

Capitolo 9

Lavoro

di Fabiana Alias

- Gli ultimi dati disponibili, relativi al mese di ottobre 2012, dicono che il tasso di disoccupazione è arrivato all'11,1%.
- L'elevato livello di disoccupazione dipende dalla recessione economica e dal nostro diritto del lavoro: quello italiano è un sistema rigido, ulteriormente irrigidito dalla recente riforma del lavoro.
- In aggiunta, l'Italia ha un grave problema di produttività e un cuneo fiscale superiore alla media Ocse di 12 punti percentuali.
- In questo capitolo si propongono politiche che favoriscano produttività, attraverso un ruolo più importante dato alla parte variabile del salario; flessibilità, mediante una revisione delle forme contrattuali e dell'articolo 18; e occupazione femminile. Si propongono inoltre la riduzione del cuneo fiscale e la privatizzazione dell'Inail.

1. Le difficoltà italiane

La gravissima crisi che sta colpendo l'economia italiana ha avuto pesanti ripercussioni anche sul mercato del lavoro. Sono stati i giovani a pagare il prezzo più alto in termini occupazionali, sul piano sia del numero di opportunità offerte sia della loro qualità. Un milione di giovani fino ai 34 anni ha perso il lavoro e i pochi nuovi ingressi nel mercato del lavoro sono avvenuti per

lo più con tipologie contrattuali non standard; in questa fase di incertezza economica, peraltro, sempre meno di frequente si assiste a una loro stabilizzazione e al mancato rinnovo del contratto consegue la disoccupazione del lavoratore.

Nella prima fase della crisi, la contrazione dei livelli occupazionali nella fascia di età dai 35 anni in su, prevalentemente occupati nella forma del lavoro subordinato, è stata invece parzialmente contenuta grazie alla riduzione delle ore lavorate e al massiccio utilizzo degli strumenti di cassa integrazione. Anche il tasso di disoccupazione non aveva subito grandi variazioni, ma ciò era piuttosto da addebitare all'alto numero di scoraggiati che hanno abbandonato la ricerca del lavoro. Dalla seconda metà del 2011, con il riacutizzarsi e l'aggravarsi della crisi, è stato osservato che persone inattive si sono rimesse alla ricerca di lavoro, probabilmente spinte dalle difficoltà economiche attraversate dalla propria famiglia. Tale aumento dell'offerta di lavoro è stato assorbito in piccola parte dal mercato del lavoro e si sta traducendo in una crescita del tasso di disoccupazione, che ha superato vette non più sfiorate da anni.

La ripresa dell'attività di ricerca del lavoro ha interessato soprattutto i giovani e le donne. In particolare, si assiste a una crescente femminilizzazione del mercato del lavoro, favorita da una serie di fattori, quali la scolarizzazione delle donne, la loro parziale emancipazione dagli impegni familiari, oltre la già citata necessità di contribuire al bilancio familiare fortemente provato dalla crisi.

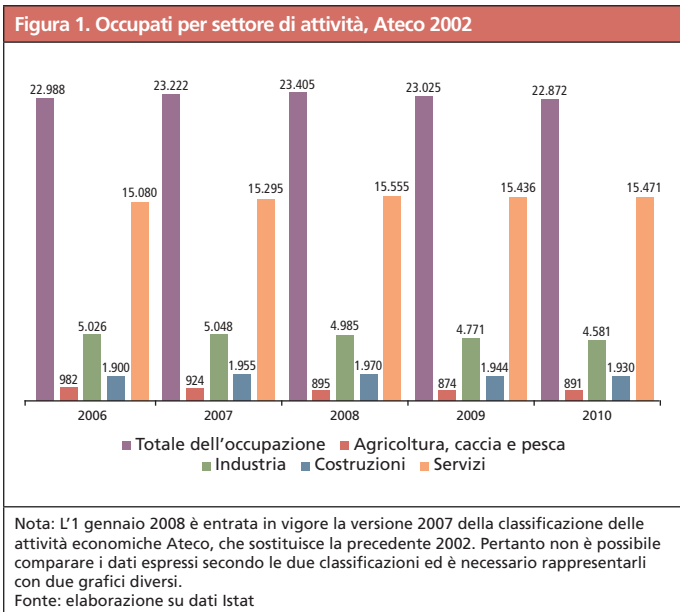
Legata anche alla femminilizzazione del mercato del lavoro è la crescita del ricorso al lavoro *part-time* che, sebbene durante la crisi sia stato utilizzato per contenere la perdita occupazionale, rappresenta per le donne uno strumento di fondamentale importanza per conciliare il lavoro con gli impegni familiari che continuano a gravare in misura maggiore su di esse.

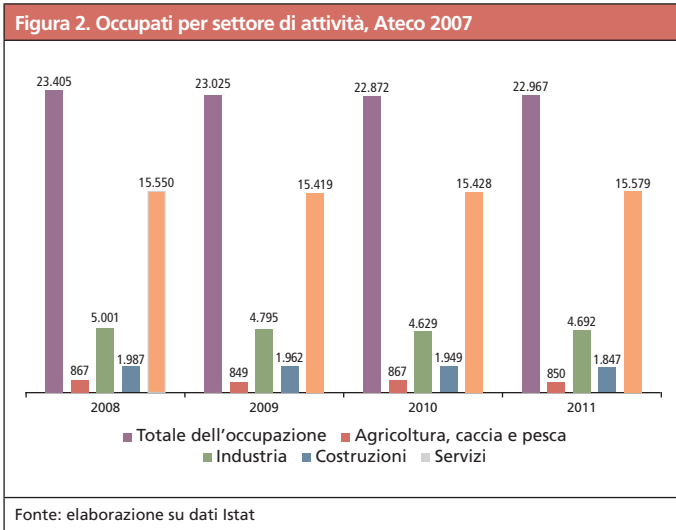
La crisi ha pure determinato un'accelerazione del cambiamento strutturale dell'economia, con settori in

declino e settori in crescita. I settori che hanno registrato le maggiori perdite occupazionali sono quelli dell'industria manifatturiera e dell'edilizia e queste perdite sono tali da far presumere che il loro ridimensionamento sarà irreversibile, con gravi conseguenze sul mercato del lavoro. L'industria assorbe un'importante quota sul totale dell'occupazione. Peraltro, in alcune regioni italiane, tale ridimensionamento assume aspetti quasi catastrofici, considerata la loro alta incidenza.

In crescita è il settore dei servizi, in particolare i servizi alle famiglie e i servizi alle imprese.

La ristrutturazione del tessuto industriale sta portando a un potenziamento delle attività di progettazione, sviluppo, *marketing* e distribuzione – che richiedono quindi l'assunzione di manodopera più qualificata – mentre le attività strettamente legate alla produzione sono spesso oggetto di esternalizzazioni a favore di altre imprese oppure di delocalizzazioni in quei paesi nei quali il costo del lavoro è inferiore.





Come si può desumere dal quadro brevemente delineato, la crisi ha evidenziato i problemi di funzionamento del mercato del lavoro italiano già presenti, ma che in precedenza erano parzialmente compensati dalla crescita economica o comunque dall'andamento positivo dell'economia. In particolare, ha accentuato il dualismo che caratterizza il mercato del lavoro italiano e che vede contrapposti lavoratori iper-garantiti (i lavoratori subordinati a tempo indeterminato) a lavoratori atipici che godono di poche o nessuna tutela. Un dualismo che però può essere letto anche in un'ottica intergenerazionale, poiché l'elemento discriminante fra le due categorie di lavoratori sembra essere dato proprio dall'età e ha indotto gli esperti a parlare di "scomparsa del diritto del lavoro per le future generazioni".

Questo dualismo è sintomatico dell'inadeguatezza del diritto del lavoro italiano rispetto alla nuova realtà che disciplina. Esso rimane infatti caratterizzato da una visione ancora industrialista del lavoro ed è plasmato sulla realtà delle grandi imprese, quando, secondo i dati Istat, il 95% delle imprese stabilite in Italia è rappresentato da quelle di piccola e media dimensione.

La terziarizzazione in atto nell'economia italiana e il conseguente superamento del modello di produzione di massa hanno comportato l'adozione di modelli di organizzazione del lavoro più flessibili, in parte però ostacolati dal diritto del lavoro italiano e dalla contrattazione collettiva troppo centralizzata. Sebbene durante la crisi il fatto che la crescita occupazionale abbia riguardato in misura prevalente contratti di natura temporanea è dipeso dalla situazione di incertezza economica, è da riconoscere come questi contratti costituiscano la forma prevalente per il primo accesso al mercato del lavoro, nonché lo strumento principe per raggiungere il risultato della flessibilità, sia interna sia esterna.

La necessità di una riforma del diritto del lavoro italiano è quanto mai urgente. Non che il legislatore non sia mai intervenuto; al contrario, a partire dall'adozione del c.d. "Pacchetto Treu" nel 1997, si sono susseguite riforme e controriforme del mercato del lavoro. Con l'alternarsi negli ultimi due decenni di governi di schieramenti opposti, la legislazione del lavoro ha subito continue modifiche, poiché gli interventi normativi da questi introdotti a realizzazione dei loro disegni di politica sociale, anch'essi di opposto tenore, tendevano anche a vanificare gli effetti delle misure stabilite dal governo che li aveva preceduti. Ne è scaturito un quadro normativo costituito da una confusa e abnorme stratificazione di fonti, e pertanto privo di qualunque sistematicità, con particolari ricadute anche sul piano della certezza del diritto.

Nonostante una normativa tanto corposa e dettagliata, nel paese si avverte una vera e propria emergenza sociale, quella della c.d. precarietà delle nuove generazioni; o, per meglio dire, di un'occupazione temporanea di bassa qualità e poco remunerata che preclude prospettive di crescita professionale e che pone problemi per il futuro anche in termini di produttività. I governi che verranno saranno chiamati a dare una risposta a questo problema di non poco conto. Non è però imponendo per legge la stabilità dei posti di lavoro e preclu-

dendo la possibilità di instaurare rapporti di lavoro di natura temporanea, come da più parti invocato e come avvenuto con la "Riforma Fornero", che si affronta al meglio il problema. Se una delle cause della crescente e progressiva disapplicazione del diritto del lavoro è la sua eccessiva rigidità, la soluzione non può essere quella di porre ulteriori vincoli.

2. La Riforma Fornero

La funzione del diritto del lavoro non è quella di creare lavoro, bensì di regolarne lo svolgimento, ma una regolamentazione del rapporto di lavoro troppo rigida può sortire l'effetto opposto di ridurre la propensione dei datori di lavoro ad assumere. Questo è quanto sembra si stia realizzando a seguito della recente riforma del mercato del lavoro, che interviene sui temi della flessibilità in entrata e del riordino delle tipologie contrattuali, della flessibilità in uscita e degli ammortizzatori sociali. L'obiettivo dichiarato della riforma è quello di creare un mercato del lavoro più dinamico e inclusivo, ma le soluzioni adottate non sembrano essere adeguate al raggiungimento dell'obiettivo, poiché propone un modello di rapporto di lavoro non più coerente con il nuovo contesto economico e produttivo. Si assiste infatti a una drastica riduzione della flessibilità in entrata, attraverso l'abrogazione di alcune forme contrattuali, l'irrigidimento delle condizioni per l'utilizzo di quelle mantenute in vigore e la posizione di nuovi adempimenti burocratici, nonché l'aumento del costo del lavoro per il contratto a termine. Al contempo, la portata della modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori è stata ridimensionata in modo significativo lungo l'iter di approvazione della riforma, in quanto si riconosce ai giudici troppa discrezionalità e questo porterà a un sensibile aumento del grado di incertezza sull'esito del giudizio.

Di recente il ministro Fornero è tornata sui suoi passi sulla durata dell'intervallo fra un contratto a termine e l'altro, in un primo momento fissato a 90 giorni, e, con

la circolare ministeriale n. 27, ha assegnato alla contrattazione collettiva il potere di ridurre tale intervallo a 20-30 giorni. Tale dietro-front è stato reso necessario dall'eventualità adombrata da molte imprese di non rinnovare molti dei contratti temporanei in essere, con il gravissimo effetto di incrementare ulteriormente le fila dei disoccupati, già piuttosto ricche.

3. La riforma necessaria

Una buona riforma dovrebbe rendere più effettivo il diritto del lavoro, attraverso una sua semplificazione e mostrando maggiore sensibilità alle esigenze dell'impresa; dovrebbe pertanto muovere dall'interrogativo sui motivi che spingono i datori di lavoro a ricorrere alle forme atipiche e non al contratto di lavoro standard, a volte in modo non del tutto conforme alla normativa. Sono motivi legati alla flessibilità di gestione del rapporto di lavoro e alle tutele sociali e previdenziali, che rendono preferibile per i datori di lavoro l'utilizzo di tali forme contrattuali. Con un lavoratore a progetto non solo è più facile sciogliere il rapporto di lavoro, ma per l'impresa vi sono molti altri vantaggi, forse determinanti. Non esistono vincoli di orario, non si devono garantire minimi contrattuali, ma, soprattutto, a parità di retribuzione netta, il costo del lavoro è decisamente inferiore (la contribuzione previdenziale dovuta per i lavoratori subordinati è pari al doppio rispetto ai lavoratori parasubordinati e nel caso del collaboratore a partita Iva è interamente su costui che grava l'obbligo di versare i contributi).

In Italia, il cuneo fiscale e contributivo del lavoro subordinato, dato dalla differenza fra il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e la retribuzione netta percepita dal lavoratore, è particolarmente elevato (secondo di dati Ocse è pari al 47,6%, tra i più alti in Europa e ben 12,3 punti percentuali sopra la media Ocse del 35,3%) e penalizza le imprese italiane, perché riduce la produttività marginale dei lavoratori. Nei vari ambienti, istituzionale, accademico, sindacale e imprenditoria-

le vi è assoluta convergenza di opinione sulla necessità di ridurre il cuneo fiscale e la questione è di grandissima attualità nel dibattito. Questa misura, infatti, si tradurrebbe nell'immediato in maggiore potere d'acquisto per il lavoratore e in maggiori risorse economiche a disposizione dell'impresa per operare nuovi investimenti, innovare e, in ultima analisi, creare nuova occupazione o retribuire meglio quella esistente.

La riduzione del cuneo fiscale richiede però ingenti risorse pubbliche, che possono essere liberate solo attraverso un piano di tagli come quello descritto nel capitolo sulla spesa pubblica di questo *Manuale*. Peraltro, la voce più consistente del cuneo fiscale, pari alla sua metà, è data dai contributi previdenziali e la recente riforma delle pensioni ha mostrato chiaramente come una loro riduzione non sia nemmeno ipotizzabile. All'opposto, per i lavoratori parasubordinati l'aliquota contributiva è stata innalzata di un punto percentuale e per i lavoratori subordinati questa stessa misura è stata scongiurata soltanto grazie a un considerevole innalzamento del requisito dell'età pensionabile.

In questo quadro, il tanto discusso articolo 18 dello Statuto dei lavoratori assume un'importanza cruciale nell'orientare le scelte dei datori di lavoro, poiché non consente loro di prevedere con certezza i propri costi di aggiustamento. Tecnicamente sono detti "costi di aggiustamento" quei costi sostenuti per apportare aggiustamenti alla propria impresa, che sono necessari per rimanere competitivi nel mercato in cui si opera o per far fronte alle turbolenze del mercato o a vere e proprie congiunture economiche. Gli aggiustamenti possono riguardare ovviamente anche la forza lavoro. La scarsa prevedibilità dei costi di aggiustamento della forza lavoro si deve proprio all'articolo 18 e alla lunghezza dei procedimenti di fronte al giudice del lavoro. La recente modifica apportata con la riforma del mercato del lavoro aumenta l'incertezza sull'esito del giudizio in una eventuale controversia per licenziamento illegittimo, diversificando le conseguenze in base al tipo di licenziamento,

e nemmeno pone dei tetti ai costi che il datore di lavoro dovrà sostenere qualora l'esito sia a suo sfavore.

L'obiettivo che ci si pone in questa sede è di proporre delle misure che permettano di superare il dualismo del mercato del lavoro. Ciò è possibile mantenendo la varietà delle figure contrattuali ad oggi esistenti e ripristinando quelle abolite dalla Riforma Fornero, ma al contempo annullando le differenze nelle tutele e nei diritti riconosciuti che non sono strettamente connesse alle specificità di tali figure, in tal modo rendendo genuina la scelta del datore di lavoro in merito a quale figura ricondurre il rapporto di lavoro in essere.

A cinque anni dalla prima edizione del nostro *Manuale delle riforme*, alcune delle proposte allora presentate sono state accolte e attuate, ma altre rimangono valide e necessarie. Nelle pagine che seguono, proveremo a darne una breve illustrazione.

4. Il ritorno alla "Legge Biagi" e il suo completamento con l'abolizione dell'articolo 18

Una delle prime misure da attuare è il ripristino delle forme contrattuali abolite dalla recente riforma. Unitamente a ciò, come suggerito di recente anche dall'Ocse, si dovrà provvedere al completamento della Riforma Biagi attraverso l'abolizione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori (anche – o a maggior ragione – dopo la Riforma Fornero) per evitare che il sempre maggior ricorso alle forme flessibili sia strumento di elusione dei limiti al licenziamento.

La Riforma Biagi era stata dettata dalla volontà di meglio rispondere alle effettive esigenze di flessibilità derivanti da ragioni produttive dei datori di lavoro, ma anche personali dei lavoratori, incoraggiando in tal modo pure l'emersione del lavoro irregolare. Per rispondere a tali esigenze, l'alternativa è tra il restituire una completa libertà negoziale ai datori di lavoro e ai lavoratori (ossia una vera e propria liberalizzazione del mercato del lavoro, ed è da escludersi che questa possa mai essere realizzata) e la previsione di una varietà di forme contrattuali

nell'ambito delle quali essi possano scegliere quella che meglio si attaglia alle loro esigenze.

Però, come anche l'Ocse ci spiega, la questione delle forme contrattuali non può essere trattata disgiuntamente dal problema della flessibilità in uscita. Se si facilita l'uso di sistemi di lavoro temporaneo e atipico, lasciando però intatto il regime di protezione dell'impiego, si può aggravare la dualità del mercato del lavoro. Secondo i dati Ocse, a partire dagli anni Novanta, l'incidenza dell'occupazione di natura temporanea è aumentata più rapidamente nei paesi in cui le norme che disciplinano l'uso dei contratti a tempo determinato sono state significativamente attenuate rispetto alla regolamentazione del contratto a tempo indeterminato. Come appunto è accaduto e sta accadendo in Italia nell'ultimo decennio.

La vera mancanza della Riforma Biagi sta nel fatto che, a fronte dell'introduzione di forme flessibili di entrata nel mercato del lavoro, non si sia proceduto con la contestuale modifica o abrogazione dell'articolo 18. È questo il motivo per cui la Riforma Biagi si è risolta in una riforma parziale e, in quanto tale, ha aggravato la dualità del mercato del lavoro. Non che nelle intenzioni originarie del legislatore, e dello stesso Marco Biagi, non fosse prevista un'attenuazione del sistema di protezione dell'impiego in vigore nel nostro ordinamento. Ma quelle intenzioni non si sono purtroppo potute tradurre nel dato normativo.

Un rigido regime di protezione dell'impiego ha sì l'effetto di ridurre il tasso di afflusso verso la disoccupazione, ma al contempo riduce anche il tasso di uscita dalla disoccupazione, proprio perché ingessa il mercato del lavoro. Un mercato del lavoro stagnante inoltre impedisce il passaggio progressivo, e non traumatico, dei lavoratori dai settori in declino a quelli in crescita.

Spesso, quando si discute di articolo 18, chi è contrario alla sua abrogazione afferma che la via per creare occupazione non è il licenziamento. Posta così la questione, non gli si può dare certo torto, perché si trat-

terebbe semplicemente di spostare il problema della disoccupazione da un soggetto a un altro. Ma la prospettiva proposta è davvero stretta. L'opportunità di abolire l'articolo 18 deriva dagli effetti che esso produce sul mercato del lavoro indirettamente, incidendo sulla produttività delle imprese e sulla loro capacità di creare occupazione. L'esistenza di una soglia di dipendenti che delimita il campo di applicazione delle norme dello Statuto dei lavoratori scoraggia la crescita dimensionale delle imprese che si trovano al di sotto di quella soglia. Le imprese di piccola dimensione non hanno però la disponibilità delle risorse necessarie per investire in ricerca e innovazione. Il decentramento produttivo nella seconda metà degli anni Settanta, denunciato dai rappresentanti sindacali e studiato dagli accademici, era un fenomeno osservabile nelle imprese di maggiori dimensioni, che scorporavano segmenti del processo produttivo affidandoli a imprese più piccole proprio al fine di eludere la normativa dello Statuto dei lavoratori. A ulteriore conferma dell'esistenza di una relazione fra nanismo delle imprese e ambito di applicazione dell'articolo 18, la maggior concentrazione di lavori atipici e temporanei si ravvisa nelle imprese escluse dalla sua applicazione.

Una delle emergenze attuali però non è la perdita dei posti di lavoro a causa di licenziamenti individuali, ma a causa di crisi aziendali per cui i lavoratori rimangono disoccupati in massa.

Proprio in questo quadro la modifica dell'articolo 18 si pone come cruciale. Riconoscendo alle imprese maggiore libertà di procedere ad aggiustamenti continui della propria forza lavoro attraverso il licenziamento per motivi economici (il c.d. giustificato motivo oggettivo) si offre loro un importante strumento per rimanere competitivi sul mercato.

Tale misura produrrebbe conseguenze positive anche sul piano sociale, poiché si renderebbe molto più agevole provvedere alla ricollocazione professionale di volta in volta di singoli lavoratori, piuttosto che di

gruppi di lavoratori; peraltro, a seconda della dimensione dell'impresa e del contesto socio-economico in cui quella impresa opera, la chiusura può portare a vere e proprie emergenze sociali (si pensi ai casi Alcoa, Sulcis, Termini Imerese e Ilva). È vero, in Italia si può licenziare, ma solo quando l'impresa è già fortemente in crisi e non per evitare che la situazione di crisi si verifichi. E a quel punto risulta inutile impegnarsi in una strenua difesa del principio della stabilità del posto di lavoro, poiché non esiste più un posto di lavoro da conservare.

5. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro

Come abbiamo avuto modo di anticipare in apertura, in questi anni si sta assistendo a una crescente femminilizzazione del mercato del lavoro. Le donne partecipano più attivamente al mercato del lavoro, cresce il loro tasso di attività e ne consegue un aumento della loro occupazione. Ovviamente è anche cresciuto il tasso di disoccupazione, poiché non tutta la nuova offerta di lavoro è stata assorbita dal mercato.

La necessità di contribuire al bilancio familiare fortemente provato dalla crisi è sicuramente il fattore che sta favorendo nel contesto economico attuale una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ma vi è anche la loro crescente scolarizzazione: quanto più i titoli di studio sono elevati tanto maggiore è la partecipazione, e questo indica una chiara volontà di mettere a frutto gli investimenti sul proprio capitale umano.

Anche la terziarizzazione dell'economia italiana, che ha portato a un'espansione del settore dei servizi in cui le donne hanno trovato più facilmente impiego, ha agevolato l'incremento della presenza femminile nel mercato del lavoro.

Ma il fattore forse determinante è di ordine culturale ed è legato al cambiamento del modello familiare italiano che si può osservare soprattutto nelle nuove generazioni, a cui è conseguita una certa emancipazione delle donne dai compiti di cura verso i figli e le persone

anziane o portatrici di handicap. Vi è inoltre una stretta correlazione tra la maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro e la crescita della domanda di servizi alle famiglie, che però spesso rimane inevasa.

Il sistema italiano è sicuramente riconducibile al modello *male breadwinner*, caratterizzato dalla dipendenza economica della donna rispetto all'uomo e dall'assunzione della donna dei carichi familiari. Tuttavia, vi è da rilevare come, proprio sotto l'influenza europea, ci si stia allontanando da quel modello, che lentamente declina. Uno degli obiettivi espliciti perseguiti dalla produzione normativa comunitaria in tema di congedi parentali (direttiva 2010/18/UE) è infatti consentire il riequilibrio nella distribuzione fra i genitori dei carichi familiari solitamente gravanti sulle donne. Per esempio, in tema di congedi parentali è stato introdotto il principio di non trasferibilità tra i due genitori di almeno un mese di congedo, con la chiara finalità di vincolare il padre a fruire di almeno un mese di congedo, pena la decadenza dal diritto di fruizione.

La direttiva comunitaria sui congedi parentali intende distribuire le tutele in modo equilibrato tra i genitori, chiamati ad assumersi equamente i carichi familiari, realizzando così una effettiva attuazione al principio della parità di trattamento. Finora, al contrario, il grado di tutela accordato al genere femminile era piuttosto elevato e si giustificava a fronte della situazione di svantaggio in cui le donne erano collocate, poiché investite dalla società di tutti i carichi familiari. Esso però si risolveva in un controproducente eccesso di tutela per le donne, a sua volta fonte di effetti discriminatori a loro sfavore, in quanto i datori di lavoro si mostravano maggiormente propensi ad assumere degli uomini. Le donne più frequentemente degli uomini ricorrono al congedo e questo produce «uno squilibrio tra i generi che si ripercuote negativamente sulla posizione delle donne nel luogo di lavoro e sulla loro indipendenza economica».¹ Nel nuo-

1. European Commission, *A Roadmap for Equality Between Women and Men, 2006-2010*, 1 marzo 2006, <http://bit.ly/aUQbJz>.

vo contesto prefigurato dalla direttiva, per un datore di lavoro risulterebbe invece indifferente assumere un lavoratore uomo o una lavoratrice donna.

Probabilmente, però, come già sottolineato in dottrina, il ricorso al congedo da parte del padre è scoraggiato dalla perdita di retribuzione, fissata nella misura del 30%, che l'astensione lavorativa comporta, posto che il genitore con il reddito più alto è solitamente proprio il padre. Il c.d. *gender pay gap* sembra però essere correlato alla segregazione occupazionale di genere, per cui uomini e donne operano in settori differenti e tendono anche a ricoprire figure professionali differenti, con una retribuzione che varia di conseguenza, piuttosto che a vere e proprie discriminazioni basate sull'appartenenza di genere.

Il recente decreto legge dell'11 dicembre 2012 n. 216 (il c.d. *Salva infrazioni Ue*), con l'intento di recepire la direttiva sui congedi parentali, ha previsto la possibilità di fruire del congedo su base oraria, consentendo in tal modo una distribuzione del monte permessi più diluita lungo i primi otto anni di vita del bambino. Peraltro la riduzione della retribuzione riguarderà le sole ore per le quali è stato richiesto il congedo e non per l'intera retribuzione giornaliera, settimanale o mensile (più tecnicamente, l'astensione dal lavoro non è retribuita, ma il lavoratore riceve una indennità fino ai primi 3 anni di vita del bambino, l'indennità del 30% spetta per un periodo di fruizione del congedo, complessivo tra i genitori, di massimo 6 mesi). È una piccola modifica, ma che va vista con assoluto favore proprio perché rende più flessibile la fruizione del congedo. Purtroppo la legislatura è al termine e le Camere sono state già sciolte, pertanto il parlamento non porterà a termine il procedimento di conversione in legge – a dire il vero nemmeno avviato – e il decreto legge decadrà. La speranza è che eventualmente tale misura possa essere reintrodotta nella prossima legislatura.

Il motivo per cui le donne rinunciano al lavoro è che mancano strutture di assistenza all'infanzia (leggasi

asili nido), ma anche per il desiderio di trascorrere più tempo con i propri figli. Il numero di asili nido in Italia è relativamente basso; solo il 22% dei bambini trova posto in un asilo, contro una media europea del 33%. Secondo una ricerca Astraricerche, l'esistenza di asili nido aziendali è avvertita come un'esigenza dal 47% dei lavoratori. Gli asili nido aziendali presentano infatti molti vantaggi rispetto agli asili comunali; sono ubicati in prossimità del luogo di lavoro, o addirittura nello stesso edificio e in quanto tali consentono una ottimizzazione del tempo nella gestione dei figli e di averli vicino durante la giornata. Inoltre gli orari di custodia sono flessibili e in linea con quelli lavorativi.

Purtroppo esistono ancora pochi asili aziendali, ma sono in espansione, probabilmente perché la domanda di asili nido è diventata così consistente solo di recente, a fronte di una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro. La creazione di asili nido aziendali richiede complessi adempimenti burocratici e importanti risorse economiche disponibili per affrontare i costi di investimento e di gestione e andrebbe agevolata attraverso innanzitutto una semplificazione normativa e amministrativa e successivamente con sgravi fiscali o incentivi economici.

6. La questione previdenziale e il cuneo fiscale

Nella precedente edizione del *Manuale delle riforme* si invitavano parlamento e governo a modificare il sistema previdenziale, con l'estensione a tutti i lavoratori del regime contributivo. Questo era un passaggio imprescindibile per mettere in equilibrio il sistema previdenziale italiano fortemente a rischio a causa dell'invecchiamento demografico. Inoltre era importante stabilire il principio per cui è dal lavoro che deve derivare il proprio sostentamento nella fase di inattività della vita e creare a tal fine un collegamento fra i contributi versati e il trattamento pensionistico.

La riforma delle pensioni ha probabilmente posto il sistema previdenziale al riparo dai rischi connessi al

cambiamento della demografia italiana, ma il sistema, che si regge sul modello della ripartizione, è sensibile anche alla disoccupazione. Il modello a ripartizione è costruito sul principio della “solidarietà intergenerazionale” ed è finanziato attraverso la contribuzione che i lavoratori attivi versano allo Stato; in presenza di alti tassi di disoccupazione si pone nuovamente il problema di finanziare l'erogazione delle pensioni. È quindi anche la disoccupazione che altera l'equilibrio del sistema previdenziale e, come abbiamo visto, il costo del lavoro, nel quale rientrano i contributi previdenziali, è un fattore che incide pesantemente sulla capacità di creare occupazione. Il costo del lavoro incide anche sulla scelta della forma contrattuale del rapporto di lavoro, poiché l'aliquota contributiva varia a seconda che si tratti di lavoro subordinato o lavoro temporaneo.

Pertanto, sempre nell'ottica di superare il dualismo del mercato del lavoro italiano, filo rosso che percorre tutte le proposte di riforma qui presentate, non si può considerare chiuso il capitolo previdenziale con l'attuazione della Riforma Fornero. Questa riforma dovrebbe rappresentare il primo passo di una graduale e progressiva transizione verso un sistema previdenziale interamente basato sul modello a capitalizzazione individuale, quale quello vigente in Cile.

Questa misura costituirebbe un'importante leva per l'abbattimento del cuneo fiscale – tema di cui si occupa anche questo *Manuale* nel capitolo sulla fiscalità – che è particolarmente alto per la categoria dei lavoratori subordinati, e parificherebbe questa voce del costo del lavoro per tutte le tipologie di lavoro. Il sistema cileno, infatti, prescinde dalla natura del singolo rapporto di lavoro, subordinato o autonomo, poiché il lavoratore acquisisce un diritto di proprietà sul proprio risparmio previdenziale e lo conserva per il corso della sua intera carriera lavorativa. Il lavoratore non sarà quindi tenuto a iscriversi a fondi previdenziali diversi qualora cambiasse lavoro. In base a questo sistema, l'aliquota contributiva che viene accantonata mensilmente dalla

retribuzione del lavoratore è molto bassa, di circa il 10% sulla retribuzione lorda (è anche possibile accantonare un'aliquota maggiore, ma è nell'assoluta discrezione del lavoratore), vale a dire ben 20 punti percentuali in meno rispetto a quanto versato per un lavoratore subordinato nel sistema italiano. Ciononostante, il tasso di sostituzione che si riesce a realizzare, benché variabile, è piuttosto alto. Questo si deve al fatto che i contributi previdenziali accantonati dal lavoratore (nel sistema cileno è più appropriato definirli "risparmio previdenziale") sono oggetto di investimenti e fruttano utili che vengono capitalizzati. Quando il lavoratore si ritirerà dal lavoro, il capitale che avrà a sua disposizione sarà superiore, a parità di contributi accantonati, al montante contributivo del sistema italiano, che è semplicemente la somma dei contributi versati. La mancata capitalizzazione del montante contributivo in Italia determina la scarsa adeguatezza che caratterizza già, e caratterizzerà sempre più nel futuro, le pensioni erogate.

La transizione verso tale sistema è indubbiamente costosa, ma in prospettiva è lecito pensare che l'Italia non vi si possa sottrarre. Si potrebbe dapprima sperimentare tale sistema con una piccola percentuale dei contributi attualmente versati e successivamente attuarla con gradualità, come avvenuto in Svezia e in Polonia, primi importatori in Europa di questo modello pionieristico. In tali paesi, infatti, i lavoratori devono destinare obbligatoriamente, in percentuale diversa a seconda del paese (7,3% in Polonia e in Svezia il 2,5% sul contributo) una parte del salario al proprio conto di risparmio previdenziale.

Il cuneo fiscale potrebbe essere ridotto ovviamente incidendo, alternativamente o cumulativamente, anche sulle altre voci che lo compongono e che sono a carico sia del datore di lavoro (contributi assicurativi e Irap) sia del lavoratore (Irap).

La riduzione delle imposte a carico del datore di lavoro che fanno innalzare il costo del lavoro deve però avere carattere permanente, così come deve essere ga-

rantita certezza del diritto. L'imprenditore quando imposta strategie future e decide di assumere un lavoratore deve essere certo delle regole che dovrà applicare e del costo del lavoro che dovrà sostenere. Politiche del lavoro attuate attraverso incentivi all'occupazione temporanei non sempre si rivelano vincenti proprio perché il vantaggio che assicurano è temporaneo e pertanto poco apprezzabile sul piano economico.

7. La salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro

I dati presentati con il Rapporto annuale 2011 dell'Inail sono abbastanza incoraggianti, poiché confermano la costante diminuzione del numero di infortuni sul lavoro e i casi di morti sul lavoro già da qualche anno sono inferiori ai mille. In un quadro comparato registriamo una posizione migliore rispetto a paesi come la Francia e la Germania.

Molto lavoro però resta ancora da fare, soprattutto in considerazione del fatto che tanti di quegli infortuni e di quelle morti potevano essere ragionevolmente evitate. Sulla carta sono prescritte tutele piuttosto elevate e stringenti, ma queste non si traducono in misure concrete all'interno delle imprese. Se si analizza infatti il sistema di prevenzione antinfortunistico ci si rende conto di come esso sia poco efficace; accanto a una diffusa disapplicazione delle norme, soprattutto da parte delle piccole e medie imprese, vi è una debole azione da parte del sistema pubblico che dovrebbe essere preposto alla vigilanza. Nonostante l'emanazione del Testo unico e la successiva modifica operata con il d.lgs. 106/2009, la disciplina antinfortunistica presenta gli stessi profili problematici del diritto del lavoro in generale che abbiamo descritto in precedenza; ipertrofia normativa, scarsa effettività del diritto, dualismo nella tutela fra le diverse categorie di lavoratori.

Il testo unico rinvia infatti, in molti settori, ad altre regolamentazioni preesistenti o di futura emanazione; la normativa rimane corposa e particolarmente dettagliata, imponendo adempimenti rigidi e formali piut-

tosto che favorire una cultura della prevenzione. Una simile impostazione si spiega forse anche con il fatto che i soggetti preposti all'attività di vigilanza non possiedono competenze specifiche che consentano loro di valutare nel concreto la sicurezza e la salubrità del luogo di lavoro, e pertanto il controllo verte sul rigoroso rispetto delle prescrizioni di legge. Per quanto complessa e dettagliata, la normativa antinfortunistica però non sarà mai in grado di prevedere tutti i possibili rischi a cui il lavoratore è esposto durante l'esecuzione della prestazione lavorativa, soprattutto di fronte ai cambiamenti in atto dei modelli organizzativi e alla rapida evoluzione tecnologica a cui consegue l'emersione di rischi sempre diversi. Le scelte del tipo di bene da produrre, le materie prime da utilizzare, il processo per la produzione di quel bene e l'organizzazione del lavoro rientrano nell'area della libera iniziativa economica di cui gode il singolo imprenditore. Nell'ambito di uno stesso settore, quindi, possono essere rilevate scelte diverse riguardo a tali aspetti del processo di produzione.

E infatti, la giurisprudenza, nei casi in cui la normativa si mostri lacunosa o non aggiornata, riconosce comunque, ai sensi dell'articolo 2087 del codice civile,² la responsabilità del datore di lavoro per non aver adempiuto all'obbligo di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Di più, la Corte di cassazione ha ribadito ripetutamente che il rispetto della normativa speciale di prevenzione non è sufficiente di per sé a esonerare il datore di lavoro dalla responsabilità, perché le misure indicate nella normativa speciale rappresentano gli standard minimi, mentre l'articolo 2087 impone che per garantire la tutela del lavoratore possono essere necessarie misure ulteriori rispetto a quelle espressamente indicate. E allora ci si dovrebbe domandare se abbia senso mantenere una legislazione così corposa e complessa, quando è

2. In base all'articolo 2087 c.c., «l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

evidente che il sistema di prevenzione si regge esclusivamente sull'articolo 2087 c.c. La normativa speciale di prevenzione si risolve in una ridondante e al contempo insufficiente applicazione del principio contenuto nella norma civilistica.

L'articolo 2087 che sancisce l'obbligo della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è stato collocato nella sezione del codice civile dedicata all'imprenditore e questa circostanza è piuttosto significativa poiché indica chiaramente che il rispetto di tale obbligo costituisce una condizione preliminare all'esercizio di un'attività imprenditoriale ed è nel momento organizzativo che si devono porre in essere le misure per creare un ambiente di lavoro sano e sicuro. Il datore di lavoro è quindi chiamato ad eliminare – e quando ciò non sia possibile a ridurre al minimo – il rischio che per i suoi lavoratori può derivare dall'esercizio dell'attività lavorativa, poiché, proprio per la sua posizione gerarchica all'interno dell'organizzazione aziendale, è l'unico soggetto che dispone degli strumenti necessari a tal fine.

L'imprenditore deve rispondere di tale rischio anche dal punto di vista economico, poiché esso è connesso all'esercizio di attività economiche da cui egli trae profitto. Al contrario, in base al sistema attuale, salvo individuate eccezioni, il datore di lavoro è esonerato dalla responsabilità civile nei confronti del lavoratore quando abbia adempiuto all'obbligo di assicurare i propri dipendenti presso l'Inail. Peraltro, i contributi che egli è tenuto a versare all'Inail non sono proporzionali al rischio effettivamente generato e, inoltre, al lavoratore è garantita la c.d. automaticità delle prestazioni, anche quando il proprio datore di lavoro non ha versato i contributi (vale a dire che, in caso di infortunio, riceverà comunque l'indennizzo a lui spettante). È del tutto evidente come in questo sistema il datore di lavoro sia deresponsabilizzato rispetto alla sicurezza dei propri lavoratori.

La responsabilità civile del datore di lavoro invece dovrebbe essere fissata a priori, secondo il regime della

responsabilità oggettiva, in quanto egli crea il rischio a suo vantaggio e inoltre la sua posizione gerarchica gli consente, all'atto dell'organizzazione dell'impresa, di eliminare o ridurre al minimo il rischio. L'assicurazione del rischio in un sistema che si regge sul principio di concorrenza consentirebbe all'imprenditore di imputare il costo di tale rischio ai generali costi di produzione.

Per ridurre il costo dell'assicurazione, che sarebbe necessariamente parametrato al rischio generato, gli imprenditori saranno incentivati a cercare soluzioni innovative, che migliorino il sistema di prevenzione interno all'impresa, o a razionalizzare il sistema di produzione, non limitandosi quindi a considerare e applicare la tecnica esistente.

Peraltro, si eviterebbe che il contributo assicurativo incida ulteriormente sul costo del lavoro, come già avviene. Attualmente infatti il datore di lavoro è tenuto al versamento di contributi assicurativi per ciascun lavoratore (subordinato) e tali contributi rientrano nelle voci costitutive del c.d. cuneo fiscale. E qui si rileva un altro evidente disincentivo all'assunzione dei lavoratori nella forma del contratto di lavoro subordinato.

In un sistema quale quello proposto, non sarà necessario versare premi per i singoli lavoratori. In caso di infortunio o malattia professionale, il lavoratore avrà assicurato il risarcimento dei danni, poiché il datore di lavoro sarà certamente giudicato responsabile, ma sarà la compagnia assicurativa a provvedere al pagamento del risarcimento. In caso di infortunio o malattia professionale, il lavoratore avrà assicurato il risarcimento dei danni, poiché il datore di lavoro sarà certamente giudicato responsabile, ma sarà la compagnia assicurativa a provvedere al pagamento del risarcimento.

In sintesi, la privatizzazione dell'Inail e la contestuale introduzione della logica di mercato nel sistema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro consentiranno di creare un sistema in cui ci sia la convenienza a investire in sicurezza. Ciò indurrebbe gli imprenditori alla prevenzione, attraverso l'incentivo più forte, che è

ovviamente quello di natura economica. Inoltre vi sarebbe un controllo più efficiente ed effettivo della sicurezza degli impianti e dei sistemi di produzione, poiché sarebbero le stesse compagnie assicurative ad assumersene l'onere, in quanto direttamente interessate alla gestione del rischio da parte delle imprese loro clienti. Inoltre, l'esercizio dell'attività imprenditoriale potrebbe essere subordinato all'avvenuta assicurazione.

Le compagnie assicurative non sarebbero ovviamente disposte ad assicurare imprese in cui gli impianti sono mal funzionanti, in cui l'organizzazione della produzione implica per i lavoratori situazioni di potenziali rischi e in cui i lavoratori possono entrare in contatto con sostanze pericolose, senza che siano adottate le dovute precauzioni. Potrebbero eventualmente essere disposte ad accettare di assicurarle, ma a fronte di alti premi assicurativi. Sul mercato rimarrebbero soltanto quelle imprese davvero efficienti e in grado di sostenere economicamente l'onere della sicurezza.

8. Conclusioni

Nelle pagine che precedono abbiamo cercato di illustrare le proposte che riteniamo necessarie e utili per migliorare il mercato del lavoro italiano. La rivisitazione dei contenuti della legislazione lavoristica come proposta dovrebbe accompagnarsi a un'opera di semplificazione sul piano delle fonti, con l'emanazione di un testo unico che racchiuda tutta la disciplina, perché di una normativa più snella è maggiormente esigibile il rispetto.

A una sensibile semplificazione contribuirebbero anche le proposte in ambito previdenziale e prevenzionistico contro gli infortuni sul lavoro. Attualmente esiste infatti un elevato numero di leggi a disciplina di queste materie che insieme rappresentano la parte preponderante delle innumerevoli leggi che compongono il nostro diritto del lavoro. Gli eventuali atti legislativi da adottare sarebbero in numero esiguo e si limiterebbero a regolare l'istituzione e le funzioni di un'autorità indi-

pendente di controllo e a regolare il mercato degli enti gestori dei conti di risparmio previdenziale e dei conti assicurativi.

In conclusione, vorremmo osservare come sulle dinamiche del mercato del lavoro incidano anche fattori esogeni, quali la presenza pervasiva dello Stato nell'economia, l'esistenza di rendite e di privilegi e la conseguente scarsa valorizzazione del merito. La migliore riforma del mercato potrebbe pertanto risultare vana se non si accompagna alla creazione di un sistema economico più libero, nel quale la qualità del lavoro svolto rappresenta la leva più importante per portare più competitività. Un sistema economico più libero e competitivo è, per esempio, un sistema in cui non si erogano aiuti alle imprese e queste, per poter rimanere sul mercato, possono contare solo sulle proprie forze, investendo in conoscenza e innovazione e arruolando le migliori professionalità disponibili; un sistema in cui vengono abbattuti gli ostacoli all'esercizio delle libere professioni. O ancora, un sistema economico in cui lo Stato è solo arbitro e non anche attore. Soltanto con la creazione di un'economia libera e competitiva si possono combattere il nepotismo e il clientelismo, e si possono offrire a ciascuno opportunità analoghe di esprimere le proprie potenzialità e i propri talenti e di raccogliere il successo derivante dal proprio impegno e dalle proprie capacità, garantendo così una effettiva libertà di scelta sulla strada professionale da intraprendere.

È solo grazie alla crescita economica, possibile attraverso una generale opera di liberalizzazioni del sistema, che si possono moltiplicare le opportunità occupazionali e migliorare le condizioni di lavoro offerte.

