abrogazione camuffata dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Per la prima volta dal 1970, la tutela cosiddetta “forte” contro il licenziamento illegittimo (consistente nel diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro ingiustamente cessato e/o in un risarcimento del danno dignitoso, fino a 24 mensilità), non si applicherà più ai nuovi assunti a partire dal 7 marzo 2015. L’unica cosa che sarà, quindi, effettivamente crescente nel tempo è il numero di lavoratori esclusi dalla tutela dell’art. 18. Ma forse si intendevano “tutele crescenti per i datori di lavoro”.

Allora l'espressione è giusta. Con la novella, la reintegrazione nel posto di lavoro si potrà ottenere solo nei residuali casi di licenziamento orale, nullo o discriminatorio, sempre che si riesca a darne la difficile prova in giudizio. Negli altri casi si avrà diritto solo a un'indennità che non sarà più "risarcitoria" (come invece prevede l'art. 18) in quanto non legata al danno subito dal lavoratore, ma semplicemente alla sua anzianità di servizio: due mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, con un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mensilità. Il cosiddetto "costo di separazione" non avrà in realtà efficacia deterrente, per le imprese medie, prima dei 10 anni, mentre per le grandi imprese non avrà mai efficacia deterrente, se si considera che già oggi si concorda un'indennità di buonuscita di circa 36 mensilità. Per poter arrivare a una somma di 24 mensilità, il lavoratore dovrà avere un'anzianità di servizio di almeno 12 anni. Ma sarà difficile arrivarci, visto che questo inedito legame del "costo di separazione" agli anni di servizio, più che incentivare le assunzioni a tempo indeterminato, sembra scoraggiare l'investimento a lungo termine sui lavoratori. È probabile che la crisi del settimo anno contagi anche i rapporti di lavoro, oltre quelli amorosi. Peraltro, sarà più facile licenziare perché per rendere effettiva l'estinzione del rapporto di lavoro, grazie al Jobs Act (*rectius*, decreto legislativo n. 23/2015), basta imputare al lavoratore un fatto qualsiasi, purché sussistente, non importa se non così grave da giustificare un licenziamento. La riforma, infatti, preclude al giudice l'indagine sulla proporzionalità tra fatto commesso dal lavoratore e recesso del datore. È quindi possibile che si perda il posto di lavoro, ad esempio, per essere arrivati al lavoro in ritardo. Altra novità dal sapore ottocentesco è il venir meno della previsione (contenuta, invece, nell'art. 18) del diritto alla reintegra nel caso di illegittimo licenziamento del lavoratore in malattia o infortunio (senza superamento del periodo tutelato, cosiddetto di *comporto*), con il rischio che, persino in questi casi, il licenziamento, seppure illegittimo, resti efficace.

Il datore di lavoro che licenzia ingiustamente viene, dalla riforma, persino premiato, come risulta dalla disposizione che concede allo stesso la possibilità di evitare il giudizio offrendo al lavoratore una somma non solo dimezzata nell'importo, ma anche depurata da oneri contributivi. Per consentire tale "tutela" del datore che licenzia ingiustamente si dovranno accantonare importi crescenti negli anni (ecco le tutele crescenti!) di risorse pubbliche: 2 milioni di euro per l'anno 2015, 7,9 milioni di euro per l'anno 2016, 13,8 milioni di euro per l'anno 2017, 17,5 milioni di euro per l'anno 2018, 21,2 milioni di euro per l'anno 2019, 24,4 milioni di euro per

l'anno 2020, 27,6 milioni di euro per l'anno 2021, 30,8 milioni di euro per l'anno 2022, 34,0 milioni di euro per l'anno 2023 e 37,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024. Si noti, infine, che tali risorse verranno attinte da quelle riservate, tra l'altro, agli ammortizzatori sociali, ai servizi per il lavoro e le politiche attive. In altri termini, mentre i datori di lavoro scorretti vengono premiati, i lavoratori licenziati ingiustamente vengono penalizzati due volte: prima riducendone la tutela contro l'ingiusto licenziamento, poi riducendo la tutela per la conseguenziale disoccupazione. La disoccupazione, peraltro, resterà, anche dopo il Jobs Act, "fisiologica" nel nostro mercato del lavoro, dato che il contratto a tempo indeterminato, come visto, non offre reali garanzie di durata e che, nonostante gli incentivi economici, non è nel complesso più conveniente delle forme contrattuali flessibili e a termine che il Jobs Act non solo non ha sensibilmente ridotto (come ci si aspettava a fronte dell'introduzione del contratto a tutele crescenti), ma ha anche ampiamente liberalizzato (come si vedrà nel prossimo paragrafo 4.2).

## **4.2 L'ulteriore precarizzazione: la liberalizzazione dei contratti a termine, della somministrazione e dei voucher**

### 4.2.1 Il contratto a termine: da eccezione a regola

La riforma del contratto a termine intervenuta con il c.d. Decreto Poletti (decreto legge 34/2014, convertito con legge 78/2014), primo atto del Jobs Act, ha liberalizzato il contratto a termine a tal punto da renderlo non più l'eccezione, ma la regola.

Fino a prima del 21 marzo 2014 (data di entrata in vigore del decreto Poletti) per poter assumere a termine un lavoratore, invece che a tempo indeterminato, il datore di lavoro doveva avere delle ragioni giustificatrici (ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive). La possibilità di stipulare un contratto senza giustificazione (contratto acausale), introdotto tra mille critiche dalla Fornero nel 2012, costituiva un'ipotesi riservata solo al primo contratto a termine di durata massima di 12 mesi. Ora, grazie al Jobs Act, scompaiono del tutto le ragioni giustificatrici e la regola diventa quindi il contratto acausale di durata fino a 36 mesi. Peraltro tale novità è estesa anche al lavoro in somministrazione, rendendo anche questa tipologia contrattuale irragionevolmente acausale.

Per capire la portata della norma è opportuno ricordare che negli ultimi 15 anni le battaglie giudiziarie sui contratti a termine (e sulla somministrazione di

lavoro) si sono giocate proprio sulle ragioni giustificatrici. Con questa modifica, quindi, viene tolto anche l'ultimo baluardo rimasto a tutela dei lavoratori. In sostanza, con tale decreto si è usata la stessa “tecnica legislativa” conosciuta con la c.d. legge 30 del 2003: rendere legale ciò che prima non lo era. Per sconfiggere l'illegittimo abuso del contratto a termine si è reso legittimo quell'abuso.

Nel peggiorare la disciplina si aggiunge anche la possibilità di prorogare il contratto a termine fino addirittura a 5 volte (prima ammissibile per una sola volta): quindi, nei 36 mesi, si potranno avere ben 6 contratti a termine di 6 mesi l'uno. Ciò significa tenere sotto scacco il lavoratore che, nella speranza di una proroga o di un rinnovo, sarà disposto ad accettare ogni sopruso. Ciò significa anche che se una lavoratrice entra in gravidanza (o si sposa) basterà non rinnovare il contratto a termine. Inutili, a questo punto, gli interventi in materia di dimissioni in bianco: le imprese non avranno più bisogno di ricorrere a questo deprecabile espediente, basterà il nuovo contratto a termine.

Si tratta, infine, di un intervento che, nel ribaltare il rapporto tra regola ed eccezione, si pone in palese contrasto con la stessa direttiva europea (Dir. n. 1999/70) secondo cui il contratto a tempo indeterminato deve essere la “forma comune” di contratto di lavoro. Mentre, con tale riforma, non ci sarà più spazio per il contratto a tempo indeterminato. Peraltro, come si temeva, dopo 36 mesi di precariato (col contratto a termine), nella migliore delle ipotesi, si verrà assunti a tempo indeterminato con il nuovo contratto “a tutele crescenti” e quindi il precariato, di fatto, continuerà ancora, oltre i 36 mesi, fintanto che l'anzianità di servizio non sarà tale da attribuire al “costo di separazione” una effettiva efficacia deterrente: per almeno altri 10 anni, se si tratta di un'impresa media, o addirittura mai, se si tratta di una grande impresa.

#### 4.2.2 Il Jobs Act dei mini jobs: il lavoro con i buoni lavoro

Il lavoro accessorio (o con i *voucher* o “buoni lavoro”) è stato introdotto dalla Riforma c.d. Biagi del 2003, con l'annunciata finalità di far emergere attività marginali e sommerse. Originariamente riservato alle categorie deboli (disoccupati, casalinghe, disabili, immigrati, eccetera), è stato gradualmente liberalizzato, estendendolo a tutte le categorie e settori produttivi, consentendone infine l'utilizzo anche da parte degli imprenditori. Sebbene tale eccessiva liberalizzazione ne abbia già snaturato la funzione originaria, il lavoro accessorio è stato finora

sottoposto a una doppia limitazione di garanzia data dall'esiguità del compenso massimo annuale che il lavoratore può percepire da tale attività da tutti i committenti (5.000 euro) e dal singolo committente imprenditore o professionista (2.000 euro). Il compenso per il lavoratore è fissato in 10 euro l'ora, di cui però il lavoratore ne percepisce solo 7,50 euro in quanto il resto va in contributi. Per il datore di lavoro non è previsto nessun obbligo se non quello di procurarsi i *voucher* presso le rivendite autorizzate (o direttamente dall'Inps) e di comunicarne alla Direzione territoriale del lavoro l'effettivo utilizzo.

Con il Jobs Act, si intende “*estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali nei diversi settori produttivi*” (così è scritto nella legge delega 183/2014) e, infatti, nello schema di decreto legislativo sulle tipologie contrattuali (di attuazione della citata legge delega), si prevede una disciplina di incentivazione ed estensione di tale forma di lavoro. In particolare, il compenso che il lavoratore potrà percepire in un anno da tale attività passerà da 5.000 a 7.000 euro. È evidente che alzare tale soglia economica significa consentire l'utilizzo del lavoro con *voucher* anche per attività che non sono più né occasionali, né accessorie e, quindi, far entrare tale tipologia contrattuale in competizione con le altre, più tutelate, come il contratto a termine o la somministrazione. Il rischio è, quindi, quello di un'inutile ulteriore precarizzazione del lavoro, con conseguente aumento della sua segmentazione, un aumento del lavoro grigio (retribuito in parte con *voucher* e in parte in nero) e, conseguentemente, del lavoro sottopagato, oltre che “sottotutelato”.

I *voucher* negli ultimi 11 anni hanno avuto una progressione esponenziale. Una progressione non arrivata casualmente: con 12 modifiche delle disposizioni di indirizzo, gli ambiti autorizzati sono stati progressivamente estesi e ora possono essere utilizzati quasi in ogni settore dei servizi, a cominciare dal turismo, nelle aziende familiari – specialmente della ristorazione –, fino all'agricoltura, dove sono largamente impiegati in lavori stagionali e bracciantili, e quindi alle attività commerciali e in attività a scopo di lucro, dove possono essere utilizzati dal 2009, l'anno di svolta e nell'industria dal 2013 a fronte di una circolare interpretativa dell'Inps.

Vengono utilizzati sempre di più anche nel pubblico impiego, inizialmente per lavori socialmente utili, più di recente anche nei tribunali e nei Comuni per consulenze di professionisti.

**VOUCHER VENDUTI E RISCOSSI E NUMERO DI LAVORATORI CHE LI HANNO UTILIZZATI ANNI 2008-2014**
**Tabella 2**

Anno	Numero di voucher venduti	Numero di voucher riscossi	Numero di lavoratori che hanno riscosso il voucher	Media annua del numero di lavoratori
2008	535.985	480.239	24.755	2.235
2009	2.748.407	2.649.337	68.396	8.044
2010	9.701.487	9.189.608	149.555	24.220
2011	15.350.518	14.871.436	216.201	39.168
2012	23.822.868	22.682.461	366.328	67.687
2013	40.796.778	36.129.307	614.991	119.576
2014 (I semestre)	<b>28.568.834</b>			

Fonte: INPS

Il Jobs Act intende diffonderli su scala ancora più ampia. Intanto, grazie a una convenzione nazionale firmata lo scorso 6 febbraio tra Inps ed ente Expo, ci sarà una corsia preferenziale per l'utilizzo dei voucher nei picchi di lavoro della manifestazione di Milano. Saranno impiegati in tutti i settori della manifestazione milanese, visto che non è stato possibile quantificare preventivamente l'afflusso di visitatori né programmare dove e come si prevedono 70mila nuove assunzioni. Tanto le agenzie interinali quanto le offerte sui motori di ricerca per l'Expo, da Carrerjet a Kijiji, propongono quasi sempre una prima fase a *voucher* (per 50 euro lorde a giornata, in genere) per personale "extra" nelle varie tipologie di attività.

I voucher sono veri e propri biglietti gratta e vinci del lavoro, si comprano infatti anche dai tabaccaia autorizzati dove si possono pure riscuotere, anche se ora con il nuovo decreto del Jobs Act se ne incentivano la forma digitale e una maggiore tracciabilità. Hanno una data di scadenza, a trenta giorni dall'acquisto, e incorporano una minima copertura assicurativa Inail e Inps (il 25% del totale), mentre non contemplano né Tfr né ferie, non danno diritto a indennità di malattia, di maternità o ad assegni familiari. Oggi vengono proposti soprattutto quelli online, il cui pagamento viene accreditato attraverso una carta PostePay che arriva direttamente all'indirizzo registrato dal lavoratore insieme ai suoi dati anagrafici e al codice fiscale, tolto il minimo gettito assicurativo e pensionistico. Altra limitazione, più difficile da verificare e di fatto ora scavalcata dalla convenzione Inps-Expo, l'esclusione del lavoro in appalto o a somministrazione, cioè per conto terzi, inizialmente concessa soltanto agli steward negli stadi per le partite di



calcio. Infine esiste una clausola facilmente aggirabile quale il divieto di utilizzo in aziende agricole medie e grandi.

Nelle intenzioni iniziali – alle quali si dovrebbe tendere di nuovo – si indirizzavano espressamente a studenti, disoccupati, pensionati e immigrati e erano cumulabili con assegni Aspi, mini Aspi, di cassaintegrazione, di mobilità e con pensioni, naturalmente basse. Di fatto si sono rivelati una sorta di porta d’accesso legale a lavori iper poveri, relegati a fasce particolarmente deboli della forza lavoro, così defraudate anche della possibilità di una residua vertenzialità o di potersi appellare a un sindacato o a un giudice.

Inoltre, dato il contributo minimo alla gestione separata Inps, che permette di accantonare ben poco nel sistema contributivo, la diffusione dei *voucher* produrrà assegni pensionistici miseri senza contare che lo strumento, esulando dal pagamento di Irap e Irpef, grava pesantemente sulle casse dello Stato in termini di elusione fiscale legalizzata.

#### 4.2.3 L’incoerenza tra obiettivi e riforma: si proclama l’aumento dell’occupazione stabile e si produce l’aumento della precarietà

Va registrata un’incoerenza tra la finalità annunciata e i contenuti del Jobs Act: si proclama l’aumento dell’occupazione stabile (con il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti che, originariamente, doveva essere “unico” e non “ulteriore”) e poi, invece, si introduce ulteriore precarietà sia in entrata che in uscita.

Si noti che l’articolo 18 c’è dal 1970 e la disoccupazione è raddoppiata negli ultimi 6 anni (dal 6% del 2008 al 13% del 2014), inoltre, dopo 10 anni di Riforma Biagi (che ha introdotto lo *shopping* contrattuale proprio per aumentare l’assunzione dei giovani) la disoccupazione giovanile è arrivata al 43%. In materia di forme contrattuali si continua, come si fa ormai da vent’anni, a puntare sulla flessibilità in entrata (contratti a termine o temporanei) e in uscita (modifica dell’art. 18, nel 2012, e ora sua abrogazione per i neo assunti) nonostante che l’evidenza abbia ampiamente dimostrato che la flessibilità non ha diminuito la disoccupazione, né aumentato l’occupazione.

### 4.3 La compressione della dignità del lavoratore: demansionamento e controllo a distanza dei lavoratori

#### 4.3.1 La legittimazione del demansionamento

La visione tutta a favore della discrezionalità imprenditoriale nella gestione del rapporto di lavoro e il contemporaneo svilimento del ruolo e della dignità del lavoratore nell'impresa, è evidente anche nella revisione della disciplina delle mansioni.

La legge delega (L. 183/2014) prevede: *“la revisione della disciplina delle mansioni, in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale, individuati sulla base di parametri oggettivi, contemperando l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche, prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento...”*. Con questa norma si vuole modificare l'art. 2103 del codice civile che vieta i patti di demansionamento del lavoratore, cioè l'assegnazione del lavoratore a mansioni inferiori rispetto a quelle di assunzione.

La novella, in altri termini, introduce un contemperamento tra la *“tutela del posto di lavoro”*, il riconoscimento *“della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche”* del lavoratore e il non meglio specificato *“interesse dell'impresa all'utile impiego del personale”*.

In effetti, lo schema di decreto legislativo di attuazione della delega riscrive il citato art. 2103 del codice civile prevedendo, in particolare, che: *“in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incidono sulla posizione del lavoratore, lo stesso può essere assegnato a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore”*. In tal modo il lavoratore può essere spostato, senza il suo consenso, a mansioni inferiori ogni qual volta l'azienda possa addurre una *“modifica degli assetti organizzativi aziendali”*. Considerando che non è consentito a nessuno, neppure ai giudici, di sindacare nel merito l'opportunità delle scelte imprenditoriali, non sarà difficile per un'azienda addurre effettive modifiche organizzative che permettano di demansionare un lavoratore sgradito o sindacalizzato per renderlo più mansueto o, nel peggiore dei casi, per spingerlo alle dimissioni. Questi timori non sono esagerati, visto che la normativa ex art. 2103 c.c. (come modificata dall'art. 13 dello Statuto dei lavoratori), era dettata proprio allo scopo di scongiurare tali eventualità, all'ordine del giorno nel diritto del lavoro *ante* Statuto dei lavoratori.

Sul punto è importante sapere che la normativa (in particolare in materia di licenziamenti collettivi, sopravvenuta inabilità al lavoro, gravidanza e puerperio) già consente il demansionamento come *extrema ratio* e “male minore” per il lavoratore. Inoltre, l’attuale giurisprudenza in materia di “demansionamento” è già molto permissiva. Infatti, mentre in passato si riteneva in ogni caso inderogabile il divieto di assegnare mansioni inferiori, anche qualora l’applicazione di detta regola avesse comportato un danno al lavoratore, ormai prevale l’orientamento che ritiene, invece, validi i patti di demansionamento, qualora la modifica *in peius* sia attuata al fine di evitare il licenziamento del lavoratore o la sua collocazione in cassa integrazione guadagni o qualora sia provato che la modifica sia stata determinata dalla esclusiva scelta del lavoratore.

In altri termini, il divieto di demansionamento del lavoratore già conosce deroghe (legittimate dal legislatore o dagli orientamenti giurisprudenziali più recenti) nelle ipotesi di riorganizzazione aziendale, quando la modifica delle mansioni *in peius* si presenti come unica alternativa al licenziamento. Ma con il Jobs Act la tutela del posto del lavoro non sarà più l’unica giustificazione del demansionamento, visto che questo sarà possibile ogni volta che lo richieda la “*modifica degli assetti organizzativi aziendali*”. È chiaro quindi che con la novella si vuole rendere possibile il demansionamento anche in ulteriori ipotesi, contro la volontà e l’interesse del lavoratore e, quel che è peggio, sulla base della discrezionalità imprenditoriale.

#### 4.3.2 La legittimazione del controllo a distanza dei lavoratori

L’art. 1, comma 7, lett. f), della legge delega prevede “*la revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, tenendo conto dell’evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive e organizzative dell’impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore*”. La delega è molto, troppo generica. Occorre fare chiarezza sul potere di controllo del datore di lavoro: infatti l’attuale disciplina dello Statuto dei lavoratori non esclude il potere dell’imprenditore di controllare, direttamente o mediante la propria organizzazione gerarchica, il corretto adempimento delle prestazioni lavorative. Anche la norma che si vuole modificare (l’art. 4 dello Statuto dei lavoratori, che vieta i controlli a distanza dei lavoratori) non impedisce ogni controllo del lavoratore, ma solo quel controllo che, per le modalità in cui avviene, appare lesivo della digni-

tà del lavoratore. Inoltre oggi è già possibile il superamento del divieto previa una valutazione di congruità alla quale partecipa la rappresentanza dei lavoratori o un organo pubblico qualificato. Pertanto, l’inserimento di questa norma nella legge delega non può avere altro scopo se non quello di ridurre l’attuale livello di tutela della *“dignità e della riservatezza del lavoratore”*, ritenendo che un diritto fondamentale, come la *“dignità”* del lavoratore possa essere contemperabile, cioè comprimibile, per generiche e non sindacabili *“esigenze produttive e organizzative dell’impresa”*.

#### **4.4 Il salario minimo tra demagogia e realtà**

Il Jobs Act (precisamente la legge delega 183/2014) prevede: l’*“introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi a oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi...”*.

Il salario minimo ha la funzione di fissare una retribuzione minima inderogabile. Per i lavoratori subordinati, questa garanzia è già assicurata, in Italia, dalla giurisprudenza che riconduce l’obbligo di una *“retribuzione sufficiente a garantire al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa”*, di cui all’art. 36 della Costituzione, ai minimi fissati nei contratti collettivi nazionali di lavoro. Questa tutela, quindi già prevista per la gran parte dei lavoratori subordinati, dovrebbe semmai essere estesa al c.d. *Quinto Stato*, composto dai lavoratori *autonomi economicamente dipendenti* (co.co.co., a progetto, partite iva in monocommittenza, eccetera), che ne hanno ugualmente bisogno, anche attraverso opportune forme di reddito minimo. Per i lavoratori subordinati, invece, l’introduzione di un salario minimo per legge, certamente inferiore ai minimi previsti attualmente dal Ccnl, avrebbe addirittura l’effetto di abbassare le retribuzioni. Infatti, sebbene nell’ultima versione del Jobs Act si preveda che il salario orario minimo si applicherà solo ai settori non coperti dalla contrattazione nazionale, tale precisazione non è comunque esente da critiche in quanto finisce per incentivare la de-sindacalizzazione dei datori di lavoro per sfuggire all’applicazione dei meno vantaggiosi minimi previsti dal Ccnl, indebolendo ulteriormente i sindacati. Inoltre, in un contesto di perdurante inattuazione dell’art. 39 Costituzione (sull’efficacia obbligatoria del Ccnl) e di conseguente mancanza di

efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, nessuno garantisce che la legge sul salario minimo, sebbene limitata ai settori esclusi dal Ccnl, non finisca per cambiare l'orientamento giurisprudenziale sopracitato (giustificato, finora, proprio dall'inesistenza di una legge sul salario minimo), indicando come parametro per la retribuzione sufficiente, invece dei minimi previsti dal Ccnl, la minore retribuzione prevista dalla legge sul salario minimo. Anche per questo la maggior parte dei giuslavoristi ha condannato una riforma del lavoro, come il Jobs Act, che non risolva, con il coinvolgimento delle parti sociali, i problemi strutturali del diritto del lavoro, come le questioni dell'efficacia del contratto collettivo (attuazione dell'art. 39 Cost.), della rappresentanza sindacale e, non ultimo, della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese (art. 46 Cost.). I rischi esposti potrebbero essere superati se la legge sul salario minimo si limitasse a rinviare ai minimi fissati dalla contrattazione collettiva, recependo in norma di legge l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale e producendo, contemporaneamente, l'effetto di rafforzare i sindacati e il loro potere contrattuale. Ma, purtroppo, l'intenzione non sembra proprio essere questa.

## **4.5 La riduzione degli strumenti di protezione e difesa dei lavoratori: la marginalizzazione del contropotere sindacale e del controllo giudiziario**

### 4.5.1 La marginalizzazione del contropotere sindacale

Non si può non criticare, infine, una Riforma che annuncia la riscrittura dello Statuto dei lavoratori, l'emanazione del primo testo unico delle forme contrattuali, che interviene pesantemente nel mercato del lavoro, senza il coinvolgimento (e, anzi con la marginalizzazione) delle parti sociali. Neanche con la Riforma Biagi si era arrivati a tanto, sebbene già Berlusconi avesse dichiarato la fine della concertazione.

Il Jobs Act non solo introduce nuova flessibilità senza la garanzia sindacale, ma nel testo sono in generale pochissimi i rinvii alla contrattazione collettiva. Il tutto in un clima ostile ai sindacati, come evidente, non solo dalle dichiarazioni del premier, ma dalle norme di legge che hanno ridotto i distacchi sindacali, i finanziamenti ai patronati, da un Jobs Act che introduce il salario minimo per legge, invece che fissato dal Ccnl, indebolendo il sindacato anche laddove si poteva cogliere l'occasione per rafforzarlo. Per non parlare della delega in materia

di partecipazione dei lavoratori (in attuazione dell'art. 46 della Costituzione) che, prevista dalla Riforma Fornero del 2012, non viene riproposta dal Jobs Act.

Il tutto si inserisce in un quadro di relazioni industriali non solo deboli ma falsate: di estensione del “modello Marchionne”, di svilimento del Ccnl a favore del contratto decentrato, di una rappresentanza aziendale “accreditata” dal datore di lavoro che finisce, quindi, per rappresentare più che i lavoratori, lo stesso datore di lavoro; di vigenza del tanto criticato art. 8 della manovra estate di Berlusconi (decreto legge 138/2011) che, come noto, ha introdotto la possibilità di deregolare *in peius* al Ccnl e persino alla legge con il contratto aziendale o territoriale di prossimità. Un'inversione di tendenza è possibile, ma solo con una legge che fissi i criteri di rappresentatività in attuazione degli attuali Accordi Interconfederali in materia e che, in attuazione dell'art. 39 Costituzione, attribuisca efficacia obbligatoria al Ccnl.

#### 4.5.2 La marginalizzazione del controllo giudiziario

Contemporaneamente, continua la de-giurisdizionalizzazione del diritto del lavoro, iniziata da Berlusconi nel 2010 con il Collegato lavoro e continuata con la Fornero, del tutto funzionale alla riduzione del ruolo dello Stato nel mercato del lavoro. Anche il Jobs Act continua su questa strada ove, ad esempio nella disciplina del contratto a tutele crescenti, esplicita il divieto di giudizio sulla proporzionalità in materia di licenziamento disciplinare. Oppure quando, ad esempio in materia di modifica delle mansioni, si abroga la garanzia del divieto di demansionamento dato dalla “nullità dei patti contrari”, legittimando patti contrari in caso di “*modifica degli assetti organizzativi aziendali*”, clausola generale che non consente un sindacato di merito del giudice, se non limitato all'effettività della modifica adottata. Oppure quando, in materia di controllo a distanza dei lavoratori, si ritiene “contemperabile” e quindi comprimibile nell'interesse dell'impresa, in presenza di generiche e non sindacabili in giudizio giustificazioni (*esigenze produttive e organizzative dell'impresa*), un diritto fondamentale come la “*dignità*” del lavoratore, in violazione non solo della Costituzione italiana, ma anche della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che, all'art. 1, rubricato “*Dignità*”, recita: “*La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata*”.

---

## Capitolo 5 **Un nuovo mondo di lavoratori “usa e getta”?**

Lavoratori “on tap”, alla spina, a gettone, usa e getta: è questa la nuova frontiera del mercato del lavoro alla quale sembra fare riferimento il Jobs Act, utilizzato da Renzi per uscire dalla tempesta della crisi. La prevaricazione massima, il rapporto di lavoro puntiforme, utilizza da noi la forma del *voucher*, strumento di cui progressivamente si estendono i campi di applicazione e i massimali in valore e che viene proposto ai giovani come una delle forme del percorso a ostacoli per essere pagati nella manifestazione-vetrina dell’Expo 2015. Ma il riferimento ai *workers on tap*, lavoratori a singhiozzo, che in Germania ha come apripista i mini jobs, è parte di una costruzione sociale ed economica più ampia, un nuovo modello. In questi termini, scomodando addirittura un paragone con le teorizzazioni del modello capitalista classico di Adam Smith, ne parla il primo numero dell’anno della rivista *The Economist*. Non è questa, del resto, l’unica analisi che cerca di codificare la nuova economia, o meglio la nuova frontiera del sistema produttivo capitalistico, ma quella del *The Economist* è senz’altro la descrizione più chiara, prendendo come esperimento in vitro e capofila della nuova tendenza il mercato del lavoro degli Stati Uniti, dove l’esercito dei lavoratori *freelancers*, arruolati in massa tra i ranghi della *on-demand economy*, conta già 53 milioni di persone. Secondo l’Unione dei Freelancers si tratta addirittura di un terzo della forza lavoro americana.

La loro principale caratteristica è di non avere un lavoro dipendente, anzi di non avere proprio un contratto di lavoro, mentre si chiede loro una disponibilità pressoché totale in termini di tempo, 24 ore su 24, per prestazioni a chiamata, “work on call” ma del tutto intermittenti, a singhiozzo. Si chiama lavoro accessorio, occasionale ma a ben vedere ha tutte le caratteristiche ormai di un lavoro subordinato per quanto puntiforme, specialmente se il committente è unico. In una analisi del colosso di consulenza del lavoro PrinceWaterhouseCoopers, intitolato “*The future of work. A journey to 2022*”, uscito lo scorso autunno, si definisce questo mercato del lavoro “orange world”, sostenendo che per il momento convive con altre modalità di impiego: “green” se si fa riferimento all’imprenditoria “social”, per noi Terzo settore, o “blue” se ci si riferisce ai lavori stabili come quelli ereditati dal Novecento.

I lavoratori “on tap” possono essere iper o per niente specializzati, comunque vengono pagati a prestazione, non a orario. Anche i nostri *voucher* sono definiti nel decreto del Jobs Act “buoni orari” ma senza una precisa definizione che legghi la

prestazione richiesta con la retribuzione, a totale discernimento del committente.

Altra caratteristica del lavoro “on tap” è l’evanescenza del datore di lavoro. A effettuare il pagamento è il “committente” della prestazione d’opera, ovvero nel caso americano direttamente il cliente, il consumatore del servizio reso, attraverso un intermediario. Così i costi di amministrazione si assottigliano fortemente. Ma questo non è il vantaggio principale. Sia che si metta sul mercato un bene (una camera in bed&breakfast a casa propria), o una attività come fare la spesa a pagamento ai vicini, l’attore economico che organizza il tutto resta in un empirico di algoritmi, nascosto in una App sul telefonino. Senza doveri o ruolo sociale, difficile anche solo da individuare. Ciò che viene richiesto è soprattutto un cambio di mentalità. Ognuno è, o meglio deve essere, imprenditore di se stesso, concepire le proprie risorse come “capitale umano da valorizzare”. Dicono Pierre Dardot e Christian Laval (*La nuova ragione del mondo, critica della razionalità neoliberista*, Derive Approdi 2013) “... è in gioco la costruzione di un nuovo modello di soggettività, quella che chiamiamo oggettivazione contabile e finanziaria, che altro non è che la forma più compiuta della oggettivazione capitalista. Di fatto si tratta di produrre nel soggetto individuale un rapporto con se stesso omologo al rapporto con il capitale: il soggetto, per essere più esatti, è portato a vedere in se stesso un capitale umano da valorizzare indefinitamente, un valore da aumentare sempre più”. Una nuova ragione sociale del mondo e della vita individuale, al quale anche lo Stato, nei suoi principi e nelle sue pratiche – dicono i due autori francesi – è tenuto ad adeguarsi.

Tornando all’esempio in vitro statunitense, le *company* dell’economia on-demand si concepiscono sostanzialmente con un ruolo di semplici mediatori e selezionatori della manodopera, tutt’al più come promotori dell’incontro tra domanda e offerta. Anche questa versione del capitalismo concepisce, come a ben vedere quelle precedenti, la sua organizzazione sociale come “naturale” e in ultima istanza immanente. Ma essendo una versione largamente finanziaria nelle sue dinamiche principali, l’imprenditore è anonimo, pulviscolare, mentre il lavoratore è concepito come lavoratore-consumatore, talmente bifronte da inserire il suo bisogno al lavoro, anche come bisogno a una identità sociale oltre che alla sopravvivenza, al pari degli altri suoi bisogni da reperire sul mercato. L’economista arriva così a tipizzare la fantasmagoria del “disoccupato bohémien” che sceglie di vendere la propria abilità, o meglio le proprie diverse competenze, solo per ristretti periodi nella propria vita, provvedendo da solo a una formazione continua e alla promozione delle stesse, attraverso social network e start-up, per rispondere



al meglio alle esigenze del mercato. L'osanna del nuovo sistema prevede, prendendo a prestito una figura retorica hollywoodiana, che chi ha soldi non abbia tempo e viceversa. L'obiettivo è quello di mettere in rapporto le due parti, senza ingerenze di sindacati, legislazioni e regolamentazioni.

Si ottimizzano in questo modo, facendo il parallelo con gli effetti delle enclosures sulla disponibilità di manodopera a poco prezzo agli albori del capitalismo, le capacità economiche sottoutilizzate – dalla stanza in più messa in affitto alla macchina data per periodi a noleggio, fino alla propria capacità lavorativa che non ha trovato una collocazione stabile – accollando interamente il rischio d'impresa al singolo prestatore d'opera, che spesso mette a disposizione l'intera sua privacy, in una concezione che non prevede più una netta demarcazione tra vita e vita lavorativa.

Elemento centrale di questa smart-revolution, invocata in Italia, anche da editori di giornali e produttori di automobili, è una innovazione tecnologica che ha un impatto fondamentale sulla funzione relazionale del soggetto. Una rivoluzione tecnologica, data dall'iper connettività attraverso banda larga, wi-fi e dalla diffusione di massa degli smartphone, foriera di nuovi modelli di business, riorganizzazioni industriali e soprattutto nuove relazioni industriali, con il singolo lavoratore-consumatore come perno.

In termini generali non si tratta solo del settore dei servizi. Tutti i mercati, anche quelli dei beni, vengono rivisitati: ciò che è fondamentale per vendere prodotti e servizi è sempre riconnetterli a una base immateriale, riconfezionare la soddisfazione dei bisogni all'interno di più lussuose o appetibili tipologie di consumo. Un tempo si sarebbe detto che l'imperativo è "valorizzare il marchio". Nella "sharing economy" non è più il marchio, il logo, che si deve vendere ma il "brand", qualcosa di molto meno materiale, che ha a che fare con la fama e le aspettative legate al prodotto. Seguendo questa logica anche la vecchia divisione tra settore secondario e terziario sembra confondersi o ridefinirsi, almeno nel mondo Occidentale. Del resto anche nei paesi cosiddetti emergenti, nell'industria più tradizionale, i colletti bianchi sono quasi estinti, mentre nel contempo attività di consulenza, progettazione e marketing si sono specializzate e sono state esternalizzate.

C'è chi specifica – è il caso di Sasha Lobo, stratega dei brand e opinion maker tedesco – che siamo di fronte a due diversi modelli: il Plattform Kapitalismus, ovvero l'economia a chiamata dei lavoratori a gettone, l'ultima versione del liberismo nell'era digitale, e l'economia della condivisione o *sharing economy*, quest'ultima

basata sulla partecipazione. Ciò su cui gli analisti liberisti sono concordi è che nel futuro, se questo nuovo modello si affermerà, il contratto dipendente, stabile, a tempo indeterminato fino alla pensione, andrà a poco a poco a estinguersi. Il mondo nuovo che viene tratteggiato è dominato da forze anonime e individui singoli, con una forza lavoro estremamente parcellizzata, dove anche i diritti sociali sanciti nelle Costituzioni nate nell'immediato dopoguerra sono considerate d'intralcio, da abolire o modificare significativamente, come nelle indicazioni di importanti società di rating internazionale. La JP Morgan scrive infatti in un documento molto citato del 28 maggio 2013 che le Costituzioni nate dopo la fine delle dittature in Europa tutelano "troppo" i diritti dei lavoratori.

Una volta considerata la debolezza dei sindacati come un elemento strutturale, specialmente nel settore privato, a oggi l'ostacolo principale per le on-demand company, negli Usa e ancor più in Europa, è dunque dichiaratamente la resistenza delle legislazioni del lavoro che incorporano ancora diritti e tutele ereditate dal mondo prima degli anni Ottanta, inserite nell'impalcatura costituzionale.

Queste aziende – capofila il gigante dell'autonoleggio Uber, fatturato un miliardo di dollari, valore stimato 40 miliardi di dollari – tendono a impiegare personale giovane, immigrati, e anziani che non vogliono, o non possono, ritirarsi del tutto dal mercato del lavoro. Hanno comunque subito sciame di vertenze e scioperi, negli Usa come in Olanda e in Sud Corea, in cui i lavoratori chiedevano di essere riconosciuti come dipendenti a tutti gli effetti. Tanto che la compagnia Handy ha inserito una clausola nel contratto di noleggio per cercare di evitare questo tipo di contenziosi.

In Italia, Francia e Spagna il consiglio degli economisti agli imprenditori è quello di utilizzare soprattutto il grande bacino della disoccupazione giovanile, facendo leva sul cuneo tra "insiders" e "outsiders". Il problema principale resta in ogni caso quello delle coperture assicurative e pensionistiche. Pertanto anche *The Economist* auspica che i governi europei mettano in piedi un sistema universalistico di sostegno al reddito che consenta la sussistenza del lavoratore intermittente nei periodi di magra. Un modo per utilizzare lo Stato come supplente anziché come soggetto regolatore. In questo senso e con questo concetto di Stato, opposto a quello teorizzato dai liberal-democratici come Polanyi e Keynes di fronte alla crisi degli anni Trenta, l'intervento statale non è concepito nella sua terzietà rispetto alle dinamiche economiche, ma come funzionale a una parte. E quindi anche il sostegno al reddito dei lavoratori "on tap" è visto non come diritto di cittadinanza universalistico ma funzionale alla loro resa lavorativa.

---

SECONDA PARTE  
**LE POLITICHE ALTERNATIVE**

## Capitolo 6 **Ripensiamo il lavoro, quello che produce, come si lavora**

L'alternativa al Jobs Act è fatta di molte politiche concrete che possono trasformare l'azione pubblica e le iniziative sociali in strumenti per difendere il lavoro e migliorare le condizioni di chi lavora e vorrebbe lavorare. In questa seconda parte del Workers Act di Sbilanciamoci! proponiamo, in questo capitolo, un quadro d'insieme di come si può ripensare il lavoro e quello che si produce. Nei prossimi capitoli entreremo nel merito dei piani per creare occupazione, della riduzione d'orario, dei contratti di lavoro e delle misure di tutela del reddito.

### **La ripresa dell'occupazione**

L'esigenza più immediata è l'aumento dell'occupazione, che può venire solo dalla ripresa dell'economia. Con il blocco delle politiche di austerità e l'adozione di misure di rilancio della domanda è possibile fermare la perdita di posti di lavoro e riassorbire in parte la disoccupazione. Ma non basta riattivare il vecchio modello di sviluppo per risolvere i problemi del lavoro. Per avere aumenti significativi di occupazione – con la possibilità di un miglioramento qualitativo del lavoro e dei salari – è necessario scegliere un “nuovo sviluppo” fatto di innovazione, sostenibilità ambientale e giustizia sociale.

Ma la *quantità* di lavoro non è tutto. Conta anche la sua *qualità*, innanzitutto la stabilità dei contratti di lavoro. Anche qui si tratta di rovesciare una tendenza consolidata. L'esigenza di “flessibilità” del lavoro è diventata un dogma per aziende e governi, non per creare nuovi posti di lavoro, ma per ristabilire il controllo delle imprese sui lavoratori, ridurre i costi, aumentare i profitti.

Una politica della domanda per uscire dalla recessione, una spesa pubblica riqualificata, una “grande redistribuzione” che tolga ai ricchi per dare ai poveri, cominciando dalla tassazione, una riconversione ecologica del *che cosa* e *come* si produce: queste sono le trasformazioni delle politiche che potrebbero mettere il lavoro al primo posto. In sintesi: occorre una visione strategica pubblica del modello economico e industriale italiano che non deleghi alle aziende la definizione delle politiche economiche e industriali.

## Riorientare la politica economica

Una politica per il lavoro secondo le direttrici menzionate richiede un ruolo attivo dell'ente pubblico e condiziona, direttamente e indirettamente, l'intera politica economica. In particolare, i settori più direttamente coinvolti sono i seguenti.

*Le politiche industriali.* Il maggiore impatto in questo settore lo hanno indubbiamente i piani del lavoro. Essi sono parte di un programma di investimenti pubblici che potrebbero riguardare vari settori (possibilmente a più alto contenuto di lavoro) dalle tecnologie verdi all'energia rinnovabile, dalle infrastrutture per il controllo idrogeologico a quelle scolastiche, alle strutture di promozione e organizzazione del consumo collettivo (trasporti, salute, educazione, cultura).

*L'amministrazione pubblica.* Il contributo richiesto all'ente pubblico, nazionale e locale, per realizzare le politiche prospettate (piani del lavoro, politiche attive, controllo delle regolamentazioni e quant'altro) richiede un'amministrazione dai comportamenti virtuosi, competenti ed efficienti. Il pericolo di burocratismo o di delega al privato può ridimensionare la significatività dei progetti, per cui l'efficienza e l'efficacia del processo amministrativo sono un prerequisito, così come lo è, per la qualità democratica dell'intervento, il suo controllo sostanziale.

*La politica redistributiva.* La politica per il lavoro ha un inevitabile e pesante impatto sulle politiche di redistribuzione anche perché un obiettivo non secondario dell'intervento è il recupero della quota dei salari sul reddito. Il pacchetto di interventi richiede un indubbio impegno finanziario (finanziamento dei piani di lavoro, riduzione sussidiata degli orari, reddito minimo, eccetera) non solo a livello di redistribuzione del reddito, ma anche a livello della sua distribuzione primaria (scalettatura dei contributi sociali a seconda degli orari, eliminazione dei lavori precari, salario minimo, eccetera) che sarà tanto maggiore quanto più il sistema si avvicina a un sistema di protezione universalistica.

Una politica per il lavoro incontra alcuni vincoli per la sua realizzazione. In particolare ne segnaliamo due.

*Il modello di produzione e consumo.* Nell'attuale contrapposizione tra interessi del "lavoratore" e quella del "consumatore" ha un maggiore peso, anche nel senso comune, la riduzione dei prezzi rispetto a quella dei salari (*waltermartizzazione* del lavoro). È l'altra faccia del consumismo che induce a lavorare più intensamente per consumare più merci con effetti regressivi sul *well-being* dato che la crescita della produttività è utilizzata, più che per ridurre i tempi di lavoro, per

indurre la crescita dei bisogni necessaria all'assorbimento dei beni prodotti.

*Le politiche europee.* Non si può nemmeno trascurare che una politica per il lavoro trova attualmente un ostacolo fondamentale nella gestione delle politiche di austerità europee che stanno perseguendo una "grande trasformazione" nella direzione di una società di mercato in cui sia alleggerito lo stato sociale e sia svuotata la democrazia sostanziale. Non è possibile perseguire una politica per il lavoro senza pretendere, a livello dell'Unione, una politica di difesa dell'eterogeneità degli Stati e del loro diritto di gestire le proprie economie a protezione dei loro contratti sociali. Solo con vero spirito federalista è possibile assicurare a tutti i paesi membri politiche interne progressive che abbiano al centro l'occupazione e il suo legame con il territorio. Se l'Europa è incapace di effettuare una scelta in questa direzione, si pone il problema di come i singoli paesi possano comunque costruire le condizioni per perseguire la loro politica di occupazione interna.

## Un modello di sviluppo sostenibile

La sostenibilità ambientale è un asse centrale del nuovo modello di sviluppo, la chiave di volta di un'economia diversa che prospetta nuove produzioni e nuovi consumi e, con questi, stili di vita fondati sulla sobrietà, la convivialità, la qualità, i beni comuni. La riconversione ecologica dell'economia è un passaggio necessario di fronte all'evidente limite delle risorse naturali e alla fine di un modello produttivo insostenibile per il pianeta.

Un'economia sostenibile apre nuove frontiere di produzioni e consumi in grado di creare occasioni per le imprese e nuovi posti di lavoro. Occorre riconvertire nel segno della sostenibilità le produzioni energetiche, le forme e la modalità della mobilità, l'agricoltura, fino anche alla siderurgia, la chimica o all'industria delle costruzioni. La sostenibilità ambientale non è dunque un settore tra gli altri di un'economia diversa, ma è il modo in cui l'economia può riconvertirsi e indirizzarsi verso un modello di sviluppo alternativo. I cambiamenti climatici, l'esaurimento delle fonti fossili e di molte materie prime, l'insostenibilità dell'estensione del livello di consumi occidentale a tutto il pianeta, la continua espansione demografica: questi e altri processi ci impongono di cambiare rotta. Non si tratta di aprire un nuovo business, quello della green economy<sup>11</sup>, ma di cambiare radicalmente

---

11 Sulla retorica e le "trappole" della green economy si vedano le critiche di Wolfgang Sachs (2012).

modo di pensare, di produrre, di consumare e con esso i nostri stili di vita e i comportamenti quotidiani (Wwf, 2015).

In questa cornice la sostenibilità ambientale è alternativa ai progetti di grandi opere come la Tav, il Ponte sullo Stretto, il ritorno al nucleare – fortunatamente evitato con il referendum del 2011 – la moltiplicazione di inceneritori e rigassificatori, la cementificazione del territorio, il sostegno all'industria dell'automobile e alla lobby degli autotrasportatori attraverso gli incentivi fiscali sull'acquisto del gasolio.

Le alternative di un'economia diversa, ecologicamente sostenibile, si devono confrontare con le scelte strategiche di un diverso modello di sviluppo dove il *cosa produrre* e il *cosa consumare* diventano la sfida di un nuovo paradigma, non solo economico ma anche culturale, che mette al centro la qualità dello sviluppo. L'epoca della rapida crescita quantitativa del Pil è davvero finita; l'Italia – e l'Europa – deve progettare un nuovo modello di sviluppo che metta al centro la qualità della crescita, la sostenibilità ambientale, la giustizia sociale. Le politiche vanno ridisegnate sulla base di questi obiettivi, tenendo conto delle misure di progresso alternative al Pil.

Gli effetti autodistruttivi del capitalismo contemporaneo sono stati aggravati dalla sua versione neolibera, fondata sull'idea che i mercati siano capaci di regolarsi da soli, che la sfera dell'azione pubblica vada ridimensionata, allargando i rapporti di mercato e trasformando in merce beni pubblici e relazioni sociali, che il lavoro e l'ambiente siano da sottomettere al mercato. La crescita prodotta da questo modello, dominato dall'ascesa della finanza, è stata particolarmente distruttiva, si è concentrata in pochi paesi forti – Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania –, e non ha portato benefici al nostro paese. Occorre un drastico cambio di rotta rispetto a quel modello, ripensando l'idea di sviluppo, ridimensionando la finanza, passando dalla quantità alla qualità delle produzioni, alla rivalutazione dei beni comuni e pubblici, a privilegiare attività ad alta intensità di lavoro e di conoscenza, capaci di risparmiare energia e materie prime, tutelare l'ambiente, migliorare la vita delle comunità e la qualità sociale<sup>12</sup>. Tutto questo richiede strumenti nuovi per le politiche; tra questi – come ha proposto la campagna Sbilanciamoci! – è necessario l'inserimento di indicatori di benessere nella formu-

12 In un lontano, ma preveggenete e attuale lavoro del 1985, intitolato proprio *La qualità sociale*, Giorgio Ruffolo aveva posto l'obiettivo del "riorientamento del sistema, dall'obiettivo della crescita economica a quello dello sviluppo sociale, un'espressione comprensiva di una gamma di valori: equilibrio ecologico, equità distributiva, efficienza economica, iniziativa sociale" (Ruffolo, 1985, p. 150).

lazione della legge di Stabilità e nel Documento di Finanza Pubblica, il varo della legge sulla contabilità ambientale, l'introduzione dei bilanci di genere<sup>13</sup>.

L'economia del dopo-crisi dovrà essere basata su prodotti, servizi, processi e modelli organizzativi capaci di utilizzare meno energia, risorse naturali e territorio e di avere effetti minori sugli ecosistemi e sul clima. Tutto questo si è già tradotto in impegni internazionali del nostro paese: al G8 dell'Aquila del 2009 l'Italia ha promesso di ridurre dell'80% (rispetto ai valori del 1990) entro il 2050 le emissioni di gas – come l'anidride carbonica – che alimentano il riscaldamento del pianeta, ma finora le politiche non hanno dato seguito a questi obiettivi. Sono ormai molte le elaborazioni su come realizzare, nei diversi ambiti, i cambiamenti necessari per una maggior sostenibilità: riassumiamo qui alcune misure concrete.<sup>14</sup>

*Energia: meno consumi, più rinnovabili.* Il risparmio energetico e lo sviluppo di fonti rinnovabili sono due pilastri del nuovo sviluppo. A livello europeo si può fissare l'obiettivo di arrivare entro il 2050 al 100% di elettricità prodotta da fonti rinnovabili. Nel 2011 l'Italia ha installato il 28% dei pannelli fotovoltaici di tutto il mondo, un esempio di successo delle politiche di incentivo che erano state introdotte dal governo Prodi. L'efficienza energetica può crescere molto, anche con gli incentivi presenti in Italia per l'isolamento termico degli edifici. Si può introdurre

13 Le proposte della campagna Sbilanciamoci! sono contenute nel documento "Benessere e sostenibilità": [www.sbilanciamoci.org/2010/03/benessere-e-sostenibilita-per-superare-il-pil/](http://www.sbilanciamoci.org/2010/03/benessere-e-sostenibilita-per-superare-il-pil/)

14 Proposte rilevanti su questi temi sono state avanzate a livello internazionale dai rapporti del Worldwatch Institute (2012, [www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org)). A livello europeo si veda Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, *A Green New Deal for Europe*, Towards green modernisation in the face of crisis, Green European Foundation, 2009 ([www.gef.eu/fileadmin/user\\_upload/GEF\\_GND\\_for\\_Europe\\_publication\\_web.pdf](http://www.gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF_GND_for_Europe_publication_web.pdf)). Il Wwf ha proposto un *Decalogo per un'Europa più sostenibile* ([www.wwf.it/client/ricerca.aspx?root=32130&parent=11587&content=1](http://www.wwf.it/client/ricerca.aspx?root=32130&parent=11587&content=1)). Sull'Italia, si veda Zamboni (2011), Cianciullo e Silvestrini (2010), i rapporti annuali *Ambiente Italia e Ecomafia* (Edizioni Ambiente), promossi da Legambiente, le attività del Kyoto Club ([www.kyotoclub.org/home](http://www.kyotoclub.org/home)) e dalla rivista *Qualenergia* (<http://qualenergia.it>). Tra le iniziative più recenti, si veda il documento di Sbilanciamoci! e Green European Foundation, *L'Italia capace di futuro. Un'economia verde per uscire dalla crisi. Proposte per l'oggi e per la prossima legislatura* ([www.sbilanciamoci.org/wp-content/uploads/2011/11/Brochure-5-dicembre1.pdf](http://www.sbilanciamoci.org/wp-content/uploads/2011/11/Brochure-5-dicembre1.pdf)); il Rapporto Enea-Fondazione per lo sviluppo sostenibile "Green economy: per uscire dalle due crisi" (Ronchi e Morabito, 2012); il documento del Coordinamento Free (Coordinamento Fonti Rinnovabili ed Efficienza Energetica) ([www.kyotoclub.org/docs/positionpapercofree\\_17gen2013.pdf](http://www.kyotoclub.org/docs/positionpapercofree_17gen2013.pdf)). Molte imprese e associazioni di produttori sono state coinvolte nel "Manifesto per un futuro sostenibile dell'Italia" ([www.manifestofuturosostenibile.it/wp-content/uploads/2012/03/manifesto\\_futuro\\_sostenibile.pdf](http://www.manifestofuturosostenibile.it/wp-content/uploads/2012/03/manifesto_futuro_sostenibile.pdf)) e negli *Stati generali della Green economy* ([www.statigenerali.org](http://www.statigenerali.org)).



re un piano nazionale per l'efficienza energetica nella pubblica amministrazione, l'abbattimento dell'Iva per l'installazione del solare termico e la detrazione dalla dichiarazione dei redditi delle spese effettuate per l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria. È poi necessario estendere a tutte le fonti rinnovabili il meccanismo del conto energia previsto dalla legge 387/2003, oggi applicato solo al solare fotovoltaico, differenziando la tariffa incentivante a seconda della fonte, della taglia, della tecnologia e della qualità ambientale. È necessario prevedere il divieto della produzione e vendita di motori elettrici a efficienza 2 e 3 e dei frigoriferi di classe B e l'aumento degli obiettivi obbligatori di efficienza energetica a carico dei distributori di energia elettrica e gas per l'ottenimento dei "certificati bianchi".

*La mobilità sostenibile.* L'epoca dell'automobile è al tramonto. In Italia ci sono oggi 37 milioni di automobili, quasi 5 milioni di autocarri, alcuni milioni di altri veicoli: abbiamo 1,4 veicoli per persona con patente di guida e sulla strade in media si muovono, o sono fermi, 50 veicoli per chilometro. Non c'è da sorprendersi che, con la crisi, le vendite di auto nel 2013 siano cadute del 36,4% rispetto all'anno prima.<sup>15</sup> È necessario progettare forme di mobilità sostenibile ed efficiente, diverse dal trasporto privato individuale in auto e scoraggiare il trasporto merci di lunga distanza su gomma. Queste attività richiedono un grande programma di investimenti pubblici che può guidare una nuova qualità dello sviluppo locale.

A scala urbana è necessario pensare ai modelli di *smart cities*, servono nuove ferrovie metropolitane, il potenziamento dei trasporti collettivi, piste ciclabili, *car sharing*, taxi collettivi, piani urbani della mobilità e della logistica. È fondamentale il rilancio e la riforma del trasporto pubblico locale con servizi integrati su scala metropolitana e con il potenziamento dei servizi ferroviari sulla media e corta distanza, dove si concentra l'80% dell'utenza, attraverso consorzi interistituzionali al servizio della *città diffusa*. Bisogna promuovere l'utilizzo più razionale delle infrastrutture esistenti, in particolare attraverso reti ferroviarie suburbane in tutte le aree metropolitane, capaci di estendere, con spesa relativamente limitata, il raggio d'azione del trasporto urbano per 30-40 km dai poli centrali. È necessaria la revisione dell'approccio alla progettazione della rete stradale primaria, miran-

15 Fonte: Aci, *Annuario Statistico 2014*, [www.aci.it/laci/studi-e-ricerche/dati-e-statistiche/annuario-statistico/annuario-statistico-2014.html](http://www.aci.it/laci/studi-e-ricerche/dati-e-statistiche/annuario-statistico/annuario-statistico-2014.html)

do meno alle velocità di punta garantite dai tracciati (poco utili per un traffico di distribuzione) e più alla capacità offerta, soprattutto nei nodi maggiormente congestionati, nonché alla facilità di accesso/uscita da parte del traffico locale. Il trasporto privato individuale nei centri urbani dev'essere limitato, anche tramite l'applicazione di tariffe sull'uso dell'auto (transito, sosta, accesso). Per le automobili, occorre incentivare le modalità di trasporto meno inquinanti, promuovendo i veicoli elettrici, a metano e gpl.

*Le piccole opere.* Di fronte ai faraonici programmi di “grandi opere” che richiedono un'enorme spesa pubblica, portano a pochi benefici sociali, lasciano ampio spazio a fenomeni di corruzione, hanno un impatto limitato sulla creazione di nuova occupazione (data l'alta intensità di capitale che caratterizza queste produzioni) e provocano molti danni ambientali, occorre lanciare un programma di “piccole opere” che riguardi interventi integrati ambientali, infrastrutturali, urbanistici, sociali: dalla messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, al risanamento di aree urbane degradate, dalla messa in sicurezza delle scuole che non rispettano le normative antisismiche e antincendio, alla sistemazione della rete idrica locale, dal recupero urbanistico dei piccoli centri dell'Appennino, al risanamento ambientale di coste e aree montane. Ovviamente tra queste “piccole opere” destinate a migliorare la qualità dello sviluppo non rientrano progetti legati a modelli sbagliati come nuove superstrade, nuovi parcheggi o porti turistici. Possono essere utilizzati a questo scopo – come ha fatto il ministro Fabrizio Barca per alcuni interventi nel mezzogiorno – i fondi già previsti dal Cipe per le piccole e medie opere e i finanziamenti europei, soprattutto nel sud.

*La riconversione delle produzioni.* In molte attività produttive – dalla chimica all'acciaio, dalla meccanica alle costruzioni – è possibile progettare un percorso di riconversione ambientale che utilizzi nuove tecnologie e processi produttivi sostenibili sul piano della qualità del lavoro e degli effetti ambientali, imitando molte esperienze già realizzate in Europa. L'industria delle costruzioni può andare nella direzione della bioedilizia e dell'ecoeficienza; invece di cementificare le città e “consumare suolo” nelle campagne, si può puntare alla riqualificazione dei centri storici, delle periferie degradate, delle aree suburbane. L'agricoltura deve essere indirizzata verso la filiera corta, il “chilometro zero” e le produzioni biologiche. Il patrimonio paesaggistico e le “aree protette” possono essere valorizzate da un tu-

rismo responsabile. Si possono sviluppare “distretti dell’economia verde” insieme alle nuove forme di “altraeconomia”. C’è poi la questione dei rifiuti, spesso irrisolta nelle grandi città italiane. Qui la strada dev’essere riorganizzare l’intero ciclo di vita delle merci in modo da avvicinarsi all’obiettivo di “rifiuti zero”, favorire il recupero e il riuso dei materiali, moltiplicare gli impianti di riciclaggio al posto di inceneritori e discariche.

*Come finanziare la transizione ecologica.* Quest’insieme di iniziative metterebbe l’Italia sulla via della sostenibilità, ma richiede anche molte risorse: investimenti pubblici su ambiente, città, infrastrutture leggere; investimenti privati su nuovi sistemi produttivi; maggiori costi da sostenere per alcune attività. Si tratta di un programma che potrebbe stimolare una grande domanda nell’economia del paese, facendo ripartire lo sviluppo e indirizzandolo verso produzioni e lavori di qualità. Ma come si può finanziare questa transizione ecologica?

Innanzitutto, le tasse ambientali possono “correggere” i prezzi dei beni che danneggiano l’ambiente e spingere produttori e consumatori a comportamenti più sostenibili (Eea, 2011). Per i conti pubblici, quest’imposizione può generare entrate per diversi miliardi di euro l’anno che possono essere destinati ai programmi di riconversione sopra descritti. Questa scelta strategica porta a una rapida crescita di nuove attività economiche capaci di attrarre grandi investimenti privati – è già successo in Germania e nei paesi del nord Europa che hanno incoraggiato nuove attività economiche sostenibili. E una nuova generazione di politiche industriali “verdi” può indirizzare le scelte produttive delle imprese (Oecd, 2013).

#### *Le politiche per cambiare produzioni e tecnologie*

La necessità di un cambiamento dell’economia non riguarda solo l’esigenza di uno sviluppo sostenibile. Il declino italiano mostra che ci sono cambiamenti profondi da introdurre nel *che cosa* e *come* si produce se vogliamo uscire dalla recessione attuale, trovare nuove direzioni di sviluppo, avere produzioni competitive, migliorare la qualità del lavoro e del benessere. Negli ultimi vent’anni è prevalsa l’idea che il mercato – lasciato a se stesso – sia capace di far crescere l’economia, scegliere gli investimenti giusti, produrre in modo efficiente e creare occupazione. La crisi italiana, e internazionale, ci mostra che non è così. È la politica – attraverso decisioni collettive e democratiche – che deve portare il paese verso un’economia efficiente, giusta e sostenibile: regolare e organizzare i merca-

ti, indirizzare la produzione, promuovere la piena occupazione e redistribuire i redditi in modo egualitario.

Questo, la politica l'ha sempre fatto, in particolare con le politiche industriali e dell'innovazione, che sono state essenziali nel rapido sviluppo del dopoguerra dei paesi europei, e sono oggi al centro della crescita dei paesi emergenti di Asia e America Latina. Quello che occorre oggi è una nuova generazione di politiche capaci di raggiungere quegli obiettivi senza cadere negli errori passati: la collusione tra potere economico e politico, la corruzione e il clientelismo, la mancanza di trasparenza e di controllo democratico.<sup>16</sup>

Quali sono gli strumenti da utilizzare? In Francia il governo Hollande ha creato una banca pubblica per investimenti di questo tipo; in Gran Bretagna il governo conservatore di David Cameron sta facendo lo stesso. In Italia, una nuova istituzione pubblica potrebbe destinare fondi pubblici per la ricerca e sviluppo, l'innovazione e gli investimenti. Nuove imprese in settori chiave possono nascere con capitali privati e partecipazioni pubbliche iniziali. La domanda pubblica – per tutte le attività descritte sopra – può essere utilizzata per stimolare innovazioni e investimenti. Oltre agli ambiti già analizzati che riguardano la sostenibilità ambientale, ci sono altre due aree prioritarie che vanno messe al centro di nuove politiche di sviluppo: le *tecnologie dell'informazione e comunicazione* e le attività per la *salute e i servizi sociali*.

Nel primo caso, siamo di fronte ad attività che sono al centro dell'attuale paradigma tecnologico, con applicazioni potenziali in tutta l'economia: informatica, software, comunicazioni, apparecchiature elettroniche specializzate e servizi avanzati per tutti i settori, dalla manifattura all'energia, dalla formazione alla medicina, fino alle nuove attività rese possibili dalla rete. In questi settori l'Italia ha perso in questi vent'anni grandi capacità produttive e si è abituata a importare quasi tutto dall'estero. L'intervento pubblico ha qui il compito di ricostruire le competenze necessarie per sviluppare nuove produzioni di qualità e ridurre la dipendenza dalle importazioni di beni e servizi avanzati.

16 Si veda Stiglitz et al. (2009), Mazzucato (2011). Come argomentato da Mario Pianta, "Le politiche devono essere creative e selettive, con meccanismi di decisione più democratici, in cui siano rappresentati i diversi interessi sociali, compresi società civile e sindacato (...) Esse dovrebbero favorire la crescita delle conoscenze, delle tecnologie, degli investimenti e delle attività economiche in direzioni che migliorano le prestazioni economiche, le condizioni sociali e la sostenibilità ambientale. Dovrebbero sostenere le attività caratterizzate da processi di apprendimento, cambiamento tecnologico e crescita della produttività e della domanda" (Pianta, 2012, p. 131).

La salute e i servizi sociali non sono abitualmente considerati come settori su cui effettuare politiche industriali. Tuttavia, in Italia e in Europa, abbiamo i migliori sistemi sanitari del mondo, costruiti su una concezione della salute come servizio pubblico, e l'invecchiamento della popolazione produce una crescente domanda di tali servizi. La necessità per la spesa pubblica di proteggere il welfare e la "domanda" per l'esercizio dei diritti sociali da parte dei cittadini, può essere vista ora – dal lato dell'"offerta" – come la possibilità di sviluppare attività economiche ad alta intensità di lavoro che possono creare moltissimi posti di lavoro. Anche qui l'Italia ha realizzato politiche sbagliate, tagliando i fondi per salute pubblica e servizi sociali, incoraggiando la crescita di attività private; i grandi problemi di cura degli anziani non autosufficienti sono stati affrontati con un "welfare familiare" assicurato dalle assistenti familiari: oltre 944mila persone nel 2013, nella gran parte (748mila) straniere, prive di qualificazioni, con la difficoltà di ottenere il permesso di soggiorno, ma col vantaggio di offrire servizi a basso costo.<sup>17</sup> Altri paesi europei hanno fatto scelte diverse e nei servizi sociali ci sono occasioni di lavoro qualificato, con salari adeguati, per milioni di addetti che offrono servizi pubblici di qualità. L'Italia potrebbe muoversi sulla stessa strada, con il rafforzamento del sistema sanitario pubblico, la riduzione delle convenzioni con strutture private e con politiche sociali che recuperino un approccio integrato ai servizi e stabilizzino le attività delle cooperative sociali.<sup>18</sup>

*L'altraeconomia.* Commercio equo, finanza etica, agricoltura biologica, produzioni verdi, cooperative sociali, produzioni culturali, editoria alternativa, condivisione sul web sono solo alcune delle attività in cui le attività economiche si uniscono all'iniziativa della società civile. Qui l'idea della condivisione prevale sull'individualismo, la cooperazione sostituisce la competizione, il valore di scambio cede il passo al valore d'uso e il profitto perde il suo primato. Questo variegato mondo dell' "altraeconomia", o dell' "economia del noi" – per usare il titolo di un

17 Fonte: Banca dati Inps, [www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/domestici/index.jsp](http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/domestici/index.jsp)

18 "Intorno a questo sistema può crescere un insieme di attività economiche moderne – nella farmaceutica, apparecchiature elettromedicali, forniture mediche, laboratori, servizi informatici di supporto, etc. – caratterizzato da alti livelli di conoscenza e qualificazione. In questi ambiti si potrebbe espandere la ricerca e l'innovazione – pubblica e privata – in campo medico e biologico, nelle biotecnologie e nella strumentazione medica, nei sistemi di cura e riabilitazione, alimentando nuove attività economiche e nuovi servizi pubblici" (Pianta, 2012, pp. 136-138).

libro di Roberta Carlini (2011) – ha importanti potenzialità di sviluppo all'interno delle nicchie produttive che si è costruito. Sarebbe necessaria qui una politica che offrisse capitali e servizi, percorsi di formazione e professionalizzazione, domanda pubblica per produzioni e servizi locali di alta qualità ambientale e sociale; allo stesso tempo il mondo dell'"altraeconomia" dovrebbe migliorare le proprie capacità organizzative e gestionali, senza appiattirsi sulle logiche di mercato e mantenendo il radicamento sociale di queste esperienze.<sup>19</sup>

### *Conoscenza e formazione per una buona economia*

Una buona economia ha bisogno di investimenti pubblici nell'istruzione, nella formazione e nella cultura. L'Italia si distingue rispetto agli altri paesi europei per l'alto tasso di abbandono scolastico (18%), la crescita preoccupante dei giovani che non studiano e non lavorano (ormai più di 4 milioni di persone), lo scarso investimento in istruzione e in formazione (nel 2012 il 4,2% del Pil rispetto a una media europea del 5,3%) e nella cultura (nel 2011 pari all'1,1% del Pil contro una media Ue del 2,2%). Gli investimenti pubblici in istruzione hanno registrato tra il 2000 e il 2011 la riduzione più consistente (-5%) nell'area Ocse.<sup>20</sup> Ciò mentre lo Stato continua a finanziare le scuole private. Il modello della Buona Scuola proposto da Renzi non cambia verso, subordinando ancor più istruzione e formazione alle logiche di mercato.

Politiche capaci di rilanciare una buona economia e un'occupazione di qualità richiedono invece investimenti consistenti nell'istruzione di ogni grado, nella manutenzione e nel riammodernamento dell'edilizia scolastica, ma anche nella qualità della didattica e nel diritto allo studio. Il sostegno alla ricerca pubblica e alle strutture di produzione artistica e culturale consentirebbe di creare quell'occupazione giovanile qualificata e non ricattabile di cui il nostro paese ha bisogno.

---

19 Sul mondo dell'*altraeconomia* e del *fuori mercato*, si vedano Marcon (2004).

20 Oecd, *Uno sguardo all'istruzione 2014. Scheda paese*, [www.istruzione.it/allegati/2014/Italy-EAG2014-Country-Note-italian.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/Italy-EAG2014-Country-Note-italian.pdf)

---

## Capitolo 7 **Un piano per creare occupazione**

**1** La crescita della produzione orientata dalle decisioni di mercato non implica necessariamente un aumento dell'occupazione. In presenza di politiche economiche improntate all'austerità, l'occupazione e il reddito dei lavoratori sono ridimensionati da una domanda di lavoro che risente della scarsa crescita produttiva e dell'ancor più scarso suo contenuto occupazionale. L'attuale situazione di disoccupazione e di precarietà del lavoro va considerata come una condizione sistemica dell'attuale modello produttivo e ciò rende essenziale l'adozione di programmi di creazione diretta di lavoro, ovvero di un intervento dell'ente pubblico che, assumendo la funzione di "occupatore di ultima istanza", garantisce a coloro che si rendono disponibili un impiego remunerato e finalizzato alla creazione di valori sociali. L'occupazione così creata è aggiuntiva a quella di mercato in modo da avere effetti espansivi sulla domanda aggregata ed essere quindi di stimolo alla stessa domanda di lavoro delle imprese.

**2** Proposte in questa direzione sono state avanzate anche recentemente. Il riferimento principale, per il risalto che ha avuto, è certamente il *Piano del Lavoro della Cgil* presentato nel 2013<sup>21</sup>, ma importante dal punto di vista istituzionale è anche la proposta di legge n. 1965 (16.01.2014) *Airaudò-Gallino*<sup>22</sup>. Il medesimo obiettivo è presente anche nella proposta avanzata da Ortona e altri per l'occupazione

---

21 La Cgil ha proposto nel gennaio 2013 un Piano straordinario per il lavoro che prevede la creazione di un milione di posti di lavoro in un "Progetto Italia" per l'economia verde, l'innovazione manifatturiera, l'agenda digitale; nei settori delle opere pubbliche, del welfare e dalla pubblica amministrazione; con incentivi alle imprese private che assumono con contratti a tempo indeterminato. Il costo totale è valutato in 80 miliardi, da finanziare con 40 miliardi di nuove entrate fiscali (patrimoniale ecc.), 20 miliardi di riorientamento della spesa pubblica, 10 miliardi di minori trasferimenti alle imprese e 10 miliardi da trovare nei Fondi europei, della Cassa Depositi e Prestiti, nei Fondi pensione e nelle Fondazioni bancarie.

22 Giorgio Airaudò e Luciano Gallino hanno proposto un'Agenzia per l'occupazione che crei un milione di posti di lavoro per realizzare opere pubbliche, finanziata con un'imposta patrimoniale o i fondi della Cassa Depositi e Prestiti. Si veda anche Luciano Gallino, "Creare direttamente un milione di posti di lavoro", il manifesto, 29 aprile 2012. L'Agenzia per l'occupazione è simile alla Work Progress Administration del New Deal americano; il costo sarebbe di 25 miliardi l'anno. Sempre Gallino, nel suo libro *Se tre milioni vi sembrano pochi* del 1999, aveva formulato una serie di proposte per l'occupazione con interventi per la formazione, l'innovazione, la ricerca, i servizi per le famiglie, le infrastrutture" (Gallino, 1999, pp. 141-255).

nel settore pubblico<sup>23</sup>; altre proposte hanno riguardato un piano di “lavori sociali” destinati al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini nel campo del welfare, della salute, della tutela del territorio, dei servizi alla famiglia tra cui quella di rafforzamento del Servizio Civile Nazionale e della Garanzia Giovani.<sup>24</sup> Sono proposte di creazione diretta di lavoro che non hanno quel carattere di universalità e di continuità che qualifica un intervento strutturale da datore di lavoro di ultima istanza, ma, per quanto sia limitato l’arco temporale dell’iniziativa, esse mirano ad alleggerire la pressione dell’offerta sul mercato del lavoro. Naturalmente i differenti progetti si articolano in diversa maniera a seconda dei soggetti coinvolti, delle condizioni contrattuali offerte, delle finalità produttive perseguite e di altri aspetti significativi. Dal punto di vista organizzativo è opportuno, pur in termini necessariamente sintetici, segnalare le possibili alternative che si possono formulare in ordine a questi aspetti.

Abbiamo visto che nessuna delle proposte aspira a fungere da “occupatore di ultima istanza” poiché, realisticamente, le condizioni attuali non permettono di garantire un lavoro a qualsiasi individuo che si renda disponibile a impegnarsi nell’attività prescritta. Tutte le proposte restringono necessariamente l’ambito dei *beneficiari* del loro intervento privilegiando alcune specifiche fasce di soggetti: tutti gli interventi si propongono di contrastare la disoccupazione giovanile (con un’attenzione particolare ai Neet nel caso del Servizio Civile Nazionale), anche se non mancano qualificazioni in termini di territorio (Mezzogiorno) e la considerazione di specifiche fasce di soggetti quali i disoccupati di lunga durata, quelli in condizioni di povertà, o con particolare qualificazione formativa per l’occupazione nell’amministrazione pubblica. Alle condizioni generali sono talvolta associati criteri discriminatori più specifici, quali la composizione familiare, la

23 Una proposta analoga è in Scacciati, Ortona, Mattei, “Con una tassa sui patrimoni finanziari, 800.000 posti di lavoro”, *sbilanciamoci.info*, 13/2/2012, [www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Con-una-tassa-sui-patrimoni-finanziari-800.000-posti-di-lavoro-12637](http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Con-una-tassa-sui-patrimoni-finanziari-800.000-posti-di-lavoro-12637). Gli autori propongono l’assunzione di ottocentomila disoccupati nel settore pubblico con una retribuzione netta di 1.200 euro al mese. Alla base della proposta la considerazione del forte sottodimensionamento del settore pubblico nel nostro paese rispetto ad altri paesi europei: in Italia ci sono 97 addetti al settore dei servizi sociali ogni 1.000 abitanti (pubblici e privati insieme), in Spagna 103, in Francia 142, in Germania 143, nel Regno Unito 158, negli Usa 166 e in Svezia 186 (e in Grecia 86). Se in Italia i pubblici dipendenti fossero gli stessi del Regno Unito il tasso di disoccupazione sarebbe inferiore al 5%. Per finanziare l’intervento, illustrano dettagliatamente l’opportunità e la praticabilità dell’introduzione di un’imposta patrimoniale sulla ricchezza finanziaria del 4,6 per mille.

24 Vedi XVI Rapporto di Sbilanciamoci! (2014, pp. 78-84; 160-163).



storia lavorativa della persona, il suo livello di reddito (e di patrimonio) personale e familiare, il godimento di ammortizzatori sociali, l'iscrizione presso i centri per l'impiego e altri.

Anche per quanto riguarda il *rapporto di lavoro* si registrano differenti soluzioni. Le proposte prese in considerazione si distaccano dall'ipotesi radicale dell'intervento universalistico di "occupatore di ultima istanza" dove l'offerta dell'impiego avviene a un "reddito modesto per tutti", il quale finirebbe per assumere la natura di un "reddito minimo" di cui la persona godrebbe nell'attesa di un più remunerativo rapporto di lavoro normale. Tranne che per il Servizio Civile Nazionale il cui assegno mensile potrebbe avere un tale carattere, tutti gli altri interventi, ponendo l'accento sulla qualità del lavoro prestato, non possono che prevedere condizioni salariali e normative "dignitose" rapportate a quelle contrattuali di mercato, e in particolare ai contratti collettivi nazionali laddove sono presenti. Dal punto di vista normativo, si fa riferimento, tranne che nel progetto di occupazione pubblica, a rapporti di lavoro a tempo determinato per la durata del Piano (e del Servizio); alla fissazione di eventuali limiti al monte ore lavorativo per aumentare il numero delle persone coinvolte; all'esclusione per i lavoratori assunti, direttamente o indirettamente, di svolgere altre attività di lavoro subordinato o autonomo. È considerata anche la formazione degli assunti che va commisurata alla durata e alla tipologia di impiego nell'idea che l'impiego offerto sia un ponte di passaggio a un rapporto di lavoro normale alla conclusione del progetto. Sulla base di queste considerazioni, un *impegno finanziario* tra i 15 e 20 miliardi di euro scaglionati in tre anni permetterebbe di attivare 1 milione di posti di lavoro nei tre anni. Diverso è il caso del Servizio Civile Nazionale il cui finanziamento pro-capite è di circa un terzo (al limite del "reddito minimo") di quello degli altri piani e quindi permette, a parità di impegno finanziario, di triplicare le persone coinvolte.

L'occupazione creata dai Piani deve essere "buona" per i lavoratori, ma deve essere "buona" anche per la collettività. Non si tratta quindi di una spesa finalizzata al mero sostegno del reddito e della domanda, ma deve essere indirizzata ad *attività produttrici di valori socialmente utili*. Ampi sono pertanto gli spazi per la loro concreta qualificazione. Più specificamente possono essere destinati all'espansione, alla riproduzione e alla crescita delle risorse (naturali, sociali e personali) che sono a fondamento del benessere individuale e collettivo, quali il recupero, la ristrutturazione e la valorizzazione degli edifici pubblici esistenti (scolastici, ospedali, asili nido); la bonifica e riqualificazione del territorio nazionale per prevenire

e contrastare il dissesto idrogeologico del Paese; il recupero e la valorizzazione del patrimonio storico, architettonico, museale e archeologico; il potenziamento dell'efficienza energetica e la riduzione del consumo di energia in particolare negli edifici pubblici. Ma anche per lo sviluppo di quei servizi socialmente necessari (di tutela della salute, di cura delle persone, di sicurezza, culturali, eccetera) che non sono forniti, o forniti in maniera insufficiente, dall'economia di mercato; in particolare, per l'efficienza dei comparti pubblici che registrano gravi carenze di competenze nei quali il coinvolgimento di giovani disoccupati qualificati può favorire la trasformazione tecnologica della nostra pubblica amministrazione e migliorare la rapidità e la correttezza della burocrazia, la certezza e l'equità dell'amministrazione, della giustizia e del fisco. Un ulteriore campo di intervento è il sostegno delle microimprese e del lavoro autonomo per sollevarle dalle condizioni di inferiorità dovuta alla carenza di ambienti di lavoro (*coworking*) e di servizi, amministrativi e fiscali, dimensionati alla loro scala produttiva. L'ampia varietà di settori di intervento non deve far trascurare che essi devono comunque privilegiare le attività ad alta intensità di lavoro, di immediata utilità sociale e di scarsa attivazione delle importazioni.

Se il soggetto responsabile non può essere che l'ente pubblico centrale per un suo maggiore impegno nella regolazione economica, più differenziati sono i riferimenti al *soggetto organizzatore* che deve essere coinvolto nell'identificazione, nel finanziamento e nella gestione degli specifici progetti. Viene di norma prevista un'Agenzia pubblica nazionale con il compito di programmare, coordinare e dare unitarietà agli interventi; gli indirizzi generali possono essere attivati a livello locale coinvolgendo, quando opportuno, le istituzioni politiche, sociali e civili nella formulazione e gestione dei progetti che possono articolarsi anche come microinterventi per contrastare in maniera diretta situazioni di disuguaglianza (di genere, di generazione, di territorio) presenti nei contesti sociali, familiari e culturali della vita quotidiana. Un'Agenzia pubblica è necessaria anche per provvedere alla raccolta e gestione dei fondi relativi al finanziamento dei progetti, nazionali e locali, siano essi di provenienza dal bilancio dello Stato o degli enti locali, siano essi derivanti da contribuzioni e finanziamenti (Cassa Depositi e Prestiti, fondazioni, eccetera). Allo stesso organismo vanno attribuite le competenze per le modalità della presentazione tecnica dei progetti, la definizione dei contratto standard di lavoro e di ogni altra decisione tecnica relativa alla gestione del programma. L'assunzione formale dei lavoratori può essere decentrata alle direzioni regiona-

li del lavoro o a quelle territoriali. Infine, assume rilevanza anche la definizione della rendicontazione dello stato d'attuazione dei progetti in modo che, garantendo la trasparenza, il controllo e la verifica di bilancio, si assicuri la partecipazione democratica sia nel momento dell'elaborazione dei progetti che in quello dell'accertamento della loro regolare realizzazione.

**3** Sbilanciamoci! ritiene che un Piano del Lavoro sia uno strumento essenziale per affrontare in modo strutturale la situazione di endemica disoccupazione alla quale i meccanismi di mercato non saranno in grado di fornire alcuna soluzione, nemmeno nel medio periodo. Esso dovrebbe costituire un impegno pluriennale di almeno 5 miliardi annui in grado di creare annualmente 250.000 opportunità di lavoro "aggiuntivo" scegliendo, attraverso l'istituzione di un'apposita Agenzia e il contributo delle direzioni territoriali del lavoro, progetti decentrati per rafforzare i servizi sanitari pubblici (stabilizzazione del personale paramedico precario), l'istruzione pubblica (assunzione di figure professionali stabili per combattere gli abbandoni scolastici), la messa in sicurezza del territorio (prevenzione e ripristino dell'assetto idrogeologico del paese), la valorizzazione del patrimonio culturale (storico, architettonico, archeologico, eccetera), la riqualificazione del trasporto pubblico locale su rotaia soprattutto nelle aree meridionali, caratterizzate da una più bassa intensità occupazionale.

Va inoltre potenziato il Servizio Civile Nazionale che, con un finanziamento di circa 840 milioni, potrebbe attivare più di 150.000 giovani l'anno per attività nei settori dell'assistenza, della protezione civile e dell'ambiente, del patrimonio artistico e culturale, della educazione e promozione culturale.

I due interventi in sé valgono poco più di un punto percentuale del tasso di disoccupazione; per quanto gli effetti non possano dirsi quantitativamente rilevanti (soprattutto se il loro finanziamento rimane costante nel tempo) essi possono però avere effetti moltiplicativi sull'occupazione privata, ma soprattutto permettono di trattenere e riportare all'interno dell'assetto produttivo capacità che altrimenti andrebbero disperse. Un effetto che risulta ancor più positivo se risultato di uno stretto collegamento con il progetto Garanzia Giovani che darebbe a un programma per un "lavoro di cittadinanza" una valenza non solo quantitativa, ma qualitativa.

La proposta qui avanzata richiede un impegno consapevole e coerente della politica pubblica. Essa coinvolge altri versanti del suo intervento; in particolare,

deve essere coerente con la più generale politica industriale che ne costituisce il quadro di riferimento, ma soprattutto esige un'organizzazione funzionale dell'amministrazione pubblica alla cui seria razionalizzazione ed efficienza si richiama esplicitamente la proposta di Ortona e altri. Il suo finanziamento pone la necessità di costituire uno specifico Fondo in cui affluiscono le risorse necessarie ricavate sia dal ricorso alla fiscalità generale (anche con un'imposta patrimoniale finanziaria), sia dai prestiti ottenuti da e tramite la Cassa Depositi e Prestiti.

---

## Capitolo 8 **Ridurre gli orari, redistribuire il lavoro**

**1** La valutazione che, nel prossimo futuro e per lungo tempo, la crescita dell'occupazione, misurata in numero di ore di lavoro, non sarà in grado di intaccare l'attuale livello di sottoccupazione della forza lavoro – misurata in numero di occupati, di posti di lavoro – si fonda su due tendenze piuttosto attendibili: la crescita moderata della produzione (di mercato e di servizi pubblici) dato il contenimento della domanda pubblica pressata dalle politiche di austerità e dal riassorbimento del debito pubblico; la più sostenuta crescita della produttività del lavoro indotta dal progresso tecnologico e richiesta dalla spinta alla competitività. Se l'orario contrattuale rimane invariato, non è infondata, anche se preoccupante, la previsione che il complesso di disoccupati, sottoccupati, scoraggiati, Neet – una frazione rilevante, quasi un quinto, della popolazione in età di lavoro (15-64 anni) del nostro paese – non si ridimensionerà in maniera significativa. Di conseguenza le persone prive, o con condizioni “precarie”, di lavoro coinvolte in un intenso *turnover* sul mercato del lavoro rappresenteranno quasi la metà della popolazione in età da lavoro. Di fatto, la riduzione dell'orario medio (numero di ore di lavoro/numero di occupati) è la realtà concreta che la popolazione lavoratrice (occupata e non) deve affrontare in un'endemica precarizzazione dei rapporti di lavoro né contrattata, né governata.

Nella prospettiva di un'estensione e consolidamento della precarietà sul mercato del lavoro – accentuata ulteriormente dall'allungamento della vita lavorativa derivante dalle recenti riforme pensionistiche –, un impiego “decente” è garantito solo, e non per sempre, a una parte della popolazione in quanto la compressione generalizzata delle condizioni salariali e normative porta a una divaricazione dei redditi tra fasce di soggetti con diversa capacità contrattuale dovuta alla differente disponibilità di risorse (personali, sociali e familiari). Per contrastare una tale involuzione l'intervento sugli orari di lavoro appare un'opzione del tutto ragionevole. La conquista dell'orario legale (le otto ore giornaliere) è di un secolo fa e quella delle quaranta ore settimanali è della fine degli anni Sessanta; da allora gli orari contrattuali sono rimasti stabili e quelli di fatto sono addirittura aumentati grazie alla deregolamentazione della materia nel 2003 in attuazione di due direttive europee con l'obiettivo di sostenere la competitività delle imprese. Ne è risultata una crescente polarizzazione tra chi lavora troppo e chi lavora poco o niente e ciò ha generato nel nostro paese quel-

la situazione paradossale per cui una disoccupazione più elevata di quella media europea si associa a una media di ore lavorate maggiore di quella europea.

**2** L'eccesso strutturale dell'offerta sulla domanda di lavoro non è questione recente, ma legata al modello di crescita a scarso contenuto occupazionale che da decenni caratterizza l'economia occidentale. Interventi per una ridefinizione generale degli orari contrattuali (che incidono poi su quelli di fatto) per riassorbire tale eccesso a livello macroeconomico sono stati proposti nel passato, ma hanno avuto un'unica realizzazione in Francia con la Legge Aubry alla fine del secolo scorso. La riduzione dello standard legale dalle 39 alle 35 ore, sostenuta da sgravi contributivi permanenti, ha avuto effetti sostanzialmente positivi, anche se non eclatanti, sul saldo occupazionale anche perché non ha fatto registrare un aumento significativo del costo del lavoro. L'intervento ha incontrato molte resistenze da parte del padronato e successivamente è stato depotenziato dai governi conservatori sostenitori del "lavorare di più per guadagnare di più". Difatti, la crescita dei posti di lavoro è risultata inferiore a quella sperata perché il governo ha concesso alle imprese condizioni più favorevoli nell'organizzazione dei turni e nel calcolo degli orari, le quali hanno permesso alle imprese un utilizzo più intenso dell'occupazione esistente per affrontare i picchi produttivi. Tuttavia, se si tiene conto che nel medesimo periodo la "cattiva" flessibilità ha fatto da padrone in tutta l'Europa, l'effetto complessivo – pur con questo scambio orario-flessibilità – può essere considerato favorevolmente dato che l'esperienza si è dimostrata economicamente sostenibile, sia per le imprese che per lo stato, socialmente apprezzata e soprattutto realizzabile anche in un singolo paese.

L'altra esperienza di flessibilizzazione degli orari che ha avuto, pur con finalità ben diverse, un significativo sviluppo è quella dei "contratti di solidarietà". Nella loro versione "difensiva" essi prevedono una riduzione collettiva degli orari per preservare i posti di lavoro in caso di ristrutturazione produttiva dell'impresa; le ore non lavorate sono coperte da un'integrazione al reddito da parte dell'Inps. Si tratta di interventi emergenziali temporanei che dovrebbero essere lo strumento normale nella gestione delle crisi aziendali.

Diversi sono invece i contratti di solidarietà "espansivi" previsti al fine di realizzare, in situazioni produttive "normali", una programmata riduzione dell'orario e della retribuzione con l'esplicito fine di favorire nuove assunzioni. Le resistenze

a estendere questi ultimi contratti non derivano solo dalle difficoltà della finanza pubblica a coprire l'ingente contributo a carico dell'Inps, ma anche dall'opposizione dei lavoratori a una riduzione del salario dovuta alla riduzione dell'orario, anche se non nella stessa proporzione.

L'aspetto contraddittorio messo precedentemente in evidenza dalla presenza in Italia di alta disoccupazione e lunghi orari medi di lavoro è il riflesso di una gestione degli "straordinari" fortemente incentivata dagli sgravi fiscali e contributivi decisi dal governo. L'effetto di una tale politica è la distorsione che provoca nella progressività fiscale (imposte meno gravose sui salari più elevati) e nell'accentuazione delle differenze di genere (le lavoratrici hanno meno opportunità di allungare l'orario). Il fatto che il lavoro straordinario costi di meno di quello ordinario crea un interesse congiunto delle imprese e dei lavoratori ad allungare gli orari tanto che questi di fatto sono ben superiori in media alle 40 ore settimanali; l'orario lungo e lunghissimo diviene la procedura normale di (mancata) sostituzione del personale, irrigidendo l'organizzazione produttiva e perdendo la flessibilità necessaria per far fronte a impreviste esigenze produttive. In termini di mancata occupazione, il fenomeno non va sottovalutato dato che le stime delle ore lavorate in eccedenza all'orario standard corrispondono in termini di occupati a oltre mezzo milione di lavoratori aggiuntivi.

Dal punto di vista contrattuale esiste inoltre una molteplicità di contesti in cui gli strumenti di conciliazione tra tempo di vita e tempo di lavoro sono stati sperimentati e sviluppati (maternità; cura familiare per minori, malattie, disabilità; percorsi di studio, di partecipazione pubblica, di servizio civile, eccetera). Si tratta di esperienze interessanti che spesso, nella realtà, riflettono un compromesso tra le esigenze del lavoratore (di norma femminile) e quelle dell'impresa che non sempre evitano la subordinazione del lavoratore alle esigenze degli impianti e dei clienti. Il modello olandese che si distingue per occupare la metà della popolazione attiva a tempo parziale (nella fascia superiore alle 30 ore settimanali) non ha trovato seguito nel nostro paese. In effetti, negli ultimi decenni di flessibilizzazione del mercato del lavoro, l'aumento registrato dai contratti a tempo parziale, non sempre volontari, ha contribuito alla polarizzazione tra chi lavora troppo e chi lavoro troppo poco, creando così una fascia di lavoratori a basso reddito la cui presenza genera una pressione al ribasso nelle condizioni salariali e normative degli altri lavoratori.

**3** Sebbene sia noto che, nelle attuali condizioni salariali, la richiesta di molti lavoratori è quella di “lavorare di più”, l’intervento sulla riduzione degli orari appare fondamentale non come sviluppo del part-time nelle attuali forme, ma come ripensamento dell’orario di lavoro “normale”. In sostanza, non si tratta di introdurre vincoli rigidi e generalizzati in questa materia, come si è registrato nell’esperienza delle “35 ore”, ma di attivare meccanismi che permettano di articolare gli orari individuali secondo le esigenze sia delle imprese che dei lavoratori. La sfida è quella di trovare, anche utilizzando le esperienze esistenti di flessibilità, quei meccanismi in grado di garantire, in una realtà di “lavoro intermittente”, una redistribuzione e una riduzione del tempo di lavoro compatibili con la crescita della produttività delle imprese e del benessere dei lavoratori.

Va peraltro premesso che un intervento sugli orari di lavoro riguarda solo indirettamente i lavoratori autonomi, veri e falsi che siano, i quali peraltro sono i soggetti che hanno gli orari più prolungati, in media maggiori di quelli dei lavoratori dipendenti. Tuttavia, una riduzione degli orari per i lavoratori dipendenti potrebbe risultare positiva per una larga parte dei “falsi” autonomi (i parasubordinati sono oltre un milione) se fosse accompagnata dall’introduzione di una cornice di regole e di tutele collettive (reddito minimo e copertura di diritti fondamentali quali malattia, maternità, eccetera) che, favorendo una maggiore contrattualizzazione del loro rapporto di lavoro, permettono una trattazione più incisiva dei loro orari.

La proposta che intendiamo avanzare come Sbilanciamoci! non può che partire dall’esistente e sostenere il rafforzamento di tutte quelle iniziative, come i contratti di solidarietà e la conciliazione del tempo di lavoro e del tempo di vita, che si muovono nella direzione di redistribuire il lavoro in maniera contrattata. Indennità universale di maternità, congedi parentali estesi ai padri autonomi, promozione degli orari ridotti e diritto al part-time per i *caregivers* potrebbero facilitare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> È qui opportuno evidenziare che lo schema di decreto attuativo del Jobs Act dedicato alle misure di conciliazione ripropone una visione che continua a perpetrare la divisione di ruoli tra uomini e donne. In sintesi, lo schema di decreto estende i tempi di fruibilità del congedo parentale dagli otto ai dodici anni di vita del bambino e prolunga la possibilità di congedo parentale retribuito al 30% dai tre ai sei anni del bambino; prevede la possibilità di fruire del congedo parentale su base oraria, riduce i tempi di preavviso e prevede che esso possa essere concesso al padre anche non dipendente quando la madre sia impossibilitata a fruirne; introduce inoltre il congedo per le donne vittime di violenza di genere. Il Jobs Act (art.9 c.a.) rinvia invece l’estensione del congedo di maternità alle donne lavoratrici non dipendenti successivamente alla realizzazione di “una ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie”.

In sostanza le misure di conciliazione restano ancora privilegio delle lavoratrici e dei lavoratori dipen-



Così come vanno contrastate, modificando la normativa e le prassi esistenti, tutte le misure che vanno in senso opposto come le esenzioni fiscali e contributive di cui gode il lavoro straordinario. In ogni caso, queste operazioni pongono la questione del livello dell'intervento fiscale e quindi del saggio orario di salario di riferimento. Sono evidenti le difficoltà di proporre una politica di riduzione dell'orario a parità di salario, così come quella di proporre che alla riduzione delle ore lavorate (settimanalmente o mensilmente) corrisponda una riduzione proporzionale del relativo salario. Nel primo caso è prevedibile un aumento del costo del lavoro e l'opposizione delle imprese; nel secondo una decurtazione del reddito settimanale o mensile e la resistenza dei lavoratori.

La soluzione che proponiamo è di calibrare il carico fiscale e contributivo sul salario a seconda della durata dell'orario, alleggerendolo per gli orari ridotti e aggravandolo per quelli di più lunga durata. Più specificamente, va prevista una prima fascia oraria (e il reddito monetario corrispondente) esente da ogni onere fiscale e contributivo tanto per il lavoratore che per l'impresa; per gli orari di lavoro più lunghi, l'incidenza fiscale e contributiva aumenta fino a corrispondere, per orari normali di 40 ore settimanali, all'ammontare attualmente vigente; naturalmente, per orari superiori (l'attuale lavoro straordinario) l'incidenza per ora di lavoro prestata è ancora maggiore.

Con questo meccanismo, il costo del lavoro risulta crescente e il salario orario decrescente al crescere dell'orario settimanale. Non si fissa un'unica norma per la durata lavorativa, valida per tutti e per tutti i tempi, ma le imprese e i loro lavoratori contrattano (anche sindacalmente) orario e relativo salario per adattarli alle proprie specifiche esigenze. Le imprese sono indotte a riorganizzare il loro pro-

---

denti e pensate prevalentemente per le donne perché privilegiando lo strumento della riduzione dell'orario (anziché la sua flessibilizzazione in funzione delle esigenze della lavoratrice), assecondano la segmentazione di genere del mercato del lavoro e ostacolano la condivisione del lavoro di cura tra i due genitori.

Come sottolinea la redazione di inGenere: "I congedi parentali sono un'importantissima misura di conciliazione del lavoro con le esigenze di cura. A tutt'oggi però sono considerati tipici del lavoro dipendente. Tant'è vero che i papà autonomi sono esclusi dall'accesso a questo strumento di conciliazione e anche le mamme autonome possono accedervi sino a un massimo di 3 mesi nel primo anno di vita del bambino. Nel mondo del lavoro autonomo e freelance sono concentrati attualmente moltissimi giovani madri e giovani padri e il fatto che un lavoratore autonomo possa disporre del proprio tempo più agevolmente di un lavoratore dipendente non toglie la necessità di un contributo al reddito per le ore spese per la cura." Per questo, inGenere propone di "estendere all'ambito del lavoro autonomo, a entrambi i genitori e con la stessa durata e le stesse regole (escluso l'obbligo all'astensione del lavoro) previste per i dipendenti, l'indennità di congedo". Si vedano: *Passi avanti e passi indietro. Il Jobs Act della maternità*, [www.ingenere.it/articoli/passi-avanti-passi-indietro-jobs-act-maternita](http://www.ingenere.it/articoli/passi-avanti-passi-indietro-jobs-act-maternita) e *Conciliazione. Proposte sul Jobs Act*, [www.ingenere.it/articoli/conciliazione-proposte-sul-jobs-act](http://www.ingenere.it/articoli/conciliazione-proposte-sul-jobs-act).

cesso produttivo in modo da distribuire i lavoratori nelle diverse durate di lavoro per sfruttare o il vantaggio fiscale degli orari più brevi o la maggiore produttività dei lavoratori con orari più lunghi; inoltre la struttura degli orari riacquista quella funzione necessaria per rispondere flessibilmente alle esigenze produttive. Per quanto riguarda i lavoratori, essi hanno la possibilità di scegliere o orari più ridotti a un saggio di salario orario maggiore od orari più lunghi a un salario medio orario netto ridotto. Il reddito dei lavoratori è allora una combinazione di un salario privato (in quanto remunerazione dell'attività lavorativa) e di un salario pubblico (derivante dall'esenzione fiscale e contributiva), così come del resto avviene con tutti gli interventi di riduzione del cuneo fiscale, anche se in questo caso tale operazione si realizza dal lato dell'offerta e non da quello della domanda di lavoro.

Il titolare del sussidio pubblico è direttamente il lavoratore e le imprese ne beneficiano assumendolo. In ogni momento, il lavoratore usufruisce di una sola esenzione dagli oneri fiscali e previdenziali, anche qualora sia impiegato a tempo ridotto in due o più attività. L'eventuale crescita dei lavoratori a tempo ridotto comporta, dato il salario orario relativamente più elevato, l'aumento della quota dei salari sul reddito complessivo e, contemporaneamente, la riduzione delle disuguaglianze tra i lavoratori. L'effetto redistributivo tra le macroquote di reddito risulta ulteriormente rafforzato qualora il reddito monetario fissato istituzionalmente come reddito (minimo) esente fiscalmente è trasformato nel sussidio (di disoccupazione) in caso di interruzione del rapporto di lavoro. Il "reddito minimo" assume allora il ruolo di salario di riserva, ovvero del livello minimo di salario al di sotto del quale il lavoratore non ha convenienza a scendere nella contrattazione; ne risulta arginata la flessibilità (salariale e normativa) verso il basso e rafforzata la resistenza del lavoratore a proposte di lavoro vessatorie. Ma un tale risultato è garantito solo se il sussidio ha caratteri di universalità e di non-condizionalità e riguarda quindi tutti gli occupabili (sia effettivi che potenziali); più precisamente, in un mondo di lavori intermittenti, è necessario che anche l'offerta dei lavoratori autonomi goda di analoghi vantaggi fiscali e contributivi (incluso il sussidio per i periodi di inattività).

La modulazione del carico fiscale e contributivo sul salario in funzione dell'orario potrebbe agevolare anche il ricorso al part time volontario come strumento per conciliare i tempi di vita e di lavoro. Oggi il part time è in crescita ma è per lo più involontario e prevalentemente femminile. Permane una reticenza delle azien-

de a modificare la loro organizzazione, plasmata sull'orario standard, in modo tale da consentire una riduzione e flessibilizzazione degli orari compatibili con le esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici.

Se fosse attuata la norma che consente di rimodulare le aliquote contributive in funzione delle fasce di orario,<sup>26</sup> sia le aziende che i lavoratori potrebbero essere incentivati a concordare riduzioni e rimodulazioni dell'orario di lavoro con un beneficio sia per la produttività delle aziende sia per le condizioni di vita delle lavoratrici e dei lavoratori.<sup>27</sup>

---

26 Cfr. art. 13 del D. Lgs. 196/1997 (c.d. pacchetto Treu).

27 Cfr. *Conciliazione. Proposte sul Jobs Act*, [www.ingenero.it/articoli/conciliazione-proposte-sul-jobs-act](http://www.ingenero.it/articoli/conciliazione-proposte-sul-jobs-act).

## Capitolo 9 Dal diritto di licenziare ai contratti di lavoro giusti

Se si volesse individuare la cifra unificante delle riforme dell'ultimo quinquennio (2010-2015), essa sarebbe certo rappresentata dalla manifesta intenzione di tenere il giudice del lavoro lontano dagli affari dell'impresa, limitando o escludendo il controllo di un soggetto terzo e imparziale sui provvedimenti e le scelte di carattere economico e organizzativo ritenuti di esclusiva pertinenza del datore di lavoro, persino quando questi abusa dei propri poteri, tanto al momento del ricorso a forme contrattuali non standard (c.d. flessibilità in entrata) quanto al momento del licenziamento (c.d. flessibilità in uscita).

Tale tendenza, già evidente nel Collegato lavoro del 2010 e nella riforma Fornero del 2012, si è fortemente accentuata con le riforme in materia di lavoro attuate dal governo Renzi. In particolare, attraverso la legge n. 78/2014 (di conversione del c.d. decreto Poletti) si è, nei fatti, precluso ogni controllo giudiziale sul ricorso ai più diffusi contratti flessibili (contratto a termine e somministrazione di lavoro a tempo determinato), essendo stata eliminata la necessità di giustificare il ricorso a tali figure contrattuali sulla base di ragioni oggettive e verificabili; con il decreto n. 23/2015 sul c.d. contratto a tutele crescenti non è stato introdotto alcun nuovo contratto, ma ci si è limitati a predeterminare il costo di un licenziamento illegittimo per rassicurare i datori di lavoro che abusano del potere di licenziare (si veda il cap. 4).

La via intrapresa non era una strada obbligata. L'idea di sostituire alla svalutazione competitiva della moneta la svalutazione competitiva del lavoro è il frutto di una precisa scelta politica, risultata sino a oggi sbagliata e, comunque, indubbiamente incoerente con una Costituzione che ha posto il lavoro alla base dell'edificio repubblicano. Perché il lavoro sia lavoro di qualità, viatico per una cittadinanza piena e vettore di libera partecipazione allo sviluppo politico, economico e sociale del paese (art. 3, comma 2, Cost.), esso deve innanzitutto essere stabile. Rimuovere "gli ostacoli di ordine economico e sociale" che, di fatto, limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, nella visione dei padri costituenti Lelio Basso e Massimo Severo Giannini ricordata da Stefano Rodotà, non significa certo assicurare un posto di lavoro fisso, a vita. E del resto neanche l'articolo 18 dello Statuto è stato un ostacolo per i processi di ristrutturazione e crisi aziendali che negli anni '80 del secolo scorso e poi in anni più recenti, dopo il 2008,

hanno espulso dal ciclo produttivo centinaia di migliaia di lavoratori in esubero. Avere un *lavoro stabile* significa semplicemente avere la certezza di disporre di un rimedio efficace contro eventuali soprusi e angherie del datore di lavoro, significa poter rivendicare, nella concretezza dei rapporti di lavoro, il diritto a una retribuzione equa o alla tutela della professionalità, della salute o della sicurezza sul lavoro. Significa potersi organizzare collettivamente senza temere che ciò possa costituire un biglietto di sola andata dentro una lista di nomi coinvolti in una procedura di riduzione di personale o in un trasferimento di ramo d'azienda.

Del resto anche il diritto dell'Unione europea, quando stabilisce che il lavoro a tempo indeterminato deve costituire la "forma comune" dei rapporti di lavoro non si limita a un esercizio retorico. Gli interpreti istituzionali di quel diritto, nella specie la Corte di Giustizia, hanno più volte precisato le ragioni sostanziali di tale predilezione, affermando, anche di recente, che "il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un *elemento portante della tutela dei lavoratori*", mentre "soltanto in alcune circostanze i contratti di lavoro a tempo determinato sono atti a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori". Sicché è lecito dubitare della conformità al diritto dell'Unione (art. 30 della Carta di Nizza) e al diritto sovranazionale (art. 24 della Carta sociale europea) con riferimento a una legislazione che prevede, a conseguenza di un licenziamento ingiustificato, una tutela monetaria irrisoria, tutt'altro che efficace, adeguata e dissuasiva, come invece dovrebbe essere. Peraltro, la strategia della Commissione europea si propone di ridurre la *job-insecurty* – la precarietà che incide pesantemente sulle scelte individuali come l'emancipazione economica dalla famiglia d'origine per i giovani, la posticipazione di scelte procreative, gli indici di consumo e di risparmio – e, al contempo, aumentare l'*occupabilità* dei cittadini in età lavorativa favorendo la loro capacità di trovare e mantenere un impiego all'interno del mercato del lavoro oggi stravolto dalla crisi e dalla competizione globale.

Sotto questo profilo la centralità del lavoro a tempo indeterminato non ha davvero nulla di antico, mentre andrebbe, semmai, aggiornata e rinnovata la desueta nozione di lavoro subordinato che trova radici in un'importante disposizione del Codice civile del 1942. Il concetto tradizionale di lavoro eterodiretto (art. 2094 c.c.), legato a un vincolo personale di assoggettamento gerarchico del lavoratore alle direttive, alla vigilanza, al controllo e al potere disciplinare del datore di lavoro è, in effetti, troppo angusto rispetto alla moderna organizzazione del lavoro nell'impresa.

Si dovrebbe invece allargare la tipologia dei soggetti sottoposti alla disciplina inderogabile del diritto del lavoro, applicando il complesso delle tutele riconosciute al solo lavoratore che presta la propria attività in regime di subordinazione tecnico-funzionale, a tutti coloro che svolgano un'attività "per conto altrui", in presenza di una condizione di doppia alienità: alienità dell'organizzazione produttiva nel cui ambito detta attività stabilmente s'inscrive e alienità dei risultati del lavoro, atteso che altri (il titolare dell'organizzazione, appunto) è immediatamente legittimato ad appropriarsene.

La prima misura per adeguare il diritto del lavoro alle esigenze del XXI secolo sarebbe, dunque, quella di *sostituire alla tradizionale nozione di lavoro subordinato eterodiretto, la più ampia e moderna nozione di lavoratore per conto altrui*. Del resto, proprio attorno a una proposta di legge su questo tema la Cgil raccolse, nel 2005, ben 5 milioni di firme.

E in relazione a tale figura, andrebbe immediatamente reintrodotta, ed esteso alle imprese con meno di 16 dipendenti, un sistema di rimedi efficace contro i licenziamenti ingiustificati, come richiedono le norme costituzionali, europee e internazionali.

Dalla centralità del *contratto di lavoro a tempo indeterminato per conto altrui*, inteso come forma comune dei rapporti di lavoro, dovrebbero discendere diversi corollari, alcuni, per così dire, di derivazione automatica, altri bisognosi di adeguati interventi legislativi.

Effetti significativi si avrebbero, innanzitutto, sul variegato *mondo del lavoro autonomo* che in Italia conta circa 6,3 milioni di persone, il 23% dell'occupazione totale, quasi dieci punti percentuali in più che in Francia o in Germania dove gli autonomi sono non più del 15% degli occupati. All'interno di questo composto universo esistono esperienze di microimprenditoria e di lavoro effettivamente indipendente. Le stime Isfol attestano, però, una presenza assai significativa di lavoro parasubordinato (co.co.co. e co.co.pro.), mentre il regime di committenza unica o prevalente riguarda anche la maggioranza del lavoro autonomo a partita Iva (cfr. *Sole24ore* del 12 aprile 2015 su dati Inps).

Ebbene, l'ampia nozione di lavoratore per conto altrui avrebbe come effetto diretto quello, assai prezioso, di attrarre nella sfera del lavoro presidiato dal diritto del lavoro quei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (ex art. 409 n. 3, c.p.c.), anche a progetto (ex art. 61 ss. d.lgs. n. 276/03), sino a oggi svolti in regime di formale (e, talvolta, anche sostanziale) autonomia: per esser chiari, *il mondo del*

*lavoro parasubordinato verrebbe finalmente attratto nell'orbita del lavoro protetto.* Soluzione assai più adeguata delle misure oggi promesse dal governo. Difatti, secondo quanto previsto dallo schema di decreto sulle tipologie contrattuali, il legislatore si propone di cancellare, a partire dal 1° gennaio 2016, il solo lavoro a progetto (introdotto nel 2003 in funzione anti-frode e migliorato nel 2012), ossia l'unica forma di lavoro autonomo coordinato assistita da alcune tutele di base in materia di equo compenso, gravidanza, infortunio e malattia. Mentre lascerebbe sopravvivere le “vecchie” collaborazioni coordinate e continuative – apparse con la legge Vigorelli del 1959 e poi codificate con la riforma del processo del lavoro del 1973 (art. 409 n. 3, c.p.c.) – ossia quelle collaborazioni del tutto prive di ogni garanzia e protezione, tradizionalmente utilizzate come mero sostituto commerciale del lavoro dipendente. Peraltro, la stessa scommessa di trasformare i collaboratori a progetto in lavoratori a tempo determinato non è esente da rischi: essa potrebbe ingenerare il cosiddetto *effetto carosello*, come ha già denunciato la Uil. L'effetto carosello o della porta girevole si ha quando si “stabilizza” un lavoratore, avendo già in mente di licenziarlo, al mero fine di fruire degli sgravi contributivi concessi per le nuove assunzioni; cui si sommerebbe, in caso di stabilizzazione dei collaboratori, l'enorme vantaggio legato al condono per tutte le omissioni contributive derivanti da un precedente utilizzo improprio del lavoro autonomo coordinato.

Nell'ambito del *lavoro autonomo puro* andrebbero introdotti due ordini di tutele: l'uno utile a sottrarre il lavoro autonomo a partita Iva (o libero-professionale) al ricatto della committenza, l'altro necessario ad assicurare un universo di tutele di base per *freelance* e professionisti di vario ordine e grado, a prescindere dal rapporto contrattuale che intrattengono con i rispettivi partner commerciali.

Un primo nucleo di protezioni andrebbe riconosciuto nei confronti del committente quando questi abusi della propria *posizione dominante*, imponga clausole vessatorie, o ponga in essere condotte discriminatorie e ritardi indebitamente i dovuti pagamenti del servizio acquisito dal professionista. Su questo piano, potrebbero essere modellate e calibrate sul lavoro autonomo esclusivamente personale alcune discipline già presenti nell'ordinamento, aventi a oggetto i rimedi all'abuso di posizione dominante nella relazione tra imprese, o ancora, la disciplina di derivazione europea sui ritardi nei pagamenti.

Un secondo novero di tutele di base andrebbe invece assicurato da parte dello Stato, facendo fronte a evenienze in nessun modo connesse a un (eventuale) squilibrio di potere tra contraenti, ma legato a eventualità che innervano il campo

del “lavoro senza aggettivi”, indipendentemente dalla natura giuridica del vincolo contrattuale: si tratta della gravidanza, della malattia, dell’infortunio, ma a ben vedere anche del bisogno di formazione e aggiornamento professionale. Un ambito, questo, che ogni ordinamento maturo dovrebbe assicurare a quanti partecipano e contribuiscono, in vario modo e misura, allo sviluppo economico e sociale del Paese, legato all’investimento che un sistema giuridico lungimirante dovrebbe riporre nell’innovazione e nello sviluppo del fattore umano, inteso anche come risorsa economica e produttiva.

Un secondo ordine d’interventi legislativi, più radicali, dovrebbe riguardare l’*effettivo ridimensionamento delle forme di lavoro precarie*, sino a oggi soltanto evocato, ma spesso in larga parte contraddetto dai concreti provvedimenti normativi assunti dal legislatore, come avvenuto nel caso della riforma Fornero e, più ancora, con il Jobs Act. La Cgil conta, tra schemi contrattuali veri e propri e loro varianti, 45 tipologie di rapporti di lavoro, altri (Isfol) ne contano 17 o 19: sempre un numero esorbitante. Mentre lo schema di decreto sul riordino delle forme contrattuali si limita ad abrogare istituti marginali, che hanno coinvolto poche migliaia di persone, come il *job-sharing*, (alternanza di due lavoratori su una stessa postazione lavorativa), e l’*associato in partecipazione*, un mercato del lavoro effettivamente ordinato e semplificato potrebbe ospitare *quattro o cinque tipologie contrattuali flessibili, diverse dal contratto standard*: il contratto a termine, per la copertura di esigenze temporanee e verificabili; il lavoro tramite agenzia, più oneroso e vincolato alla sussistenza di specifici presupposti (legati a esigenze del settore e/o del servizio); il contratto, oneroso, a contenuto formativo; il tradizionale contratto a orario ridotto.

Nella specie, andrebbe in primo luogo ricondotto alla sua dimensione fisiologica l’utilizzo del *lavoro a tempo determinato*, mentre tutti i dati sulla c.d. flessibilità in entrata attestano, a partire dal 2006, il costante ricorso al lavoro a termine per la copertura di esigenze stabili dell’impresa, talvolta come sostituto funzionale di un patto di prova lunga – idoneo a testare il lavoratore per un tempo di molto superiore ai sei mesi che la legge concede al datore di lavoro – oppure come mero strumento di ricatto del prestatore di lavoro finalizzato ad aumentarne la soggezione personale e, conseguentemente, le disponibilità in termini di ritmi di lavoro, rinunce a prerogative e diritti formalmente riconosciuti sul piano individuale e collettivo e sacrifici di ogni ordine e grado, con corredo di rischi conseguenti anche in tema di salute e sicurezza sul lavoro.



Sotto questo profilo andrebbe innanzitutto reintrodotta una *giustificazione causale* all'utilizzo del lavoro a tempo determinato, conforme all'elementare principio, pure contemplato dal diritto europeo per cui un'esigenza temporanea può essere coperta con un impiego temporaneo, diversamente da un'esigenza stabile e strutturale che richiede il ricorso alla "forma comune dei rapporti di lavoro", ossia quella che assicura un impiego stabile.

Analogo principio andrebbe, a maggior ragione, rispettato nel caso dei rapporti triangolari che contemplanò una dissociazione tra il soggetto che riveste il ruolo di datore di lavoro (nella specie, le agenzie di somministrazione) e quello che concretamente dirige e organizza la prestazione lavorativa a proprio beneficio (l'impresa utilizzatrice). Neppure le imprese, del resto, dovrebbero opporre particolare resistenza in ordine a una tale *restrizione del lavoro somministrato a tempo determinato*, posto che l'impiego di tale figura, finendo per costare di più rispetto al normale rapporto di lavoro in ragione del compenso che spetta all'agenzia, è stato tradizionalmente contenuto entro limiti fisiologici. Ancor minore sarebbe poi la resistenza nei confronti dell'abrogazione di uno strumento di matrice anglosassone come il c.d. *staff leasing*: la *somministrazione di lavoro a tempo indeterminato*, introdotta nel 2003, e domani – secondo quanto prevede il Jobs Act – liberamente utilizzabile per ogni attività o settore, col solo limite del 10% sulla forza lavoro dell'impresa che vi fa ricorso, non ha mai riscosso particolare fortuna, finendo per costituire null'altro che un miraggio ideologico per imprenditori irresponsabili. Essa, al pari del *lavoro a chiamata*, più noto come *job-on-call*, andrebbe semplicemente cancellata dal sistema, poiché quasi nessuno ne avverte il bisogno, mentre contribuisce, nei rari casi in cui vi si fa ricorso, a rappresentare il lavoro come una pura e semplice merce, disponibile alla bisogna senza che l'impresa ne assuma la responsabilità.

Una volta che i (pochi) contratti temporanei fossero ricondotti alla fisiologia, sarebbe utile istituire una strumentazione, anche processuale, realmente efficace nel sanzionare gli abusi, riconoscendo un ruolo attivo alle organizzazioni sindacali che indubbiamente risentono dell'eccessivo ricorso al lavoro precario. Sotto questo profilo, sono state autorevolmente formulate, e colpevolmente ignorate, proposte estremamente interessanti quali, ad esempio, l'utilizzo di strumenti processuali modellati sul procedimento per la repressione della condotta anti-sindacale del datore di lavoro (art. 28, l. n. 300/1970) per contrastare il ricorso illegittimo al lavoro temporaneo. Tale soluzione avrebbe il duplice positivo effetto

di sconfiggere la solitudine di ogni lavoratore precario, esposto al ricatto del mancato rinnovo, e di responsabilizzare a pieno le organizzazioni rappresentative dei lavoratori in ordine alla piaga del precariato.

Interventi di ben altro rilievo andrebbero, invece, proposti nel campo dei contratti a *causa mista* e a *tempo parziale*. Sia nel caso dell'apprendistato che nel caso del lavoro part-time si è fino a oggi privilegiata la flessibilità normativa, mentre invece tali figure andrebbero fortemente incentivate sul piano economico e contributivo.

Per esser chiari, sull'*apprendistato* andrebbero fatti investimenti di rilievo sul terreno della formazione, almeno pari ai controlli sull'effettivo svolgimento di un concreto piano formativo, anche affidati a enti statali o terzi. Inoltre andrebbe reintrodotta e rafforzata, per tutte le imprese, indipendentemente dai requisiti dimensionali, una misura di pura ragionevolezza, per cui sia possibile occupare *nuovi apprendisti* solo ove si proceda alla stabilizzazione di una parte significativa (*almeno il 50%*) di *quelli già impiegati*. Ciò indurrebbe le imprese a operare reali investimenti sulla formazione dei giovani lavoratori, mentre frustrerebbe un malcostume diffuso: lo sfruttamento dei più giovani per mere ragioni di contenimento del costo del lavoro, come avvenuto, a suo tempo, con i contratti di formazione lavoro e come avviene, da qualche anno a questa parte, con la moderna figura dell'apprendistato professionalizzante.

Infine, in ordine al contratto di lavoro a tempo parziale, andrebbe ricostruito lo spirito con cui un giurista d'eccezione come Massimo Roccella intervenne per regolare tale figura in attuazione della Direttiva europea del 1997 (d.lgs. n. 61/2000). Quella disciplina aveva il pregio di valorizzare le autentiche ragioni per le quali, in sede europea, si sollecitava una diffusione del lavoro part-time: tale contratto aveva, infatti, la virtù di conciliare esigenze di vita e di lavoro, favorendo l'ingresso (o la permanenza) specialmente delle donne sul mercato del lavoro. Da quando alle regole si sono sostituite le cifre, il part-time ha subito una sorta di mutazione genetica: per favorire l'innalzamento del tasso di diffusione del lavoro a tempo parziale sono state introdotte dalla riforma Biagi (e pienamente restaurate con il Jobs Act) le clausole flessibili ed elastiche, che consentono al datore di lavoro di variare unilateralmente la collocazione e l'estensione temporale della prestazione lavorativa con soli due giorni di preavviso. La ricetta ha fatto un po' lievitare il part-time (imposto), ma al prezzo di un completo rovesciamento della sua funzione antropologica: è stata infatti frustrata proprio quella possibilità di

conciliare esigenze di vita e lavoro, in nome della quale tale contratto veniva promosso e incentivato.

Oggi, a tali esigenze se ne sommano di nuove e ulteriori, sicché la promozione dell'orario ridotto dovrebbe rispondere a una vocazione antica e modernissima: distribuire il lavoro su un numero crescente di soggetti, migliorando, insieme alla produttività dell'impresa, la vita di quanti devono lavorare per vivere.

Per ridurre la *job-insecurity* sarebbe utile, infine, una *decontribuzione selettiva di buona impresa*<sup>28</sup> in base alla quale l'imprenditore virtuoso che assume, non licenzia, rispetta i contratti o almeno ha in questo campo performance superiori alla media del settore (e, si potrebbe aggiungere, investe sull'innovazione e l'aggiornamento della manodopera) dovrebbe ottenere percentuali maggiori di decontribuzione. Al contrario, l'imprenditore meno virtuoso si vedrebbe aggravare il peso fiscale.

Questo meccanismo selettivo, finendo per personalizzare il “premio” fiscale, fissato in base a una molteplicità di parametri, resta difficile da applicare a un budget predefinito e avrebbe pertanto bisogno di un lasso di tempo di sperimentazione per offrire un campione credibile sulla base del quale calcolare le coperture. Ciò che si vuole proporre qui è essenzialmente una logica non soltanto premiabile che scoraggi il dumping di un'imprenditoria scaltra e truffaldina a scapito di quella corretta e responsabile. Attualmente la logica sembra essere stata capovolta completamente: il Jobs Act, con il contratto a tutele crescenti, favorisce l'assunzione di nuovi lavoratori soltanto nella misura in cui ne favorisce il licenziamento. Difatti, i benefici economici concessi con la legge di Stabilità (art. 1, co. 118 ss., l. n. 190/2014) per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato successive al 1° gennaio 2015 sono ben superiori al costo che deve sopportare un datore di lavoro che agisce contro la legge, comminando un licenziamento (anche consapevolmente) illegittimo.

28 Il meccanismo è regolato sulla falsariga di una vecchia proposta di Pietro Ichino, datata 2008, mai presa in seria considerazione, al contrario di tutte le altre contenute nel disegno di legge 1481/09 sull'introduzione della *flexicurity*. Il disegno di legge che il senatore Ichino ha presentato come primo firmatario è infatti, insieme alle proposte di Tito Boeri e Pietro Garibaldi nel 2008, il brogliaccio del Jobs Act. In realtà il procedimento tratteggiato da Ichino, all'interno del suo “contratto di transizione” servirebbe a finanziare un fantomatico ente bilaterale imprese-sindacati responsabile dell'erogazione dei trattamenti di disoccupazione, della riqualificazione e del reinserimento dei lavoratori espulsi dal processo produttivo, riproposto da Filippo Taddei, responsabile Lavoro nella segreteria Pd. Ichino in realtà utilizza questo meccanismo bonus-malus per formulare un disegno di legge dalle coperture limitate (mezzo miliardo di euro l'anno per la decontribuzione delle nuove assunzioni con contratti di transizione nelle imprese con meno di 16 dipendenti).

Il concetto di decontribuzione selettiva dovrebbe riguardare anche gli appalti, che non possono essere unicamente al massimo ribasso e devono contenere clausole di salvaguardia per i lavoratori e di corretto funzionamento dell'impresa. Pertanto gli appalti dovrebbero contenere anche clausole premiali per le aziende che non delocalizzano e che assumono di più con contratti standard.

## Verso un salario minimo

Le riforme del lavoro introdotte dal Jobs Act indeboliscono le condizioni dei lavoratori e hanno effetti diretti sulle retribuzioni. Nel quadro definito dal governo di Matteo Renzi i salari dei contratti nazionali saranno contenuti, la contrattazione aziendale avrà più spazio, i compensi individuali diventeranno più importanti, con una generale spinta al ribasso dei salari, risultato della riduzione delle tutele, della precarietà e della concorrenza tra lavoratori. Il governo ha annunciato che nel prossimo decreto relativo al Jobs Act sarà introdotta una norma sul *salario minimo* che potrebbe rappresentare un'ulteriore novità del quadro normativo sul lavoro.

L'attenzione al ruolo del salario minimo sta crescendo in Europa. In Germania l'accordo del governo di coalizione tra democristiani e socialdemocratici ha previsto l'introduzione di un salario minimo di 8,5 euro l'ora che tuttavia non viene applicata ai diversi milioni di lavoratori coinvolti nei "mini-jobs" che guadagnano circa la metà. Anche in ambito sindacale europeo sono emerse analisi e proposte in materia (si veda Thorsten Schulten and Torsten Müller, *Back on the agenda: a European minimum wage standard*, ETUI, Bruxelles, 2014, [www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Back-on-the-agenda-a-European-minimum-wage-standard](http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Back-on-the-agenda-a-European-minimum-wage-standard)). Per l'Italia si veda Valerio Speciale, *Il salario minimo legale*, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT-244/2015 [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20150323-113350\\_speciale\\_n244-2015itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20150323-113350_speciale_n244-2015itpdf.pdf)).

Con l'indebolimento dei lavoratori, la riduzione della capacità di contrattazione sindacale, specie in settori meno sindacalizzati e in quelli dei servizi, e della copertura assicurata dai contratti di lavoro nazionali, il problema dei bassi salari e di lavoratori che non riescono a uscire dalle condizioni di povertà anche guadagnando un salario si pone in modo drammatico. Il salario minimo in alcuni casi può contribuire a affrontare tali condizioni di povertà – in particolare negli Stati

Uniti, dove il presidente Obama ha aumentato il salario minimo per i dipendenti pubblici e dove sono in corso diverse campagne – in alcuni stati, nei fast food, eccetera – per portarlo a 15 dollari l'ora.

In Italia, tuttavia, la situazione è piuttosto diversa. Attualmente i contratti di lavoro negoziati dai sindacati, che coprono circa l'80% del lavoro dipendente nell'industria e nei servizi privati e pubblici, stabiliscono dei minimi contrattuali per ciascuno dei livelli professionali definiti dal contratto.

Se il salario minimo introdotto dal governo sarà inferiore all'importo fissato dai minimi dei contratti di lavoro nazionali si realizzerà una pressione al ribasso sui salari contrattuali e si può creare l'opportunità per le imprese di pagare meno i lavoratori meno qualificati, con retribuzioni fuori dei contratti nazionali.

Per quanto riguarda lo specifico dei lavoratori dipendenti – a cui si applica direttamente la possibile introduzione del salario minimo – la proposta più immediata resta quella di agganciare il salario minimo ai minimi contrattuali, eventualmente avvicinando i livelli minimi di diverse categorie. In questo modo si otterrebbero quattro risultati importanti: a) estendere la retribuzione minima in modo egualitario anche ai lavoratori che non vengono coperti dai contratti esistenti; b) tutelare il ruolo dei contratti nazionali, riconoscendo l'autonomia delle parti sociali nella definizione dei salari; c) evitare che il salario minimo si traduca in un'erosione dei livelli retributivi più bassi previsti dai contratti; d) assicurare una certa articolazione delle retribuzioni minime in base ai settori, alle categorie e ai livelli delle qualifiche dei lavoratori – ci potrebbero essere diversi livelli di salari minimi – anche se il salario minimo dovrebbe spingere a una convergenza progressiva di tale soglia di tutela dei salari.

Per introdurre un salario minimo con tali caratteristiche, tuttavia, sono necessari due passaggi legislativi. In primo luogo la legge dovrebbe introdurre il salario minimo agganciato ai contratti di lavoro e stabilire che i contratti siglati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno effettiva validità erga omnes, un principio che si è affermato negli orientamenti giurisprudenziali, ma non è stabilito dalla legge.

In secondo luogo, sarebbe necessaria una legge sulla rappresentanza sindacale – da tempo richiesta dalla Fiom, da molti giuslavoristi e da altre forze – per stabilire in base al voto e alla partecipazione dei lavoratori stessi quali sono i “sindacati rappresentativi”.

In questo modo potrebbero essere affrontati diversi nodi cruciali del sistema di

relazioni sindacali del paese, introducendo allo stesso tempo: a) un principio di tutela generale che contribuisca a unificare le retribuzioni più basse; b) un principio di solidarietà che riconosca il ruolo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; c) un principio di democrazia che ridarebbe ai lavoratori la possibilità di esprimersi direttamente sulle proprie rappresentanze sindacali.

L'interesse della proposta del salario minimo sta soprattutto nella sua utilità nell'assicurare lo stesso trattamento retributivo minimo alle figure più fragili del mercato del lavoro. Considerata l'estensione del lavoro precario e non sindacalizzato in Italia, il rilievo della proposta di salario minimo è tanto maggiore quanto più le norme che possono essere stabilite – ed effettivamente messe in atto dalle imprese, con i necessari controlli e sanzioni – saranno in grado di tutelare le figure professionali più esposte a retribuzioni basse. Il dibattito sulle modalità di introduzione del salario minimo dovrà quindi svilupparsi sulla base di queste considerazioni, in modo da farne uno strumento non di indebolimento delle tutele contrattuali esistenti, ma di estensione e generalizzazione del fondamentale diritto del lavoratore a un salario dignitoso.

In questa prospettiva, la proposta del salario minimo va avanzata in parallelo a quella di tutela del reddito presentata nel capitolo 10. Le due misure sono complementari per assicurare effettivamente a tutti – lavoratori dipendenti, precari, autonomi e non occupati – una tutela convergente tra tali diverse condizioni, che tendono sempre più, specie per i giovani, a caratterizzare momenti diversi dei percorsi professionali delle persone. Una tutela convergente dei redditi minimi – oltre che delle tutele sociali – ottenuti in situazioni di lavoro e di non lavoro è un elemento essenziale per assicurare a tutti condizioni di vita dignitose.

---

## Capitolo 10 **Salari, tutela dei redditi, nuovo welfare**

### **10.1 Pensioni: riforme incongruenti**

Negli ultimi anni i periodici aggiornamenti delle previsioni dei livelli futuri delle prestazioni pensionistiche hanno suscitato meno clamore del solito, perché non mostrano più l'enorme crollo delle prestazioni dei prossimi decenni che evidenziavano in precedenza. La riforma Fornero non solo ha aumentato fortemente l'età di pensionamento, ma ha stabilito che essa aumenti in parallelo con la speranza di vita. Conseguentemente, e qui sta l'inghippo, si è deciso, nelle previsioni delle pensioni future, di aumentare anche la lunghezza della carriera lavorativa considerata. Insomma, per concludere che le pensioni non cadranno più di tanto in futuro, si confrontano i livelli pensionistici di uno che va in pensione oggi a 65 anni con 40 anni di lavoro e che vivrà verosimilmente ancora per una ventina d'anni con quelli di cui godrà qualcuno che nel 2050 andrà in pensione a 70 anni, avendone lavorati 45 e che avrà una uguale residua speranza di vita al pensionamento di venti anni.

Se questi sono i parametri di riferimento per il sistema pensionistico, bisogna chiedersi se: 1) vi sia coerenza col modello delineato dal Jobs Act; 2) in caso di incoerenza, cosa sarebbe necessario fare per cercare di eliminarla, almeno parzialmente; 3) quale possa essere un modello di riferimento se non radicalmente alternativo, almeno in parte più virtuoso; 4) Questo porta, infine, ad accennare a due elementi di fondo indicatori della inadeguatezza dell'attuale sistema di regolazione della società e del mercato del lavoro a trasformare in benessere collettivo le possibilità oggi offerte dai nuovi sistemi produttivi, che costituiscono al tempo stesso elementi chiave per sviluppare una visione alternativa del welfare, coerente con gli sviluppi tecnologici.

**1** Consideriamo innanzitutto il problema della coerenza.

a) Innanzitutto, è evidente che il nostro sistema pensionistico, basato sul sistema contributivo (ti restituisco come pensione i contributi che hai versato, rivalutati al tasso di crescita del Pil, divisi per la speranza di vita al momento del pensionamento) presuppone, per adempiere la sua funzione, aliquote contributive elevate (attorno al corrente 33%) e una lunga e ininterrotta storia lavorativa/contributiva

del lavoratore. Presuppone, sostanzialmente, una situazione dove la disoccupazione è scarsa o nulla e i lavoratori mantengono sempre il proprio posto di lavoro ovvero, se lo perdono, riescono a trovarne un altro in tempi brevi, e per lavoro si intende uno nel quale i livelli salariali permettano di essere assoggettati a contributi così elevati.

Non è certo lo scenario attuale del mercato del lavoro, né quello prefigurato dal Jobs Act, che anzi, non innovando rispetto alle altre riforme del mercato del lavoro degli ultimi venti anni, ha i suoi capisaldi nella flessibilità dell'impiego (intesa come facilità da parte del datore di lavoro di liberarsi del lavoratore quando non ne ha bisogno) con alternanza fra lavori diversi intervallati da periodi di disoccupazione e nel contenimento del costo del lavoro. Nella realtà dei fatti, lungi dall'aumentare, gli anni di contribuzione andranno a calare in futuro, sia per quanto appena detto, sia perché, a differenza di prima, praticamente nessuno è più in grado di riscattare ai fini pensionistici gli anni di studio, che costano adesso dieci, ventimila euro l'anno. È anche chiaro che nel mondo prefigurato dal Jobs Act livelli di aliquote contributive elevati come quelli attuali non saranno sostenibili ancora a lungo e il passo logico successivo sarà di minare ulteriormente le prospettive pensionistiche dei lavoratori.

b) Esiste poi un'altra rilevante contraddizione fra un atto che si proporrebbe di creare occupazione innanzitutto in ingresso, con particolare focus sull'offrire qualche prospettiva ai giovani, e una riforma pensionistica che ha di fatto imposto ai lavoratori più vecchi, quelli peraltro che vengono relativamente meno toccati dalla riforma, di rimanere al lavoro per tre, quattro anni in più, azzerando di fatto il turnover nelle imprese, ovvero costringendole, di fatto, a mantenere i lavoratori anziani e a non assumere i giovani. La contraddizione è talmente enorme che un osservatore esterno rimarrebbe allibito: ma come, un paese con enorme disoccupazione giovanile e un problema strutturale di scarsa produttività decide di privarsi proprio del contributo della componente più qualificata e motivata, imponendo invece al suo posto di mantenere lavoratori più anziani, generalmente meno qualificati e motivati? Ci si sarebbe potuto aspettare dal Jobs Act un tentativo di affrontare la contraddizione, ma non si è andati oltre l'accentuazione e generalizzazione della precarizzazione degli stessi lavoratori giovani e dei segmenti più deboli, con l'ulteriore accentuazione della segmentazione del mercato del lavoro.



**2** I problemi di contraddizione fra sistema pensionistico contributivo e frammentarietà della carriera lavorativa potrebbero essere risolti solo con un'enorme e dispendiosissima iniezione di contributi pubblici e ammortizzatori sociali. Il pubblico dovrebbe coprire non solo gli sgravi contributivi che sarebbe costretto a garantire sistematicamente nei segmenti ora resi ancora più deboli del mercato del lavoro; ma anche un'adeguata contribuzione figurativa per tutti i periodi di non lavoro, che andrebbero ulteriormente a crescere, oltre che per i periodi di studio. Il tutto pur solo guardando al futuro pensionistico, perché a tali somme dovrebbero aggiungersi quelle necessarie a una generalizzazione vera di tutte quelle tutele contro la disoccupazione, ora limitate a una parte dei dipendenti privati e ciononostante insufficientemente finanziate dal governo. Un mercato del lavoro "fluido" e precarizzato con una spesa in ammortizzatori sociali del 5-6% del Pil al posto dell'1,5% attuale sarebbe forse "digeribile", ma appunto, se il governo fosse disposto a mettere cinquanta, sessanta miliardi l'anno in più sugli ammortizzatori, il quadro cambierebbe radicalmente. In realtà, dietro le dichiarazioni di facciata, come chiaramente mostrato dalla finanziaria 2015, sta la volontà di fare una riforma degli ammortizzatori sociali a costo zero, solo riallocando le risorse ora destinate ai vari interventi. Di fatto, meno diritti per tutti e costruzione di una qualche minima garanzia per alcuni lavoratori a spese di altri.

**3** Un modello pensionistico e di welfare se non radicalmente alternativo, almeno in parte più virtuoso potrebbe delinarsi seguendo due direzioni.

a) La prima è quella appena descritta, si tratterebbe cioè di "compensare" l'incoerenza fra sistema pensionistico contributivo e lavoro discontinuo, precarizzato e indebolito del Jobs Act adeguando: il sistema di ammortizzatori sociali, istituendo di fatto un reddito di ultima istanza che offra idonea copertura a tutti coloro che, temporaneamente o per lunghi periodi, non trovano un lavoro; i servizi per l'impiego e per la formazione; i contributi pensionistici figurativi, per compensare tutti i periodi di non lavoro e garantire una continuità nel tempo della contribuzione. Si tratta, come detto, di incrementare sostanzialmente la spesa per ammortizzatori sociali, su una scala oggi neanche lontanamente presa in considerazione dal governo.

b) Una soluzione un po' più radicale prevedrebbe l'introduzione di una pensione universalistica, non sottoposta alla prova dei mezzi, sostanzialmente un assegno

sociale (attualmente fra 460 e 640 euro mensili) pagato a tutti gli anziani, a prescindere dall'aver o meno contribuito al sistema pensionistico. Su questa pensione si innesterebbe poi la pensione contributiva, il che permetterebbe anche di abbassare, a parità di prestazione erogata, le aliquote pensionistiche, dato che la pensione di base verrebbe finanziata attraverso la fiscalità generale.

c) In ambedue i casi delineati salta il principio pensionistico "contributivo" nella versione naïve applicata in Italia, che viene sostituito da versioni più evolute, nelle quali i contributi individuali vengono integrati da contributi figurativi (la prima ipotesi) oppure si aggiungono a una prestazione pensionistica di base non contributiva (la seconda ipotesi). Non senza rischi politici, dato che il finanziamento con risorse pubbliche e non con contributi pensionistici ha una diversa legittimità formale (sono risorse pubbliche, non più soldi dei lavoratori, dunque dipenderebbero dalle priorità di politica di bilancio).

**4** Questo porta a sottolineare due punti di fondo, il primo relativo alle risorse, il secondo alla discrasia fra potenzialità offerte dalla tecnica di liberare l'uomo dal lavoro e realtà fattuale nella quale il tempo di lavoro torna a fagocitare l'intera vita.

a) Per quanto riguarda la spesa, andrebbero sfatati due miti, il primo relativo alla base del prelievo, il secondo relativo alla sua dimensione.

D) Per quanto riguarda la base del prelievo, non c'è nessun principio economico che richieda che le pensioni siano finanziate con i contributi dei lavoratori (come avviene per la gran parte), piuttosto che attraverso la fiscalità generale (come avviene, ad esempio, in Danimarca). Se gli organismi internazionali, in primis la Ue, hanno da un quindicennio spinto al finanziamento contributivo delle pensioni e l'Italia si è fatta, a partire dalla riforma del 1995, campione di un sistema siffatto, col risultato di imporre aliquote contributive del 33%, cui necessariamente corrispondono elevati costi del lavoro e cuneo fiscale/contributivo, non esiste una stringente ragione economica per far ciò (a una possibile ragione di carattere più strettamente politico sindacale abbiamo, invece, accennato poco sopra). Di più, se la fiscalizzazione almeno parziale della spesa pensionistica incidesse su una base contributiva diversa dal lavoro (ad esempio rendite finanziarie o patrimonio), potrebbe contribuire ad aumentare effettivamente i salari e a ridurre il costo del lavoro.

II) Sempre a livello internazionale, si afferma normalmente che bisogna stabilizzare e tendenzialmente ridurre la spesa per il welfare, in quanto saremmo ormai arrivati a livelli ormai insostenibili. In effetti, la stabilizzazione in particolare del rapporto fra spesa pensionistica e Pil è stato un mantra delle politiche pensionistiche italiane degli ultimi 25 anni, addirittura più volte esplicitato nella normativa. Ma questo significa che se la spesa non deve aumentare, mentre il numero di anziani invecchia, a parità di altre condizioni necessariamente le prestazioni devono diminuire. Qui si apre una grande contraddizione fra una società che produce sempre di più e che vorrebbe redistribuire sempre di meno. In realtà, l'aumento della produttività e della quantità di beni prodotti rende tecnicamente possibile aumentare al tempo stesso il prelievo e la redistribuzione da parte dell'operatore pubblico, di modo da diffondere nella società, e non solamente fra gli operatori economici coinvolti, l'aumento della ricchezza e del reddito. Era un principio ben chiaro fino a venticinque anni fa a politici ed economisti, non a caso tutti i sistemi pensionistici dell'epoca prevedevano l'indicizzazione delle pensioni ai salari nominali, ovvero non solo alla crescita dei prezzi ma anche a quella della produttività, di modo che anche i pensionati arrivassero a godere dei progressi economici della società.

III) Sostanzialmente, in ambedue i casi si tratta di diverse ipotesi di regolazione del sistema, della distribuzione del prodotto fra i cittadini e fra le varie generazioni. Il modello attuale di regolazione, che vorrebbe una redistribuzione minima del prodotto da parte dell'operatore pubblico e che sui salari pesasse l'intero onere dei trattamenti pensionistici, si mostra inadeguato alla realtà e agli sviluppi delle nostre società. Un sistema di regolazione nel quale la redistribuzione da parte dell'operatore pubblico (dunque anche il prelievo, in tutte le sue forme) assume un ruolo molto più rilevante e contemporaneamente il carico previdenziale sui redditi da lavoro diventa molto più leggero, è tecnicamente possibile e probabilmente molto più adeguato a rispondere alle esigenze delle nostre società.

b) Infine, vi è una contraddizione di fondo, quasi filosofica, richiamata anche in altre parti del rapporto, sul fatto che l'incapacità del mercato e la rinuncia dello stato a indirizzare attivamente il sistema produttivo trasforma il succes-

so tecnologico in un incubo per moltissimi. La tecnologia e le macchine, alla fin fine, permettono all'uomo di assicurarsi beni in quantità sempre maggiore e di migliore qualità, liberandosi al tempo stesso della fatica del lavoro. Tutto ciò permetterebbe di migliorare la qualità della vita e del lavoro, aumentando al tempo stesso il tempo libero. Dovrebbe essere il fine ultimo del progresso e le possibilità tecniche sono sotto gli occhi di tutti. Invece, nella logica del Jobs Act, così come della riforma pensionistica, il lavoro è fondamentalmente "quantità" di lavoro, da aumentare il più possibile, a prescindere dalla qualità, dalla sicurezza, dalle possibilità tecniche. Insomma, laddove la tecnologia permetterebbe un nuovo umanesimo che liberi effettivamente l'uomo dal bisogno e ne arricchisca di contenuti la vita, la logica che prevale, invece, è quella del ritorno al lavoro brutto, al lavoro di fatica, merce che l'impresa acquista a suo piacimento sul mercato. Per un chiarissimo esempio di questo si pensi che il richiamato aumento dell'età di pensionamento in linea con l'aumento della speranza di vita, impone che tutto l'incremento della longevità vada ad accrescere il periodo di lavoro dell'individuo, senza aumento alcuno dei periodi di non lavoro.

Questa assurdità logica, per la quale la visione predominante della nostra società, di cui il Jobs Act è espressione, impone di tornare a un lavoro matto e disperatissimo, proprio laddove le nuove tecnologie danno la concreta possibilità di liberare l'uomo dalla costrizione del lavoro, di nuovo punta sull'inadeguatezza e sull'incoerenza dell'attuale sistema di regolazione, che, non a caso, vede l'assurda convivenza di lavoro sempre più "stressato" e intensivo con disoccupazione di massa, anche di persone qualificate.

È un contesto dal quale si può uscire solo moltiplicando ulteriormente la produzione e il consumo di beni, con le pessime conseguenze che tutto ciò avrebbe su stili di vita e ambiente, oppure, ed è l'unica strada che sembrerebbe poter riportare a coerenza tecnologia, mercato del lavoro e welfare, con una redistribuzione del lavoro mediante la diminuzione generalizzata dell'orario di lavoro.

## 10.2 Un nuovo welfare per superare la precarietà

La creazione diretta di lavoro e la "riduzione sussidiata degli orari" sono operazioni necessarie ma non sufficienti per evitare che la precarietà occupazionale continui a essere la norma di una società "duale" nella quale una parte non irri-

levante dei lavoratori è costretta a una situazione endemica, presente e futura, di insicurezza economica. Va considerato che, nelle condizioni attuali, la maggior parte delle nuove assunzioni utilizzano – e ciò presumibilmente si accentuerà in seguito all’attuazione dei provvedimenti del Jobs Act – uno dei molteplici contratti non-standard attualmente disponibili, i quali non forniscono, pur nella varietà delle loro forme, sufficienti garanzie per il lavoratore. È quindi necessario adottare azioni dirette per contenere, e al limite eliminare, il paradigma della precarietà che caratterizza i rapporti lavorativi, indifferente se riguardano il lavoro dipendente oppure il lavoro indipendente e autonomo. La precarietà dei rapporti di lavoro si manifesta nell’insufficiente protezione nei confronti dei classici rischi di disoccupazione, malattia e vecchiaia a cui si aggiunge ultimamente e sempre più il rischio crescente di sottoremunerazione (corrispondente a un salario insufficiente a garantire l’attuale livello storico di sussistenza) del lavoro (del *working poor*). Non è quindi possibile procrastinare le opportune trasformazioni istituzionali in grado di affrontare la situazione strutturale che si è venuta consolidando e una politica per il lavoro che voglia essere incisiva non può non proporsi un ripensamento del modello complessivo di welfare.

Non va trascurato che l’effetto più rilevante per una riduzione della precarietà dei contratti di lavoro, e quindi della povertà, deriva, nella prospettiva che qui è sviluppata, dall’attuazione dei piani del lavoro e dalla riduzione generalizzata degli orari. Questi interventi hanno indubbe benefiche ricadute per la semplice considerazione che l’espansione del numero dei posti di lavoro implica di poter offrire a un più ampio numero di persone l’opportunità di un impiego continuo; ne deriva, come già si è accennato, un minore eccesso di offerta di lavoro, con l’effetto di contenere da parte dei lavoratori l’imposizione delle imprese per condizioni salariali e normative più svilite.

Va sottolineato inoltre che entrambi gli interventi introducono di fatto un livello di reddito “minimo”: nell’ambito dei Piani con la stipula dei rapporti di lavoro che prevedono un salario fissato istituzionalmente (in corrispondenza o meno ai livelli minimi contrattuali esistenti); nel caso di una riduzione sussidiata degli orari con la definizione del livello di reddito esente dal punto di vista fiscale e previdenziale soprattutto se esso costituisce anche il riferimento di base del sussidio di disoccupazione. Il fatto che una parte consistente dell’offerta di lavoro può potenzialmente beneficiare di questi livelli minimi di reddito ha sostanzialmente l’effetto di definire istituzionalmente una “norma sociale” di validità generale

se con riferimento a essa vengono strutturati tutti gli altri provvedimenti esistenti di protezione sociale, non solo quelli per supplire alla caduta del reddito nel caso di perdita del lavoro, ma anche quelli che intendono contrastare le condizioni più pregiudicate di povertà, vecchiaia, inabilità. L'importanza della norma salariale risiede appunto nel costituire il riferimento comune dell'intero sistema che può ben articolarsi adottando opportune integrazioni per tener conto dei bisogni specifici da soddisfare (famiglie numerose, pensioni minime, particolari inabilità eccetera).

Piani del lavoro e riduzione sussidiata degli orari riguardano essenzialmente rapporti contrattuali di lavoro dipendente. Per ridimensionare le condizioni di precarietà del lavoro occorre che l'azione interessi l'intero complesso di lavoratori e quindi si richiede di definire le forme dell'intervento in modo che estenda le medesime garanzie a qualsiasi lavoratore, qualunque sia la tipologia del contratto (e quindi anche a quello indipendente o autonomo). Non interessa, a questo riguardo, il caso del "falso" lavoro autonomo, dei contratti di lavoro indipendente che occultano, nell'interesse del datore di lavoro, la realtà di un'attività dipendente; casi siffatti dovrebbero risultare riassorbiti per il vantaggio fiscale che l'impresa ottiene assumendo i lavoratori con contratti che riflettono la sua effettiva realtà contrattuale.

Il riferimento è invece a quel lavoro a intermittenza (di consulenza, di prestazione d'opera, eccetera) che permette al lavoratore di organizzare in maniera autonoma la sua attività (e la sua vita). In questo caso, va previsto che l'integrazione del reddito vada estesa a tutti i casi di lavoro a termine e di collaborazione che dovessero persistere e, nel caso del lavoro autonomo, potrebbe prendere la forma di un'esenzione fiscale e previdenziale simile a quella prevista per il lavoro a orario ridotto, applicata a una corrispondente fascia annua di reddito minimo in sede di dichiarazione annuale dei redditi. Dovrebbe essere prevista la possibilità di ricorrere, in caso di una caduta delle opportunità di lavoro, al sussidio di disoccupazione come tutti gli altri lavoratori, salvo ovviamente considerare questo reddito come reddito esente nel conguaglio di fine anno. In sostanza, se l'obiettivo di breve periodo è quello di modificare la normativa contrattuale per ridimensionare il numero dei rapporti di lavoro precari e per riqualificarli normativamente a standard accettabili per i lavoratori, l'obiettivo di medio-lungo periodo è l'unificazione delle condizioni di reddito e di protezione assicurativa per tutti i lavoratori qualunque sia la forma contrattuale che, nell'interesse congiunto di imprese e la-

voratori, dovesse essere adottata. Non va trascurato che, in questo contesto, la certezza di disporre comunque di un reddito minimo è un fattore che, nonostante l'insicurezza dei rapporti di lavoro, rafforza strutturalmente la capacità contrattuale, individuale e collettiva, dei lavoratori.

Un intervento organico di politica economica in questa direzione implica una riformulazione del sistema di welfare capace di tener conto, con modalità sperimentali e risorse crescenti nel tempo, di una realtà in cui sistematicamente una larga parte dei lavoratori sono costretti nell'arco della loro vita a passare da un posto di lavoro all'altro (con intervalli non brevi di assenza di impiego); deve quindi strutturarsi in maniera tale da rendere economicamente sostenibili, se ne hanno una giustificazione, anche modalità di lavoro intermittenti prevedendo una compensazione alla conseguente incertezza di redditi nel corso dell'attività produttiva e, successivamente, nell'età del pensionamento. In sostanza, nel caso in cui non siano disponibili opportunità di lavoro, anche se di minore durata, va garantita a ogni cittadino una sussistenza (minima) di reddito di cui il lavoratore è il diretto beneficiario senza alcuna intermediazione dell'impresa da cui dipende.

Per la realizzazione efficace di un tale obiettivo, il sussidio deve essere tendenzialmente universale in quanto rivolto all'ampia platea degli "occupabili" (lavoratori sia effettivi che potenziali, sia dipendenti che indipendenti), ma deve essere anche incondizionato in quanto giustificato dalla condizione del lavoratore e non dall'esistenza o meno di una presunta domanda di lavoro. Un welfare la cui architettura è fondata su una garanzia di "reddito minimo" non deve necessariamente essere condizionata da una diretta e continua partecipazione del lavoratore all'attività produttiva (di mercato e di beni pubblici) ma, evitando forme di welfare-to-work specie in un contesto in cui le opportunità di lavoro si stanno contraendo, si configura come parte organica di un sistema di welfare nazionale alla stessa stregua della sanità e dell'istruzione pubblica. Un welfare che non esclude ma anzi sviluppa l'adozione di politiche attive per il lavoro rafforzando le strutture formative e universitarie di formazione professionale delle nuove leve giovanili (quale il Programma europeo Youth Guarantee) e di riqualificazione delle competenze superate dall'avanzamento tecnologico.

Come si è detto, un modello di welfare basato su un reddito minimo garantito e tendenzialmente universale è un elemento unificante dell'intero sistema di protezione sociale nel quale i diversi interventi assistenziali non appaiono come

espressione di situazioni individuali specifiche ma come “norma sociale” di riconoscimento di un diritto di cittadinanza. Agli effetti sulla redistribuzione primaria del reddito derivanti dagli interventi di creazione diretta di lavoro o di riduzione sussidiata degli orari si aggiungerebbero quelli sulla redistribuzione secondaria del reddito dovuti al “ridisegno” del modello di welfare; ne risulterebbero irrobustite le condizioni per il riassorbimento degli effetti amplificatori delle disuguaglianze derivanti dell’attuale modello produttivo.

La possibilità di realizzare un modello di welfare così strutturato richiede naturalmente un impegno redistributivo particolarmente intenso e quindi un sistema fiscale più progressivo e indubbiamente più efficiente. Inoltre, sebbene un sistema di garanzie universali potrebbe alleggerire l’azione amministrativa pubblica da molte disposizioni discrezionali, ugualmente il nodo della burocrazia – cui competerebbero l’onere dell’organizzazione, il monitoraggio e il controllo del progetto – rimane una questione rilevante per il pesante condizionamento che può introdurre nella realizzazione del nuovo welfare.

### **10.3 Reddito minimo in Italia: un’analisi delle proposte in campo**

Nei primi mesi del 2013 il dibattito intorno al tema del reddito minimo ha assunto centralità anche nel nostro paese e diverse sono le forze politiche che sostengono che introducendo ex novo una formula di tipo universalistico, l’Italia potrebbe raggiungere gli standard europei. In ogni caso il ritardo italiano rispetto ai modelli tradizionali del welfare europeo non è colmabile nel breve periodo semplicemente attraverso un’operazione d’adeguamento ai canoni prevalenti nei paesi dell’Ue. È invece fondamentale ripartire dai seguenti assunti: la disoccupazione non rappresenta più un fenomeno transitorio e marginale, che interessa una percentuale trascurabile di lavoratori, ma è ormai un dato strutturale delle economie occidentali in particolare in questa fase di crisi economica; in secondo luogo il rischio di scendere al di sotto della soglia di povertà non è più un problema che riguarda solo alcune specifiche categorie più fragili (anziani, disabili o membri di famiglie numerose), ma è una condizione crescente tra i lavoratori, soprattutto quelli maggiormente precarizzati, con rapporti di lavoro discontinui. Secondo i dati Istat nell’ottobre 2013, il 28,4% delle persone residenti in Italia era a rischio di povertà o esclusione sociale, secondo la definizione adottata nell’ambito della strategia Europa 2020. Inoltre il 20% più ricco



delle famiglie residenti in Italia percepiva il 37,7% del reddito totale, mentre al 20% più povero spettava il 7,9%<sup>29</sup>.

Per analizzare l'efficacia di una misura di reddito minimo nella riduzione delle disuguaglianze è necessario prima di tutto mettere a fuoco i limiti più importanti del sistema di welfare italiano: uno sbilanciamento verso strumenti di protezione legati alla prestazione lavorativa e non alla cittadinanza; uno sbilanciamento di risorse verso il sistema previdenziale (il 68,1% nel 2012); un'insufficienza degli ammortizzatori sociali a fronte di alta disoccupazione totale e giovanile.

Negli ultimi dieci anni in Italia vi sono state diverse sperimentazioni regionali di reddito minimo, eppure il bilancio degli effetti di queste misure risulta negativo, a causa degli scarsi risultati raggiunti in concreto, uniti a una mancanza di strumenti valutativi a livello regionale e nazionale. Nel frattempo negli ultimi due anni sono state presentate in parlamento tre proposte per l'introduzione del reddito minimo in Italia: quella del Partito Democratico, quella del Movimento 5 Stelle e quella di Sinistra Ecologia e Libertà, le prime due proposte di legge d'iniziativa parlamentare, l'ultima invece d'iniziativa popolare che ha raccolto oltre 50mila firme di cittadini italiani.

La prima considerazione da fare è che l'entità della misura nei tre testi di legge risulta molto simile (6000 euro annui per la proposta del Pd, 7200 euro annui per le proposte del M5S e Sel), parliamo dunque di proposte che prevedono un'erogazione mensile di 500 euro (proposta Pd), massimo 600 euro (proposte Sel e M5S). Per quanto riguarda i criteri reddituali di accesso alla misura, essi variano dall'indice Isee della proposta del Pd (viene concesso il beneficio a tutti coloro aventi un Isee inferiore a 6880 euro), al reddito personale imponibile di Sel (è necessario avere un reddito personale imponibile inferiore a 8000 euro), al reddito netto annuo del M5S (è necessario avere un reddito netto annuo inferiore a 7200 euro). In tutte le proposte, però, è possibile evidenziare una vaghezza rispetto ai requisiti patrimoniali di accesso, individuabili in parte solo all'interno della dichiarazione Isee e nella proposta di Sel, quando si fa riferimento solo al fatto che i beneficiari non debbano essere possessori di matrimonio mobiliare e immobiliare, esclusa la prima casa.

Delle differenze maggiori si riscontrano invece nei criteri di accesso per risultare beneficiari. Innanzitutto il testo di legge del M5S (chiamato per l'appunto

<sup>29</sup> L'indicatore deriva dalla combinazione del rischio di povertà (calcolato sui redditi 2012), della grave deprivazione materiale e della bassa intensità di lavoro e corrisponde alla quota di popolazione che sperimenta almeno una delle suddette condizioni. Istat, "Reddito e Condizioni di vita", Statistiche Report, 30/10/2013.

reddito di cittadinanza, non reddito minimo) non prevede nessun tipo di restrizione per quanto riguarda la condizione lavorativa, ovvero non fa accenno a situazioni di disoccupazione, precarietà, inattività, prevedendo quindi un criterio più largo legato esclusivamente alla cittadinanza e alla necessità dei giovani compresi tra i 18 e i 25 anni di possedere un titolo di studio riconosciuto dall'Ue. Nonostante si rivolga a una platea maggiore, il beneficio però è vincolato a una sistematica e continua ricerca di lavoro che è quantificata in due ore giornaliere e che è registrata all'interno di un sistema informatico nazionale per l'impiego. Il beneficio decade inoltre se il centro per l'impiego documenta che si sono rifiutate tre offerte di lavoro ritenute congrue. Il beneficiario è inoltre tenuto a dedicare 8 ore settimanali ad attività comunali utili alla collettività.

Nella proposta di Sel, e in parte in quella del Pd, vi sono invece dei riferimenti alla condizione lavorativa (disoccupazione, inoccupazione, precarietà); anche in questa proposta risultano importanti l'iscrizione ai centri per l'impiego e la funzione di questi ultimi nel certificare un eventuale rifiuto di proposte ritenute congrue, dato che potrebbe compromettere l'erogazione del reddito minimo.

Tutte le proposte, sebbene con sfaccettature diverse, non attribuiscono completamente la titolarità di accesso alla misura al singolo individuo, ma la legano alla sua condizione familiare. Infine, tranne che nella proposta del M5S, non si comprende con precisione dai testi se la misura di reddito minimo debba essere erogata come un'integrazione di reddito oppure no, ovvero se riporti tutti coloro che sono in condizioni di povertà al di sopra della soglia di povertà assoluta oppure eroghi lo stesso importo di reddito a prescindere dal reddito di partenza degli individui che risultano beneficiari. Questo tema non è indifferente in quanto varierebbero i costi: essi si aggirerebbero tra i 1,9 e gli 8 miliardi di euro l'anno se l'erogazione venisse considerata come integrazione di reddito fino al raggiungimento della soglia considerata "minimo garantito", ovvero se, in base a una platea più o meno legata a condizioni lavorative si riportassero tutti al di sopra della soglia di povertà assoluta. Invece se la misura dovesse essere erogata a tutti coloro al di sotto della soglia prevista, i costi si aggirerebbero tra i 15 e i 20 miliardi di euro annui. Le soglie di reddito sulle quali si è qui ragionato dovrebbero costituire un minimo da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ma considerata la notevole variabilità del costo della vita tra zone diverse del paese o tra grandi e piccoli centri urbani, non è da escludere un concorso al finanziamento del sistema delle regioni (a cui si fa accenno nei

vari testi di legge, in particolare nel testo di Sel) che potrebbero ben coordinare con lo Stato alcuni interventi aggiuntivi, in particolare quelli di reddito indiretto (accesso ai trasporti, ai servizi culturali, sostegno all'affitto, eccetera).

Si denota, inoltre, una centralità del ruolo dei centri per l'impiego a oggi del tutto inefficienti e non in grado di assolvere ai compiti prefissati. Sul piano strettamente operativo, invece, occorrerebbe pensare a un sistema snello di raccolta delle domande e delle informazioni, necessarie all'istruttoria, con rapida definizione delle procedure e sollecita predisposizione dei pagamenti dovuti.

Un altro aspetto fondamentale, sul quale tutte le proposte delle forze politiche risultano ancora non aver esaurito il dibattito, è la questione della titolarità individuale del beneficio, completamente indipendente dal nucleo familiare. Rispetto a questo tema, che costituirebbe un punto di avanzamento dei principi del welfare italiano (a oggi familista e assistenziale), ci sono ancora delle risposte che devono essere formulate e avanzate a livello nazionale.

A queste tre proposte si aggiunge quella presentata il 14 ottobre 2014 dal gruppo di lavoro "Reddito d'inclusione sociale", coordinato da Cristiano Gori e sostenuta dall'Alleanza contro la povertà in Italia, un cartello di soggetti aventi come promotori le Acli e la Caritas che ha come obiettivo l'introduzione del Reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta nasce con l'unico obiettivo di combattere la povertà assoluta, poiché assume come destinatari della misura i nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà assoluta. Oltre a porre l'accento sulla titolarità familiare del diritto al reddito, questa misura si basa sul cosiddetto "patto d'inserimento" (sociale o lavorativo), che i beneficiari sono tenuti a rispettare, pena l'introduzione di sanzioni anche aspre. Si sottolinea infatti una condizionalità reciproca tra utente e amministrazione pubblica, in base alla quale l'utente deve fare ogni sforzo per migliorare la sua situazione e, contemporaneamente, l'amministrazione deve assicurargli gli strumenti in questa direzione. Questa proposta pone dunque più l'accento su un'idea di welfare di natura assistenziale e meno su un'idea di autodeterminazione e indipendenza legata alla titolarità individuale del diritto al reddito, pur essendo a livello meramente quantitativo d'impianto simile alle proposte presentate da Pd, M5S e Sel (il Reis costerebbe 7,3 miliardi di euro), e benché siano meno precisati i criteri di accesso.

Nonostante il dibattito sul tema del reddito minimo si sia sviluppato sempre intorno all'insostenibilità dei costi, all'interno del XVI Rapporto Sbilanciamoci! 2015 abbiamo provato a indicare alcune strade: istituzione di una tassa di sco-

po di 100-1.000 euro, proporzionale in base al volume d'affari che permetterebbe di reperire risorse pari a 1,5 miliardi di euro; una tassazione supplementare dei capitali scudati che garantirebbe altri 2,5 miliardi di euro; un'ulteriore imposta addizionale sulle oltre 3 milioni d'impresе attive che non impiegano lavoro dipendente; a regime si potrebbe pensare anche a una maggiore aliquota Irpef sui redditi appartenenti al decile più alto e a imposte patrimoniali.

Dopo due anni di sostanziale immobilismo in merito alla discussione sulle leggi sul reddito minimo e sul reddito di cittadinanza depositate in Parlamento, nell'aprile 2015 è stata calendarizzata una discussione in Senato in merito, preceduta da una serie di audizioni di realtà sociali. La discussione è ancora in corso mentre scriviamo, pertanto non se ne conoscono gli esiti, però è importante sottolineare alcuni elementi problematici del dibattito.

Innanzitutto il fatto che questa discussione intorno al reddito minimo si stia ancora una volta sviluppando in modo disorganico (di qualche giorno fa l'annuncio di Taddei in merito alla possibilità di utilizzare gli 1,6 miliardi di tesoretto per un non ben identificato "reddito per gli esodati"). A questo si aggiunge una pericolosa distorsione della natura dello strumento del reddito minimo, attraverso una sua progressiva assimilazione a un reddito di inserimento/reddito di ultima istanza. Sebbene uno strumento di lotta alla povertà, nel contesto italiano, rappresenti un primo passo necessario per l'introduzione di un reddito minimo, non si può però sottovalutare un possibile collegamento tra un'eventuale approvazione di una misura come il Reis (già più volte lodata dal ministro Poletti) e l'approvazione del protocollo d'intesa firmato tra il ministero del Lavoro e l'Anci di qualche mese fa.

Questo protocollo, infatti, prevede che coloro che sono beneficiari di sussidi di sostegno al reddito (dalla cassa integrazione all'assistenza sociale) possano prestare volontariamente servizio presso le amministrazioni comunali o gli enti locali "nell'ambito di progetti di utilità sociale realizzati dalle organizzazioni del terzo settore e da comuni e enti locali".

La linea politica del governo, sembrerebbe dunque andare nella direzione di far fronte alla riduzione di fondi per gli enti pubblici locali attraverso una svalutazione del lavoro di un'ampia parte di società più vulnerabile, subordinando il welfare al volontariato di cittadini disoccupati in condizioni di povertà. In altre parole parliamo di lavoro gratuito in cambio di un reddito minimo per coprire le esigenze causate da un risparmio cui sono costrette le amministrazioni locali non più in grado di pagare salari dignitosi per lo svolgimento di alcune mansioni.

Se il dibattito intorno all'introduzione del reddito minimo in Italia si richiudesse a seguito dell'approvazione di una misura come il Reis, verrebbe tolta al reddito minimo qualsiasi potenzialità emancipatoria. Verrebbe meno la possibilità di mettere in discussione il welfare italiano, allargandone le maglie ai precari e ai lavoratori esclusi dal sistema classico degli ammortizzatori sociali (partite Iva eccetera).

È necessario pertanto che il dibattito intorno al reddito minimo in Italia, non si riduca all'approvazione di una qualsiasi misura a ribasso, ma sia riportato sui giusti binari e collocato in un orizzonte più ampio: quello del reddito di cittadinanza universale.

## Le proposte di Sbilanciamoci! in sintesi

Un tasso di disoccupazione al 7% nel 2060: secondo le stesse stime del governo contenute nel Def 2015 (pag. 80), il tasso di occupazione tra quarantacinque anni sarà ancora più alto rispetto a quello del 2008 (6,8%), anno di inizio della crisi. Il problema del lavoro non può essere risolto con l'approccio adottato finora – austerità e “riforme” del mercato del lavoro. Il Workers Act di Sbilanciamoci! propone, concretamente, un'altra strada sulla quale intende aprire un ampio dibattito pubblico e confrontarsi con i lavoratori.

Nella prima parte di questo rapporto abbiamo mostrato perché il Jobs Act introdotto dal governo, contrariamente a quanto affermato dal Presidente del Consiglio, non risponde agli obiettivi dichiarati (rilanciare l'economia e l'occupazione), ma riduce invece i diritti, le garanzie e le condizioni di chi lavora (tutte e tutti, dipendenti e indipendenti), subordinandoli agli interessi delle imprese. Questi – in sintesi – sono gli argomenti che abbiamo sviluppato.

**1** Il funzionamento “spontaneo” del mercato non è in grado di portare l'Italia fuori dalla crisi e di creare maggiore e migliore occupazione. Al contrario, le caratteristiche strutturali dei processi produttivi attuali (e futuri) implicano una riduzione dell'impiego di lavoro, una scarsa dinamica della produttività, una pressione al contenimento dei salari, una precarizzazione del lavoro e un peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro di tutti.

**2** È dunque necessaria una politica di ampio respiro che riconosca un nuovo ruolo all'azione pubblica in campo economico. Si deve porre fine subito alle politiche di austerità, ridurre il potere della finanza, investire per una trasformazione dell'economia reale, fare nuove politiche per il lavoro e, dunque, per la vita delle persone. Abbiamo bisogno di una *nuova politica industriale* e di una *politica pubblica per il lavoro*, finalizzate a intervenire sulla *domanda* e non solo sull'*offerta* di lavoro.

**3** L'intervento pubblico in economia deve affrontare la necessità di cambiare il paradigma economico e culturale del nostro modello di sviluppo. Ciò significa assicurarne la sostenibilità ambientale e la giustizia sociale grazie al cambiamento *quantitativo* e *qualitativo* delle produzioni, dei consumi e degli stili di vita.

**4** I problemi del paese non nascono da un lavoro poco produttivo e troppo rigido. Negli ultimi anni è la produttività del capitale a diminuire – vista l’assenza di investimenti e innovazione – non quella del lavoro. I lavoratori italiani lavorano di più rispetto a quelli di altri paesi (in media 1752 ore l’anno rispetto alle 1338 ore della Germania) e hanno livelli di protezione sul mercato del lavoro (diminuiti notevolmente nel corso dell’ultimo quindicennio) in linea con quelli degli altri paesi europei.

**5** Il Jobs Act si fonda sull’idea che più flessibilità in entrata e in uscita sul mercato del lavoro favorirebbe un aumento dell’occupazione, della produttività del lavoro e della capacità di innovazione delle imprese. Ma le evidenze empiriche non confermano l’esistenza di relazioni di questo tipo. Con il Jobs Act il tradizionale contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato viene progressivamente sostituito dal cosiddetto “contratto a tutele crescenti”, insieme a una molteplicità di altri contratti non standard. Il “contratto a tutele crescenti” assegna all’impresa il potere di interrompere in qualunque momento il rapporto di lavoro, riservando al lavoratore soltanto una compensazione monetaria. Il contratto di lavoro a termine è del tutto liberalizzato grazie all’eliminazione delle ragioni giustificatrici, può durare fino a 36 mesi ed è prorogabile fino a 5 volte.

Le prestazioni di lavoro accessorio vengono favorite con l’innalzamento del compenso massimo annuale da 5mila a 7mila euro. Ciò significa alimentare la precarizzazione, la segmentazione e lo sfruttamento del lavoro.

Inoltre, la revisione della disciplina delle mansioni che consente il demansionamento del lavoratore a discrezione dell’impresa quando ricorrano processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale e la legittimazione del controllo a distanza del lavoratore per “esigenze produttive e organizzative dell’impresa” ledono alcuni diritti fondamentali dei lavoratori.

**6** I primi dati diffusi dal ministero del Lavoro sulle assunzioni effettuate a marzo 2015 registrano 162.498 attivazioni a tempo indeterminato (circa 53mila in più rispetto al mese precedente) e un aumento della loro incidenza sul totale delle attivazioni, pari al 25,3% (era il 17,5% nel mese precedente). Ma gran parte di queste assunzioni rappresentano una sostituzione di contratti di lavoro pre-esistenti in altra forma, favorita dalla decontribuzione prevista dalla legge di Stabilità per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015.

Quello che si profila nel mercato del lavoro del paese è quindi una varietà di situazioni contrattuali diverse per persone che possono svolgere lo stesso lavoro, una riduzione delle tutele e il mantenimento della precarietà.

7 Tali sviluppi nelle tipologie contrattuali spingono le imprese a utilizzare i lavoratori in modo flessibile, risparmiando sul costo del lavoro, a non investire nella loro formazione e nello sviluppo di competenze che sono essenziali per accrescere la produttività. Il risultato sarà un'ulteriore rallentamento della produttività del sistema economico e della competitività del paese.

## Le alternative ci sono

Al posto del *Jobs Act* serve un *Workers Act*. Serve una politica pubblica *per il lavoro* completamente diversa. Essa dovrebbe essere indirizzata a:

a) rafforzare (anziché indebolire) i diritti e le tutele dei lavoratori dipendenti favorendo la loro effettiva stabilizzazione;

b) investire nella creazione diretta di occupazione pubblica;

c) reindirizzare gli investimenti privati nei settori *buoni* dell'economia;

d) redistribuire il lavoro grazie a una riduzione sussidiata dell'orario di lavoro;

e) favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro con misure che incentivino l'equa ripartizione del lavoro di cura tra uomini e donne e contrastino la segregazione di queste ultime nei segmenti meno qualificati del mercato del lavoro;

f) estendere diritti e protezioni sociali ai lavoratori non dipendenti;

g) riformare il sistema di welfare, a oggi di natura lavoristica e familiare, rendendolo *universale* in modo da assicurare la continuità di un reddito minimo garantito e *dignitoso* a tutte le persone.

Di seguito le nostre proposte in dettaglio.

### 1. Una buona occupazione per tutti

#### 1.1 250mila nuovi posti di lavoro pubblici

Dopo la crisi la domanda di lavoro è strutturalmente inadeguata: è dunque necessario un intervento pubblico sul terreno della creazione di occupazione che



affronti la contraddizione tra disoccupazione record e bisogni insoddisfatti. Tale intervento dovrebbe andare oltre la concezione del lavoro come merce e coniugare la necessità di creare *nuova* occupazione con quella di assicurare la riconversione ecologica del nostro modello di sviluppo e la qualità della vita delle persone. Dato il carattere strutturale della disoccupazione, che il mercato da solo non può (e non vuole) affrontare, è necessario che lo Stato assuma il ruolo di “occupatore di ultima istanza” promuovendo un *Piano per il lavoro*, con nuove assunzioni nel settore pubblico in alcuni settori chiave: istruzione e salute pubbliche di qualità, servizi per le persone, mobilità pubblica sostenibile, interventi contro il dissesto idro-geologico, manutenzione del patrimonio artistico e culturale, sviluppo delle infrastrutture culturali e sostegno alla ricerca pubblica. Con un investimento annuo di 5 miliardi, si potrebbero creare circa 250mila posti lavoro aggiuntivi l’anno.

### **1.2 Una politica per nuove attività economiche e lavori di qualità**

Un piano d’investimenti pubblici e privati “per uno sviluppo di qualità” potrebbe essere avviato utilizzando fondi europei, la liquidità creata dalla BCE con il Quantitative Easing, il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti, fondi pensione e d’investimento, con incentivi pubblici e sgravi fiscali per le imprese. Gli interventi dovrebbero delineare una nuova politica industriale del paese, con lo sviluppo di attività economiche in tre ambiti prioritari: a) la sostenibilità ambientale, le energie rinnovabili, il risparmio energetico, la bio-edilizia; b) la diffusione di applicazioni delle tecnologie dell’informazione e comunicazione; c) il settore della salute, del welfare e delle attività di cura, in cui va rilanciato il ruolo dei servizi pubblici. Investimenti, infrastrutture e percorsi di formazione e professionalizzazione potrebbero inoltre sostenere utilmente le molteplici forme di altraeconomia – dal commercio equo alla finanza etica, all’agricoltura biologica, alle produzioni culturali indipendenti – che in questi anni hanno mostrato grandi potenzialità di sviluppo.

### **1.3 Un’Agenzia pubblica per l’avvio al lavoro**

Un’Agenzia pubblica nazionale per l’avvio al lavoro dovrebbe assumere il compito di programmare, coordinare e dare unitarietà agli interventi previsti nel Piano per il lavoro. L’Agenzia dovrebbe raccogliere e gestire i fondi relativi al finanziamento dei progetti nazionali e locali di provenienza dal bilancio dello Stato e degli

enti locali o derivanti da contribuzioni e finanziamenti (Cassa Depositi e Prestiti, fondazioni ecc.), definire le procedure di presentazione tecnica dei progetti e il contratto standard di lavoro da applicare nonché le metodologie di monitoraggio e rendicontazione dei progetti realizzati. L'assunzione formale dei lavoratori potrebbe essere decentrata alle direzioni regionali del lavoro o a quelle territoriali.

Parallelamente, una riforma dei Centri per l'impiego dovrebbe prevedere un piano per la professionalizzazione del personale coinvolto e l'istituzione di un'agenzia pubblica nazionale dell'impiego, utile per un'attività di monitoraggio centralizzata delle politiche attive.

#### **1.4 Ridurre gli orari, redistribuire il lavoro**

Anche se le misure sopra indicate venissero adottate, non sarebbero sufficienti ad annullare nel breve periodo l'eccesso strutturale della domanda di lavoro rispetto all'offerta. In un tale contesto è dunque ragionevole avviare una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro.

È difficile proporre una politica di riduzione dell'orario a parità di salario, così come ipotizzare che alla riduzione delle ore lavorate (settimanalmente o mensilmente) corrisponda una riduzione proporzionale del relativo salario. Nel primo caso sono prevedibili un aumento del costo del lavoro e l'opposizione delle imprese; nel secondo, una decurtazione del reddito settimanale o mensile e la resistenza dei lavoratori. La soluzione che proponiamo è quella di calibrare il carico fiscale e contributivo sul salario a seconda della durata dell'orario, alleggerendolo per gli orari ridotti e aggravandolo per quelli di più lunga durata. Si potrebbe prevedere una prima fascia oraria (e il reddito monetario corrispondente) esente da ogni onere fiscale e contributivo tanto per il lavoratore che per l'impresa; per gli orari di lavoro più lunghi, l'incidenza fiscale e contributiva aumenterebbe fino a corrispondere, per orari normali di 40 ore settimanali, all'ammontare attualmente vigente. Per orari superiori alle 40 ore (gli straordinari) l'incidenza per ora di lavoro prestata dovrebbe essere ancora maggiore.

#### **1.5 Stabilizzare i lavoratori precari nelle pubbliche amministrazioni**

Con i blocchi delle assunzioni generalizzati, le amministrazioni pubbliche per assolvere le funzioni previste dalla legge devono ricorrere sempre più spesso al lavoro precario. Un piano di stabilizzazione dei lavoratori precari presenti nella pubblica amministrazione nell'arco di tre anni, accompagnato da una program-

mazione delle assunzioni in linea con gli obblighi di funzionamento previsti per legge, migliorerebbe la quantità e la qualità del lavoro, l'efficienza della pubblica amministrazione e darebbe uno stimolo per i consumi.

### **1.6 150mila ragazzi e ragazze nel Servizio Civile Nazionale**

Il Servizio Civile Nazionale (Scn), su base volontaria per cittadini italiani di entrambi i sessi fra i 18 e i 28 anni, nato come sviluppo di quello degli obiettori di coscienza al servizio militare, e istituito con legge statale nel 2001, ha come finalità di riferimento “la difesa con modalità non armate della Patria”. In un ambito asfittico di politiche attive verso e con i giovani, è nei fatti la principale azione pubblica a essi rivolta dopo la scuola dell'obbligo. Sul piano istituzionale il Scn rappresenta per le istituzioni, attraverso il concorso delle organizzazioni accreditate, lo strumento per attuare interventi su specifici settori. Sul piano sociale offre ai giovani l'opportunità di ridurre il divario tra sapere formale ed esperienza, favorendo l'inserimento nel mercato del lavoro in particolare nei lavori di cura, negli interventi di inclusione sociale, di valorizzazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale.

La bozza di disegno di legge delega di riforma del Terzo settore, attualmente in discussione in Parlamento, prevede la trasformazione del Servizio Civile Nazionale in Servizio Civile Universale, su base volontaria, accessibile cioè a tutti i giovani che siano interessati a svolgerlo. Il governo intenderebbe partire dal 2017 con 100.000 giovani coinvolti. Nel periodo 2007-2011 i posti messi a bando sono stati quasi 156.000, ma 432.000 le domande presentate. Al momento la dotazione prevista è di 113 milioni per il 2016 e per il 2017, ma per garantire anche solo 50mila posti nel 2016 servirebbero almeno 300 milioni di euro. Sbilanciamoci! propone che un finanziamento annuale di 840 milioni di euro sia destinato ad attivare circa 150mila giovani l'anno in attività utili alla collettività.

## **2. Diritti, contratti e garanzie per chi lavora**

### **Il lavoro dipendente**

#### **2.1 No alla possibilità di licenziare: abolizione delle modifiche all'Articolo 18**

Il diritto di lavorare in condizioni eque, umane e dignitose non può essere sacri-

ficato al diritto arbitrario di licenziare. È quest'ultimo che il Jobs Act ha sancito consegnando il contratto di lavoro nelle mani del datore di lavoro. Le modifiche all'art.18 dovrebbero essere cancellate ripristinando la tutela piena del lavoratore e il suo reintegro sul posto di lavoro nei casi di licenziamento illegittimo.

## **2.2 Tuteliamo il contratto nazionale: abolizione dell'Articolo 8 del D.l. 138/2011**

Occorre rafforzare la contrattazione nazionale abolendo la norma del D.L.138/2011 che ha dato la possibilità di introdurre contratti aziendali o territoriali di prossimità, con condizioni peggiori rispetto al Contratto nazionale di lavoro e alla legislazione sul lavoro, concepiti come un grimaldello con cui demolire l'ordinamento del lavoro.

## **2.3 La riduzione delle tipologie contrattuali**

Una riforma del sistema delle tipologie contrattuali dovrebbe prevedere l'effettivo ridimensionamento delle forme di lavoro precarie, sino a oggi soltanto evocato, e la drastica riduzione delle forme contrattuali.

Il Jobs Act si limita a eliminare il *job sharing*, l'alternanza di due lavoratori su una stessa postazione lavorativa, e *l'associato in partecipazione*, che riguarda circa 35mila piccoli imprenditori che si spartiscono gli utili d'impresa. Andrebbero invece cancellati anche il *job on call*, che porta alle estreme conseguenze la mercificazione del lavoro, e lo *staff leasing*, la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, che secondo quanto prevede il Jobs Act in futuro sarà utilizzabile per qualsiasi attività e in tutti i settori produttivi.

I contratti di lavoro dovrebbero essere ridotti ai seguenti:

- a) il *contratto a tempo indeterminato*, con il ripristino dell'articolo 18 e la sua estensione alle imprese sotto i 15 dipendenti;
- b) il *contratto a termine*, suscettibile di un solo rinnovo, con la reintroduzione della giustificazione causale;
- c) il *contratto di apprendistato*, condizionato all'assunzione di almeno il 50% degli apprendisti già impiegati;
- d) il *contratto part-time*, ampiamente riformato in modo tale da impedirne l'utilizzo discrezionale da parte del datore di lavoro e facilitare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori;
- e) una *gamma ridotta di tipologie di lavoro di autonomo* cui dovrebbero essere estese alcune tutele di base (gravidanza, malattia, infortunio);

f) il ricorso al lavoro accessorio retribuito con i voucher andrebbe ricondotto all'originaria funzione, consistente nel fornire ai datori di lavoro non imprenditori, in particolare alle persone fisiche, uno strumento per retribuire in modo regolare le attività di piccola manutenzione domestica, il giardinaggio, le lezioni private sporadiche, o i servizi alla persona occasionali. L'utilizzo dei voucher dovrebbe rimanere precluso alle imprese che lavorano in appalto e alle pubbliche amministrazioni.

#### **2.4 Verso un salario minimo e una legge sulla rappresentanza sindacale**

Il Jobs Act prevede l'introduzione di un "compenso orario minimo" applicabile ai rapporti di lavoro subordinato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nei settori non regolati da contratti collettivi. Fissare per legge una retribuzione minima, probabilmente più bassa rispetto ai minimi fissati nei contratti collettivi nazionali, comporta il rischio di favorire un abbassamento delle retribuzioni.

Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti – a cui si applica direttamente la possibile introduzione del salario minimo – la proposta più immediata è quella di agganciare il salario minimo ai minimi contrattuali, eventualmente avvicinando i livelli minimi di diverse categorie. Ciò consentirebbe di: a) estendere la retribuzione minima in modo egualitario anche ai lavoratori (circa il 20%) che non sono coperti dai contratti esistenti; b) tutelare il ruolo della contrattazione nazionale; c) evitare che il salario minimo si traduca in un'erosione dei livelli retributivi più bassi previsti dai contratti; d) assicurare una certa articolazione delle retribuzioni minime in base ai settori, alle categorie e ai livelli delle qualifiche dei lavoratori pur favorendo una convergenza progressiva della soglia di tutela dei salari.

L'introduzione di un salario minimo con tali caratteristiche richiede due passaggi legislativi: l'introduzione di un salario minimo agganciato ai contratti di lavoro e della validità *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro firmati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; l'approvazione di una legge sulla rappresentanza sindacale – da tempo richiesta dalla Fiom in particolare – per stabilire in base al voto e alla partecipazione dei lavoratori stessi quali sono i sindacati "maggiormente rappresentativi".

## Il lavoro autonomo<sup>30</sup>

### 2.5 Lavoro autonomo e partite Iva

Nell'ambito del lavoro autonomo puro andrebbero introdotti, *ex novo*, due ordini di tutele: l'uno utile a sottrarre il lavoro autonomo a partita Iva (o libero-professionale) al ricatto della committenza, l'altro necessario ad assicurare un insieme di tutele di base per *freelance* e professionisti di vario ordine e grado, a prescindere dal rapporto contrattuale che intrattengono con i rispettivi partner commerciali.

Un primo nucleo di protezioni andrebbe riconosciuto nei confronti del committente quando questi abusi della propria posizione dominante, imponendo clausole vessatorie, adottando condotte discriminatorie e ritardando indebitamente i dovuti pagamenti del servizio acquisito dal professionista. Su questo piano, potrebbero essere calibrate sul lavoro autonomo alcune norme già presenti contro l'abuso di posizione dominante nella relazione tra imprese, o la disciplina di derivazione europea sui ritardi nei pagamenti.

Un secondo nucleo di tutele di base andrebbe invece assicurato da parte dello Stato in periodi particolari della vita lavorativa: si tratta della gravidanza, della malattia, dell'infortunio, della disoccupazione ma anche del bisogno di formazione e di aggiornamento professionale.

Sarebbe inoltre auspicabile una riforma del trattamento fiscale riservato ai lavoratori a partita Iva che preveda l'esonero dal pagamento dell'Irap, l'applicazione degli stessi parametri utilizzati per i dipendenti in materia di detrazioni sui redditi più bassi, l'eliminazione della maggiorazione Iva dell'1% sui versamenti trimestrali e la completa deducibilità dei costi di formazione e di comunicazione.

### 2.6 Riforma del praticantato

Gli studi professionali sono popolati da centinaia di migliaia di praticanti. L'attività di queste figure non è regolamentata in alcun modo. Le condizioni di tutela in cui viene svolta una attività di vero e proprio lavoro subordinato alle dipendenze di un professionista, sono caratterizzate dall'inesistenza di un contratto di lavoro, l'assenza di una retribuzione (nei pochi casi in cui questa è prevista, spesso non vi sono garanzie sui tempi di erogazione) e l'inesistenza di forme di tutela

---

30 Molte delle proposte qui avanzate fanno riferimento alle piattaforme elaborate dalle associazioni Act e Acta. Si vedano in particolare: [www.actainrete.it/wp-content/uploads/2010/10/Manifesto-dei-lavoratori-autonomi-di-seconda-generazione.pdf](http://www.actainrete.it/wp-content/uploads/2010/10/Manifesto-dei-lavoratori-autonomi-di-seconda-generazione.pdf) e <http://act-agire.it/index.php/non-e-un-gioco>

previdenziali, sanitarie e di conciliazione con i periodi complessi come quelli della maternità o paternità.

Le soluzioni non possono che partire dalla definizione certa e per iscritto dei diritti e degli obblighi del praticante, mediante: a) la stipula di un contratto con il professionista titolare dello studio presso cui viene svolto il praticantato; b) l'inserimento nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro degli Studi Professionali della figura del praticante; c) l'assunzione da parte del titolare dello studio professionale o da parte dell'Ordine locale di ogni onere relativo al praticante; d) l'individuazione di forme di rappresentanza che consenta a migliaia di giovani praticanti di poter partecipare alle scelte che li riguardano in prima persona.

Una situazione particolare riguarda il caso degli avvocati iscritti agli albi, per cui è previsto dal giugno 2013 il pagamento di contributi minimi obbligatori svincolati dai livelli di reddito, con un importo a volte pari o superiore ai redditi di molti avvocati. Il versamento dei contributi dovrebbe essere rapportato ai livelli di reddito.

## **2.7 Obbligo di una retribuzione minima per stagisti e tirocinanti**

Nonostante fosse stata annunciata nel 2013, l'abolizione degli stage e dei tirocini gratuiti, purtroppo non è una realtà: i tirocini gratuiti sono formalmente illegali, ma è sufficiente far figurare un tirocinio all'interno di un percorso di studio, ad esempio un corso di laurea o un master, ed esso diventa "curricolare". Ciò consente di non assicurare tutte le garanzie che le nuove normative regionali hanno previsto. Si è creata dunque una situazione paradossale di tirocini di serie A e tirocini di serie B: e i tirocini curricolari sono purtroppo quelli di serie B, al momento privi di un quadro normativo preciso e di un compenso minimo. Dovrebbe essere prevista una retribuzione minima non inferiore a 400 euro mensili per tutti coloro che intraprendono uno stage, con la previsione di un incremento di retribuzione per coloro che svolgono uno stage di 6 mesi.

## **2.8 Tirocini Formativi Attivi (Tfa)**

Nonostante la riforma della "Buona Scuola" annunci una loro possibile eliminazione, a oggi i tirocini formativi attivi sono considerati un percorso necessario per l'ottenimento dell'abilitazione all'insegnamento. Si tratta di tirocini ai quali si accede con un concorso e non è prevista alcuna forma di sostegno al reddito per chi li frequenta, con la creazione di un'evidente disparità economica tra chi può per-

mettersi di impiegare un anno in un percorso formativo non retribuito e chi no. Nel caso in cui i Tfa continuino a esistere, è necessario che sia previsto un contributo per tutti coloro che seguono il percorso formativo.

### 3. Reddito e welfare per il lavoro e il non lavoro

#### **3.1 La pensione per tutti**

Le riforme pensionistiche varate negli ultimi anni, con il passaggio al sistema contributivo, riescono a garantire una pensione dignitosa solo ai lavoratori titolari di aliquote contributive elevate e di un rapporto di lavoro stabile e continuativo. Ciò mentre le riforme del mercato del lavoro, ultimo il Jobs Act, hanno assunto la flessibilità come principio cardine di un modello caratterizzato dall'abbassamento del costo del lavoro e dalla crescente intermittenza dei periodi di occupazione. Vi è una contraddizione profonda in ciò, che condanna gran parte delle generazioni presenti e future a prestazioni pensionistiche molto basse.

Un modello pensionistico e di welfare se non radicalmente alternativo, almeno in parte più virtuoso potrebbe delinearci seguendo due direzioni. La prima è quella di "compensare" l'incoerenza fra sistema pensionistico contributivo e lavoro discontinuo, precarizzato e indebolito del Jobs Act adeguando il sistema di ammortizzatori sociali, istituendo un reddito minimo che offra idonea copertura a tutti coloro che, temporaneamente o per lunghi periodi, non trovano un lavoro; offrendo adeguati servizi per l'impiego e per la formazione; garantendo contributi pensionistici figurativi, per compensare tutti i periodi di non lavoro e garantire la continuità nel tempo della contribuzione.

Una seconda soluzione è l'introduzione di una pensione universalistica, non sottoposta alla prova dei mezzi, sostanzialmente un assegno sociale (attualmente fra 460 e 640 euro mensili) pagato a tutti gli anziani, a prescindere dall'aver o meno contribuito al sistema pensionistico. Su questa pensione si innesterebbe poi la pensione contributiva, il che permetterebbe anche di abbassare, a parità di prestazione erogata, le aliquote pensionistiche, perché la pensione di base verrebbe finanziata attraverso la fiscalità generale.

In entrambi i casi delineati i contributi individuali verrebbero integrati da risorse pubbliche aggiuntive, che finanzierebbero contributi figurativi (nella prima ipotesi) oppure la prestazione pensionistica di base non contributiva (nella seconda ipotesi).



### 3.2 Un reddito minimo per tutti

Le trasformazioni che hanno interessato il mercato del lavoro rendono necessaria e urgente la riformulazione del sistema di welfare, che deve assicurare la disponibilità di un reddito minimo universale e incondizionato a tutti. L'introduzione di tale misura deve tener conto, con modalità sperimentali e risorse crescenti nel tempo, di una realtà in cui sistematicamente una larga parte dei lavoratori sono costretti nell'arco della loro vita a passare da un posto di lavoro all'altro; deve quindi strutturarsi in maniera tale da rendere economicamente sostenibili anche modalità di lavoro intermittenti prevedendo una compensazione alla conseguente incertezza di redditi nel corso dell'attività produttiva e, successivamente, nell'età del pensionamento.

Per la realizzazione di un tale obiettivo, il sussidio deve essere tendenzialmente universale in quanto rivolto all'ampia platea degli "occupabili" (lavoratori sia effettivi che potenziali, sia dipendenti che indipendenti), ma deve essere anche incondizionato, in quanto giustificato dalla condizione del lavoratore e non dall'esistenza o meno di una ipotetica domanda di lavoro.

Il "reddito minimo" così inteso si configura come parte organica di un sistema di welfare nazionale alla stessa stregua della sanità e dell'istruzione pubblica. Un modello di welfare basato su un reddito minimo garantito e tendenzialmente universale è un elemento unificante dell'intero sistema di protezione sociale nel quale i diversi interventi assistenziali non appaiono come espressione di situazioni individuali specifiche ma come "norma sociale" di riconoscimento di un diritto di cittadinanza. Agli effetti sulla redistribuzione primaria del reddito, derivanti dagli interventi di creazione diretta di lavoro o di riduzione sussidiata degli orari, si aggiungerebbero quelli sulla redistribuzione secondaria del reddito dovuti al "ridisegno" del modello di welfare; ne risulterebbero irrobustite le condizioni per il riassorbimento degli effetti amplificatori delle disuguaglianze derivanti dell'attuale modello produttivo. La possibilità di realizzare un modello di welfare così strutturato richiede naturalmente un impegno redistributivo particolarmente intenso e quindi un sistema fiscale più progressivo e più efficiente.

### 3.3 Tempi di vita e di lavoro: maternità e paternità

Il Jobs Act (art. 9 c. a) rinvia l'estensione del congedo di maternità alle donne lavoratrici non dipendenti successivamente alla realizzazione di "una ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie". In sostanza le misure di conciliazione

restano ancora privilegio delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti e pensate prevalentemente per le donne.

Sbilanciamoci! propone di assicurare un assegno di maternità universale per cinque mesi, pari al 150% della pensione sociale, a tutte le madri, indipendentemente dal fatto che siano dipendenti o autonome, che siano stabili o precarie, che lavorino o che siano disoccupate. L'assegno di maternità dovrebbe comprendere il riconoscimento di cinque mesi di contributi figurativi da distribuire su entrambi i genitori. L'assegno dovrebbe essere posto a carico della fiscalità generale. È necessario inoltre offrire pari opportunità introducendo il congedo per i padri, indipendentemente dal contratto e dalla tipologia di azienda. Le misure di conciliazione dovrebbero essere affiancate da un sistema pubblico per l'infanzia in grado di garantire a tutte le bambine e i bambini un percorso scolastico sin dai primi anni di età.

### **3.4 Saperi e lavoro**

Un nesso stringente lega il Jobs Act alla riforma per la Buona Scuola del governo Renzi, che compie un ulteriore salto di qualità nella mercificazione e privatizzazione dei saperi e sceglie come obiettivo prioritario non la garanzia universale del diritto allo studio, ma la subordinazione della formazione alle logiche di mercato e alle esigenze di breve termine di aziende e imprese, interessate a comprimere il costo del lavoro. L'aumento degli investimenti pubblici nell'istruzione dall'attuale 4,7% al 6,5% del Pil, la drastica riduzione di quelli destinati alle scuole private, l'approvazione di una legge quadro nazionale sul diritto allo studio scolastico, il sostegno ai redditi degli studenti, insieme a interventi strutturali per l'edilizia scolastica e al sostegno della ricerca pubblica, potrebbero garantire lo sviluppo di un rapporto diverso tra saperi e lavoro e porre le basi per la formazione di un'occupazione qualificata e non ricattabile, capace di dare impulso alla riconversione del modello produttivo in chiave ambientalmente e socialmente sostenibile.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Acocella, N., Leoni, R. (a cura di) (2007), *Social Pacts, Employment and Growth. Reappraisal of Ezio Tarantelli's Thought*, Springer/Physica-Verlag, Heidelberg.
- Acocella, N., Leoni, R., Tronti, L. (2006), *Per un nuovo Patto Sociale sulla produttività e la crescita*, appello sottoscritto da numerosi studiosi reperibile all'indirizzo [www.pattosociale.altervista.org/](http://www.pattosociale.altervista.org/).
- Airaud, G. (2012), *La solitudine dei lavoratori*, Torino, Einaudi.
- Antonioni, D., Pini, P. (2013), *Contrattazione, dinamica salariale e produttività: ripensare obiettivi e metodi*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», vol. 14, n. 2, pp. 39-93.
- Arrighi, G. (2010), *Capitalismo e (dis)ordine mondiale*, a cura di G. Cesarale e M. Pianta, Roma, manifestolibri.
- Aznar, G. (1994), *Lavorare meno per lavorare tutti. Venti proposte*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Baranes, A., Nascia, L. (2014), *Con i nostri soldi. Come vengono usate male le nostre tasse e come potremmo usarle meglio*, Milano, Ponte alle Grazie.
- Beck, U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi.
- Benvenuti, M. I., Piazza, M., Ponzellini, A. M., Soru, A. (2015), "Conciliazione: proposte sul Jobs Act", in *inGenere.it*, [www.ingenere.it/articoli/conciliazione-proposte-sul-jobs-act](http://www.ingenere.it/articoli/conciliazione-proposte-sul-jobs-act).
- BIN-Basic Income Network Italia (2012), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Bologna, S. (2007), *Ceti medi senza futuro? Scritti e appunti sul lavoro e altro*, Roma, DeriveApprodi.
- Boltanski, L., Chiapello, E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Brancaccio, E. (2012), *Current Account Imbalances, the Eurozone Crisis and a Proposal for a European Wage Standard*, in «International Journal of Political Economy», vol. 41, n. 1, pp. 47-65.
- Bronzini, G. (2011), *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Canal, T. (2014), "L'equilibrio tra vita e lavoro non è una questione di genere", in *inGenere.it*, [www.ingenere.it/articoli/lequilibrio-tra-vita-e-lavoro-non-e-una-questione-di-genere](http://www.ingenere.it/articoli/lequilibrio-tra-vita-e-lavoro-non-e-una-questione-di-genere).
- Carlini, R. (2011), *L'economia del noi*, Roma-Bari, Laterza.
- Carniti, P. (2013), *La risacca. Il lavoro senza lavoro*, Matera, Altrimedia.
- Carra, A. (2013), *Reddito e lavoro per la cittadinanza attiva*, in «Critica marxista», n. 5, settembre-ottobre.
- Carra, A. (2014), *Più uguaglianza, più benessere*, Roma, Ediesse.
- Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Castel, R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi.
- CGIL (2013a), *Il Piano del lavoro 2013. Creare lavoro per dare futuro e sviluppo al Paese*, Conferenza di Programma, 25-26 gennaio, [www.cgil.it/Archivio/EVENTI/Conferenza\\_Programma\\_2013/Piano\\_Del\\_Lavoro\\_CGIL\\_gen13.pdf](http://www.cgil.it/Archivio/EVENTI/Conferenza_Programma_2013/Piano_Del_Lavoro_CGIL_gen13.pdf).

- CGIL (2013b), *Tra crisi e grande trasformazione*, a cura di L. Pennacchi con il Dipartimento Economico della CGIL, Ediesse, Roma.
- Cianciullo, A., Silvestrini, G. (2010), *La corsa della green economy*, Milano, Edizioni Ambiente.
- Ciccarone, G. (2009a), "Produttività programmata. Una proposta per la riforma della contrattazione e l'unità sindacale", in *nelMerito.com*, [www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=708&Itemid=135](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=708&Itemid=135)
- Ciccarone, G. (2009b), *Equità distributiva e produttività programmata: una proposta per la riforma della contrattazione*, in «Economia & Lavoro», vol. 43, n. 2, pp. 15-24.
- Cnel (2014), *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013*, Roma.
- Coats, D. (a cura di) (2012), *Il lavoro in Europa. Le politiche per l'economia e l'occupazione*, edizione italiana a cura di G. Battiston e M. Lucchese, Etui-Istituto Sindacale Europeo e Sbilanciamoci!, gli sbilibrati di Sbilanciamoci.info, n. 4, scaricabile all'indirizzo [www.sbilanciamoci.info/ebook](http://www.sbilanciamoci.info/ebook).
- Comito, V., Paci, N., Travaglini, G. (2014), *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Roma, Ediesse.
- Commissione Europea, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e al Comitato economico e sociale europeo (2014), *Relazione 2015 sul meccanismo di allerta*, Bruxelles, 28 novembre.
- Craviolatti, M. (2014), *E la borsa e la vita*, Roma, Ediesse.
- Dardot, P., Laval, C. (2013), *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, DeriveApprodi.
- Eea-European Environment Agency (2011), *Environmental Fiscal Reform – Illustrative potential in Italy*, Rome.
- Economia & Lavoro (2013), *Dialogo 1. Riforma della contrattazione, produttività e crescita: un dialogo tra economisti*, in «Economia & Lavoro», vol. 47, n. 3.
- EuroMemoGroup (2014), *Euromemorandum 2014. L'Europa divisa. un'alternativa radicale alle politiche dell'Unione*, edizione italiana a cura di Sbilanciamoci.info, gli sbilibrati di Sbilanciamoci.info, n. 10, scaricabile all'indirizzo [www.sbilanciamoci.info/ebook](http://www.sbilanciamoci.info/ebook).
- EuroMemoGroup (2015), *Euromemorandum 2015. Quale futuro per l'Unione Europea? Stagnazione e polarizzazione, o nuove basi?*, edizione italiana a cura di Sbilanciamoci.info, gli sbilibrati di Sbilanciamoci.info, n. 11, scaricabile all'indirizzo [www.sbilanciamoci.info/ebook](http://www.sbilanciamoci.info/ebook).
- Fassina, S. (2012), *Il lavoro prima di tutto. L'economia, la sinistra, i diritti*, Roma, Donzelli.
- Ferraris, P. (2008), *La sinistra o è sociale o non è*, in D. Zola (a cura di), *Dopo la politica. democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Roma, Edizioni dell'Asino.
- Ferraris, P. (2011), *Ieri e domani. Storia critica del movimento operaio e socialista ed emancipazione dal presente*, Roma, Edizioni dell'Asino.
- Ferraris, P. (2012), *Il sociale al tempo della crisi*, in «Gli Asini», vol. 2, n. 8.
- Franzini, M. (2014), *Il welfare state e il futuro del benessere*, in «Politiche Sociali», n. 2, pp. 167-184.

- Franzini, M., Raitano, M. (2010), *Non solo istruzione. Condizioni economiche dei genitori e successo dei figli nei paesi europei*, in D. Checchi (a cura di), *Immobilità diffusa. Perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Franzini, M., Raitano, M. (2014), “Il gettone nell’iPhone e l’art. 18”, in *Eticaeconomia.it*, [www.eticaeconomia.it/il-gettone-iphone-e-articolo-18](http://www.eticaeconomia.it/il-gettone-iphone-e-articolo-18).
- Gallino, L. (1999), *Se tre milioni vi sembran pochi. Sui modi per combattere la disoccupazione*, Torino, Einaudi.
- Gallino, L. (2003), *La scomparsa dell’Italia industriale*, Torino, Einaudi.
- Gallino, L. (2007), *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma-Bari, Laterza.
- Gallino, L. (2012), *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di Paola Borgna, Roma-Bari, Laterza.
- Gnesutta, C. (2014), *Economia e società in un orizzonte di lungo periodo: quanto e quale lavoro?*, in «Politiche Sociali», n. 2, pp. 185-204.
- Gnesutta, C. (a cura di) (2013), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, gli sbilibrati di Sbilanciamoci.info, n. 9, scaricabile all’indirizzo [www.sbilanciamoci.info/ebook](http://www.sbilanciamoci.info/ebook).
- Gorz, A. (1992), *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Gorz, A. (1998), *Miseria del presente, ricchezza del possibile*, Roma, Manifestolibri.
- Gorz, A. (2003), *L’imateriale. Conoscenza, valore e capitale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Gottardi, D. (2015), “Maternità-paternità. Jobs Act, un’occasione mancata”, in *inGenere.it*, [www.ingenere.it/articoli/maternita-paternita-jobs-act-occasione-mancata](http://www.ingenere.it/articoli/maternita-paternita-jobs-act-occasione-mancata).
- il manifesto, Sbilanciamoci! (2011), *Grosso guaio a Mirafiori. Lavoro, industria e democrazia nel conflitto Fiat-Fiom*, inserto speciale de il manifesto, 28 gennaio, [www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Grosso-guaio-a-Mirafiori-7449](http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Grosso-guaio-a-Mirafiori-7449).
- il manifesto, Sbilanciamoci! (2012), *Democrazia al lavoro*, inserto speciale de il manifesto, 22 settembre, [www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Intervista-a-Gallino-tutti-gli-esuberanti-del-finanzcapitalismo-12674/Democrazia-al-lavoro](http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Intervista-a-Gallino-tutti-gli-esuberanti-del-finanzcapitalismo-12674/Democrazia-al-lavoro).
- inGenere (2014), *Il piano del lavoro del governo Renzi*, [www.ingenere.it/articoli/il-piano-del-lavoro-del-governo-renzi](http://www.ingenere.it/articoli/il-piano-del-lavoro-del-governo-renzi).
- inGenere (2015), *Il Jobs Act sulla maternità*, [www.ingenere.it/articoli/passi-avanti-passi-indietro-jobs-act-maternita](http://www.ingenere.it/articoli/passi-avanti-passi-indietro-jobs-act-maternita).
- Isofin (2010), *Indagine Isofin Plus-Opac sul mondo del lavoro*, Roma.
- Istat (2014), *Indagine conoscitiva sui rapporti di lavoro presso i call center presenti sul territorio italiano*, Audizione presso la Camera dei Deputati, 11 giugno.
- Istat (2014), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2011*, Roma.
- Krugman, P. (2012), *Fuori da questa crisi, adesso!*, Milano, Garzanti.
- Landini, M. De Palma, M. (2014) *Il ruolo del lavoro nei processi innovativi*, «Economia e Lavoro», 3, settembre-dicembre 2014, pp.79-84.

- Lunaria (1997), *Lavori scelti. Come creare occupazione nel terzo settore*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Lunghini, G. (1995), *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Mandrone, E., Marocco, M., Radicchia, D. (2014), "Il lavoro precario dopo la crisi", in *lavoce.info*, [www.lavoce.info/archives/28687/il-lavoro-precario-dopo-la-crisi/](http://www.lavoce.info/archives/28687/il-lavoro-precario-dopo-la-crisi/).
- Marano, A. (2002), *Avremo mai la pensione?*, Milano, Feltrinelli.
- Marcon, G. (2004), *Le utopie del ben fare. Percorsi della solidarietà: dal mutualismo al terzo settore, ai movimenti*, Napoli, L'ancora del Mediterraneo.
- Marcon G., Pianta M., (2013), *Sbilanciamo l'Europa. Una via d'uscita dalla crisi*, Roma-Bari, Laterza.
- Martinelli, M. (2003), *Il legame incrinato. Lavoro e società in trasformazione nell'epoca della globalità*, Milano, Vita e Pensiero Editrice.
- Mazzucato, M. (2011), *The Entrepreneurial State*, London, Demos, scaricabile all'indirizzo [www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial\\_State\\_-\\_web.pdf](http://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial_State_-_web.pdf).
- Meda, D. (1995), *Le travail. Une valeur en voie de disparition*, Paris, Éditions Aubier.
- Messori, M. (2012), *Problemi della produttività dell'economia italiana*, relazione al seminario promosso da Astrid, Roma, 20 settembre. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2014), *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, Roma.
- Minsky, H. P. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse.
- Montella, M., Mostacci, F. (2015), "Un indicatore degli squilibri macroeconomici", in *Economia e Politica*, [www.economiaepolitica.it/europa-e-mondo/un-indicatore-degli-squilibri-macroeconomici-nellue/#.VTpX9ZOBbct](http://www.economiaepolitica.it/europa-e-mondo/un-indicatore-degli-squilibri-macroeconomici-nellue/#.VTpX9ZOBbct).
- Mucchetti, M. (2003), *Licenziare i padroni?*, Milano, Feltrinelli.
- Muhl, C. J. (2001), *The employment-at-will doctrine: three major exceptions*, in «Monthly Labor Review», January 1<sup>st</sup>.
- OECD (2013), *Environmental Performance Reviews, Italy 2013, Assessment and Recommendations*.
- Perret, B., Roustang G. (1993), *L'économie contre la société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*, Paris, Éditions du Seuil.
- Pianta, M. (2012), *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, Roma-Bari, Laterza.
- Pianta M., Lucchese, M., (2014), *Una politica industriale per l'Europa*, "Economia e Lavoro", settembre-dicembre 2014, 3, 85-98.
- Pini, P. (2013), *Lavoro, Contrattazione, Europa*, Roma, Ediesse.
- Pinto, V. (2015), *La parabola del lavoro accessorio: da strumento di emersione del lavoro nero a mini-job all'italiana*, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", in corso di pubblicazione.
- Raitano, M. (2014), *Disuguaglianze crescenti e stagnazione permanente: quali sfide per i sistemi previdenziali?*, in «Politiche Sociali», n. 2, pp. 233-252.
- Rampini, F. (2012), *Non ci possiamo più permettere uno stato sociale. Falso!*, Roma-Bari, Laterza.
- Revelli, M. (2010), *Poveri, noi*, Torino, Einaudi.
- Rifkin, J. (1997), *La fine del lavoro*, Milano, Baldini&Castoldi.

- Ronchi, E., Morabito, R. (a cura di) (2012), *Green economy: per uscire dalle due crisi*, Rapporto Enea-Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Milano, Edizioni Ambiente.
- Rosanvallon, (1992), *La Crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rossanda, R., Pianta, M. (a cura di) (2012), *La rotta d'Europa. Il voll.* (vol. 1: *L'economia*; vol. 2: *La politica*), gli sbilibrati di Sbilanciamoci.info, nn. 2-3, scaricabili all'indirizzo [www.sbilanciamoci.info/ebook](http://www.sbilanciamoci.info/ebook).
- Ruffolo, G. (1985), *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*, Roma-Bari, Laterza.
- Sabbadini, L. L. (2012), *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, in Cnel, *Stati generali sul lavoro delle donne in Italia*, Atti del Convegno, Roma, 2 febbraio.
- Sachs, W. (2012), *Critique of the Green Economy. Towards Social and Environmental Equity*, Berlin, Heinrich Boll Foundation.
- Saltari, E., Travaglini, G. (2006), *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, Torino, Utet.
- Saltari, E., Travaglini, G. (2008), *Il rallentamento della produttività del lavoro e la crescita dell'occupazione. Il ruolo del progresso tecnologico e della flessibilità del lavoro*, in «Rivista Italiana degli Economisti», vol. 13, n. 1, pp. 3-38.
- Saltari, E., Travaglini, G. (2009a), *The Productivity Slowdown Puzzle. Technological and Non-technological Shocks in Labor Market*, in «International Economic Journal», vol. 23, n. 4, pp. 483-509.
- Saltari, E., Travaglini, G. (2009b), *L'economia italiana del nuovo millennio*, Roma, Carocci.
- Saraceno, C. (2014), *Renzi, il Jobs Act e la precarietà infinita*, in *inGenere.it*, [www.ingenere.it/articoli/renzi-il-jobs-act-e-la-precarieta-infinita](http://www.ingenere.it/articoli/renzi-il-jobs-act-e-la-precarieta-infinita).
- Sbilanciamoci! (2013), *Rapporto Sbilanciamoci! 2014. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Roma, [www.sbilanciamoci.org/rapporto-2014](http://www.sbilanciamoci.org/rapporto-2014).
- Sbilanciamoci! (2014), *Rapporto Sbilanciamoci! 2015. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Roma, [www.sbilanciamoci.org/rapporto-2014](http://www.sbilanciamoci.org/rapporto-2014).
- Scarponi S. (2014), «Jobs Act, obiettivi dichiarati e prospettive reali», in *inGenere.it*, [www.ingenere.it/articoli/jobs-act-obiettivi-dichiarati-e-prospettive-reali](http://www.ingenere.it/articoli/jobs-act-obiettivi-dichiarati-e-prospettive-reali).
- Sennett, R. (2002), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli.
- Silvestrini, G., (2015), *Due gradi. Innovazioni radicali per vincere la sfida del clima e trasformare l'economia*, Edizioni Ambiente Milano.
- Standing, G. (2012), *Precari. La nuova classe esplosiva*, Bologna, il Mulino.
- Stiglitz, J., Dosi, G., Cimoli, M. (a cura di) (2009), *Industrial Policy and Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J. P. (2010), *La misura sbagliata delle nostre vite*, Milano, Etas.
- Tronti, L. (2012), *Per una nuova cultura del lavoro. Stabilità occupazionale, partecipazione e crescita*, in «Economia & Lavoro», vol. 46, n. 2, pp. 117-130.

Van Parjjs, P., Vanderborght, Y. (2006), *Il reddito minimo universale*, Milano, Egea.

Villa, P. (a cura di) (2007), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Roma, Carocci.

Vivarelli, M., Pianta, M. (a cura di) (2000), *The Employment Impact of Innovation*, London, Routledge.

Watt, A. (2012), *La crisi europea e la dinamica dei salari*, in R. Rossanda, M. Pianta (a cura di), *La rotta d'Europa (vol. 1: L'economia)*, gli sbilibrati di Sbilanciamoci.info, n. 2, scaricabile all'indirizzo [www.sbilanciamoci.info/ebook](http://www.sbilanciamoci.info/ebook).

Watt, A., Botsch, A., Carlini, R. (a cura di) (2010), *Dopo la crisi. Proposte per un'economia sostenibile*, Etui-Istituto sindacale europeo e Sbilanciamoci!, Roma, Edizioni dell'Asino, [www.sbilanciamoci.info/Dopo-la-crisi/Scarica-il-libro-4793](http://www.sbilanciamoci.info/Dopo-la-crisi/Scarica-il-libro-4793).

Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2009), *A Green New Deal for Europe. Towards green modernization in the face of crisis*, Brussels, Green European Foundation.

Wwf (2015), *From crisis to opportunity: Five steps to sustainable European economies*, Bruxelles.

Zamboni, S. (2011), *L'Italia della green economy*, Milano, Edizioni Ambiente.





Meno diritti, meno tutele, retribuzioni più basse, dominio delle imprese: è questo il futuro del lavoro? Il Jobs Act è stato approvato, ma restano i nodi irrisolti della mancanza di una strategia per la dignità del lavoro e il benessere delle persone.

Nel Workers Act Sbilanciamoci! raccoglie analisi, idee e proposte per una politica per chi lavora, un'alternativa che assume come punto di partenza quello dei lavoratori.

È l'occasione per un nuovo dibattito sul lavoro: su quello che c'è, e soprattutto su quello che non c'è e potrebbe esserci.



Lavoro collettivo di:

Andrea Baranes, Roberta Carlini, Valeria Cirillo, Marcella Corsi,  
Claudio Gnesutta, Rachele Gonnelli, Riccardo Laterza, Federico Martelloni,  
Angelo Marano, Giulio Marcon, Elena Monticelli, Grazia Naletto,  
Leopoldo Nascia, Sara Nunzi, Natalia Paci, Licio Palazzini, Mario Pianta,  
Paolo Pini, Roberto Romano, Giuseppe Travaglini, Duccio Zola