

# IL REFERENDUM SULL'ARTICOLO 18 E GLI INTERVENTI PER LA FLESSIBILITA' DEL MERCATO DEL LAVORO

Lucio Baccaro (ILO)\*  
(baccaro@ilo.org)

Marco Simoni (LSE)  
(M.Simoni@lse.ac.uk)

DRAFT 1.0

Novembre 2003

SI PREGA DI NON CITARE SENZA PERMESSO; GRADITI EVENTUALI  
COMMENTI

## 1. Introduzione

Il 15 e 16 giugno del 2003, dopo mesi di intenso dibattito, si celebra il referendum sull'articolo 18. E' la Costituzione italiana a prevedere che venga indetto un referendum abrogativo qualora lo richiedano almeno 500 mila elettori,<sup>1</sup> e da molti anni è in uso di adoperare il referendum abrogativo in senso *manipolativo*. Tramite la cancellazione, via referendum, di parti di una legge – anche singole parole – si può ottenere il risultato di cambiarne il senso, così che l'istituto viene di fatto trasformato in referendum propositivo. Nella storia recente italiana il referendum è stato spesso utilizzato per approvare importanti riforme in ambito sociale e politico (Scoppola, 1990).

Il quesito referendario puntava, tramite la cancellazione del riferimento alla soglia dei 15 dipendenti nel testo dell'articolo 18 della legge 300 del 1970 (Statuto dei Lavoratori), come modificato dagli articoli 1,2 e 4 della legge 108/1990 sulla disciplina dei licenziamenti individuali, ad estendere la cosiddetta "tutela reale" a tutti i lavoratori dipendenti in caso di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo, ovvero ad estendere a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla dimensione d'impresa, il diritto al reintegro in caso di licenziamento ingiustificato. L'articolo 18 infatti prevedeva che tale tutela fosse consentita solo per i lavoratori in unità produttive sopra il 15 dipendenti i quali, in caso di licenziamento ingiustificato sanzionato dal giudice del lavoro, potevano optare per un risarcimento monetario (pari a 15 mensilità più le retribuzioni pregresse) o per il reintegro nel posto di lavoro. Ai dipendenti di unità produttive più piccole, viceversa, si offriva solo una tutela risarcitoria (tra 2,5 e 6 mensilità).

Senza bisogno di spogliare le schede, appena vennero chiusi i seggi fu chiaro che il referendum non avrebbe prodotto alcun risultato legislativo. Infatti solo il 25,7% degli elettori si era recato alle urne; il quorum del 50%, necessario affinché un

---

\* Le opinioni espresse in questo articolo sono strettamente personali.

<sup>1</sup> Il referendum abrogativo è disciplinato dall'articolo 75 della costituzione che conferisce anche a cinque consigli regionali la possibilità di farne richiesta e alla Corte Costituzionale la facoltà di ammetterlo.

referendum sia valido, era stato mancato. La pur corposa maggioranza in favore dell'estensione dell'articolo 18, oltre 10 milioni di voti, ovvero l'87,4 dei votanti, era inutile dal punto di vista degli effetti legislativi.

Questa storia può sembrare poco significativa; in fondo la consultazione si è risolta in un nulla di fatto. Tuttavia, essa consente di analizzare in dettaglio le dinamiche politico-sindacali degli ultimi anni. Innanzitutto in quanto si è intrecciata profondamente con il dibattito politico-sindacale sulla flessibilità del mercato del lavoro e con gli interventi legislativi del governo di centrodestra. Inoltre poiché ha contribuito ad accentuare, prima, e stemperare, dopo, le differenze di linea politica tra le tre confederazioni sindacali, CGIL, CISL e UIL. Infine perché ha (forse) chiuso due anni di lotta per la rappresentanza politica del lavoro dipendente e, più in generale, per la leadership dello schieramento di opposizione al governo di centro-destra, rafforzando le correnti più moderate del centro-sinistra e indebolendo la posizione del leader in pectore di una potenziale sinistra allargata, dalla Margherita ai non-global passando per i girotondi e i DS, ovvero Sergio Cofferati.

L'articolo è strutturato come segue: il prossimo paragrafo contiene una disamina del nesso teorico tra flessibilità dell'impiego e occupazione e, più in particolare, degli effetti economici dell'articolo 18. I successivi paragrafi tracciano l'evoluzione del dibattito sull'articolo 18 e sulla flessibilità del lavoro in Italia, e analizzano gli annessi tentativi di riforma. Vi è quindi una ricostruzione della campagna elettorale per il referendum. Segue un'analisi dei recenti interventi di flessibilizzazione del lavoro "irregolare". Il paragrafo conclusivo si interroga sugli sviluppi futuri.

## **2. Il dibattito teorico sulla flessibilità del lavoro**

### *a) Il nesso flessibilità-occupazione*

Nel dibattito politico-economico recente si è soliti stabilire un nesso causale tra le rigidità del mercato del lavoro europeo e le poco soddisfacenti performance occupazionali di molti paesi europei (ma non tutti). Il termine di paragone è il mercato del lavoro statunitense. Questo – si afferma – ha maggiori capacità di creare occupazione di quello europeo perché è più flessibile, ovvero, per caratterizzare il concetto di "flessibilità" in termini più concreti, è caratterizzato da bassa sindacalizzazione, limitata copertura della contrattazione collettiva, ampia autonomia nell'assumere e licenziare, e da prestazioni sociali di carattere residuale (Siebert, 1997).<sup>2</sup> Sembra che anche i partiti di sinistra abbiano accettato la tesi che per ridurre la disoccupazione bisogna incrementare il livello di flessibilità del mercato del lavoro. Come osserva Esping-Andersen (2000: 66), "anche i socialisti non pentiti, da Stoccolma a Madrid, si inchinano – seppur riluttanti – al nuovo mantra: 'se vuoi creare posti di lavoro devi deregolamentare.'" Eppure, fanno notare gli autori di una recente rassegna della letteratura sul rapporto tra istituzioni del mercato del lavoro e disoccupazione (Baker et al., 2002: 49), "le raccomandazioni forti di politica economica spesso associate alla tesi della rigidità appaiono derivare da analisi empiriche che non sono particolarmente robuste".

---

<sup>2</sup> Tra il 1995 ed il 2002 la crescita dell'occupazione è stata del 10,3% negli USA, del 8,7% nella UE (15), del 7,2% in Italia e del 2,1% in Germania. Il tasso di occupazione è il 73,1% negli USA contro il 63,9% in Europa (Istat, 2003: Tavola 3.2., p. 168)

Tra le rigidità più frequentemente citate vi sono la sindacalizzazione e la contrattazione collettiva, che interferiscono con l'azione equilibratrice dei meccanismi di mercato (specie quando la contrattazione è centralizzata o estesa per legge anche ai lavoratori e alle imprese non sindacalizzate); l'eccessivo carico fiscale e previdenziale sui salari, che riduce la domanda di lavoro; e i sussidi di disoccupazione troppo generosi ed estesi nel tempo, che riducono l'offerta di lavoro aumentando il salario di riserva di lavoratori e sindacati. Un'altra peculiarità dei mercati del lavoro europei sono i regimi di protezione dell'impiego (RPI). Secondo Siebert (1997: 49), "le regole di protezione dell'impiego possono considerarsi al cuore della politica europea verso la disoccupazione: proteggere quelli che hanno un lavoro significa ridurre gli incentivi a creare nuovi posti di lavoro." Mentre in America vige un regime di *employment at will* (o quasi), in Europa (continentale) la legge o la contrattazione collettiva frappongono una serie di ostacoli procedurali (periodo di notifica, contrattazione con i sindacati, piano sociale, ecc.) o sostanziali (impossibilità, alti costi) al licenziamento. In molti casi, il datore di lavoro deve pagare forti indennità per poter risolvere il rapporto di lavoro. Inoltre, il licenziamento deve essere giustificato da motivi soggettivi (colpe o inadempienze del lavoratore) o oggettivi (esigenze economiche dell'impresa) per essere legittimo. Se il licenziamento è considerato illegittimo dal giudice, il lavoratore ingiustamente licenziato ha diritto ad una indennità o, come in Italia, ad optare tra indennità monetaria e la reintegrazione nel posto di lavoro. Sulla base degli indicatori elaborati dall'OCSE (OECD:1999: Tavola 2.5., p. 66), alla fine degli anni '90 l'Italia era il paese con il regime più vincolistico dopo Turchia, Grecia e Portogallo (cfr. anche Boeri, 1997).<sup>3</sup>

Non tutte le rigidità sembrano avere conseguenze negative per la disoccupazione (Nickell, 1997; Nickell and Layard, 1998). Ad esempio il coordinamento della contrattazione collettiva appare avere effetti benefici poiché promuove la moderazione salariale (cfr., ad esempio, Baker et al., 2002; Kenworthy, 2002; Aidt e Tzannatos, 2002; Traxler, 2003; ), e, in questa maniera, sembra capace di correggere gli effetti negativi di altre rigidità (Esping-Andersen, 2000). Per quel che riguarda i regimi di protezione dell'impiego non vi sono né ragioni teoriche, né evidenze empiriche che consentano di affermare che essi abbiano un impatto diretto sugli stocks di disoccupazione. La protezione dell'impiego agisce sui flussi, non sugli stocks (Boeri e Garibaldi, s.d.). Tende a ridurre i flussi in uscita dall'occupazione verso la disoccupazione. Conseguentemente, anche i flussi in entrata si riducono. Le imprese diventano più caute nell'assumere, dato che è più difficile per loro disfarsi di lavoratori che successivamente potrebbero risultare inadeguati. Questo significa che chi è nel pool di disoccupati deve cercare per un periodo più lungo prima di trovare un nuovo posto di lavoro. La disoccupazione di lunga durata tende ad aumentare, mentre quella di corta durata tende a ridursi (Blanchard e Portugal, 1999). Dal momento che i due movimenti vanno in direzione opposta, gli effetti complessivi sul tasso di disoccupazione non sono chiari, ed infatti le regressioni di solito non mostrano effetti significativi. Tuttavia, l'effetto sui flussi è tale da poter creare maggiori difficoltà a coloro che cercano una prima occupazione (di solito giovani e

---

<sup>3</sup> Schivardi e Torrini (2003: 24) contestano la maniera in cui l'OECD classifica il regime di protezione dell'impiego in Italia, facendo osservare che viene erroneamente considerato un costo di licenziamento anche il TFR, che è, invece, una forma di retribuzione differita, dovuta in tutti i casi di risoluzione del rapporto di lavoro, anche nei casi di pensionamento. Se si elimina il TFR, affermano questi ricercatori, la posizione dell'Italia si avvicina ai paesi anglosassoni.

donne) e ai disoccupati di lunga durata, che fanno fatica ad essere riassorbiti (Esping-Andersen, 2000a; de Nardis e Galli, 1997).

E' opportuno a questo proposito passare in rassegna i risultati di una recente ricerca empirica condotta dall'OCSE, che considera vari effetti possibili della legislazione di protezione dell'impiego (LPI) (OECD, 1999). Questa ricerca conferma che la LPI non influenza il livello della disoccupazione, ma mostra anche che gli effetti sulla composizione della disoccupazione non sono così chiari come ci si poteva attendere sulla base dei modelli teorici. Per quel che riguarda l'impatto sulla disoccupazione, nessuno degli indicatori di LPI, sia in forma aggregata, sia in forma disaggregata (protezione dell'impiego regolare, protezione dell'impiego temporaneo, vincoli al licenziamento collettivo) ha effetti significativi sul livello della disoccupazione. Una debole significatività statistica viene ottenuta per la disoccupazione degli uomini di età matura. Il segno è, tuttavia, negativo. Ovvero, la alta rigidità della LPI si associa a tassi di disoccupazione più bassi per gli uomini di età matura.

Per quel che riguarda gli effetti sull'occupazione, la rigidità dei sistemi di protezione dell'impiego sembra ridurre il tasso di occupazione. Il coefficiente non è, tuttavia, significativamente diverso da zero. L'unico risultato statisticamente significativo è che la LPI è associata con un aumento della quota di lavoratori indipendenti. Non sembra che la protezione dell'impiego aumenti la quota di lavoratori temporanei. In particolare, è la protezione del lavoro regolare, non di quello irregolare, ad aumentare la quota di lavoratori indipendenti (OECD, 1999: Tavola 2.10: p. 80). Stranamente c'è un'associazione negativa, statisticamente significativa, tra regimi di protezione del lavoro regolare a tempo indeterminato e la quota di lavoratori temporanei. In altre parole, sembrerebbe che tanto più rigida è la legislazione di protezione dell'impiego regolare tanto più è bassa la quota di lavoratori temporanei. Questa associazione potrebbe essere dovuta al fatto che non vi è stato ancora un sufficiente lasso di tempo perché il processo di sostituzione tra lavoro regolare più regolato e lavoro irregolare meno regolato faccia il suo corso per intero, incoraggiato dalle varie riforme che hanno reso più agevole il ricorso al lavoro irregolare negli ultimi anni (OECD, 1999: 88). In Italia, sembra essere in atto un processo di sostituzione tra lavoro regolare e lavoro irregolare tra i nuovi assunti (Treu, 2001: 34). Infatti, di un milione e 800 posti di lavoro creati tra il 1996 ed il 2002, 600 mila sono part-time e 500 mila sono a termine (ISTAT, 2002: 172). Gli autori del capitolo concludono la loro disamina osservando che la protezione dell'impiego riduce i flussi in entrata ed in uscita dalla disoccupazione (l'evidenza empirica è più robusta nel caso della riduzione dei flussi in entrata) ed aumenta la durata media della disoccupazione. Se le correlazioni bivariate potrebbero indurre a pensare che la protezione dell'impiego influenzi anche la composizione della disoccupazione (ed in particolare che conduca a più alti tassi di disoccupazione per i lavoratori più giovani, e a più bassi tassi di occupazione per donne in età matura e giovani), l'analisi multivariata non supporta queste conclusioni (OECD, 1999: 88).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Nickell and Layard (1998: 3056) trovano una associazione positiva tra protezione dell'impiego e la crescita della produttività del lavoro. Questa appare come una conferma dell'ipotesi avanzata da Regini (2000) che la protezione dell'impiego, in quanto permette la formazione di rapporti cooperativi tra capitale e lavoro, favorisce l'innovazione e gli investimenti in capitale umano. Tuttavia, nelle regressioni di Nickell e Layard l'effetto sulla produttività del lavoro scompare nel momento in cui viene introdotta una variabile che cattura la convergenza dei tassi di produttività rispetto a quelli americani. Gli autori concludono che la protezione dell'impiego (e bassi livelli di tassazione del lavoro)

Vi è un altro canale attraverso cui la protezione dell'impiego e le altre rigidità del mercato del lavoro potrebbero influenzare i tassi di disoccupazione, ed è quello dell'interazione con shocks macroeconomici avversi. Per Blanchard (1999), la disoccupazione è portata al di sopra del suo livello di equilibrio da fattori esogeni come la riduzione del tasso di crescita della produttività, l'aumento dei tassi di interesse reale e mutamenti della domanda di lavoro, che colpiscono tanto l'Europa quanto gli Stati Uniti in maniera più o meno analogo tra gli anni '70 e gli anni '80. In alcuni paesi europei, tuttavia, a differenza degli Stati Uniti, la presenza di particolari istituzioni del mercato del lavoro ostacola il processo di aggiustamento, che dovrebbe riportare il tasso di disoccupazione al suo livello iniziale. La disoccupazione tende, dunque, a mantenersi relativamente alta in questi paesi, anche nelle fasi espansive del ciclo economico, poiché le istituzioni del mercato del lavoro riducono la competizione tra occupati e disoccupati e, dunque, diminuiscono l'effetto moderatore della disoccupazione sui salari. E' questo, in sintesi, il famoso argomento dell'isteresi che caratterizza la disoccupazione europea.

Come argomentato sopra, i regimi di protezione dell'impiego aumentano la durata della disoccupazione. In questa maniera essi tendono a ridurre l'occupabilità dei disoccupati. I datori di lavoro percepiscono i disoccupati di lunga durata come più rischiosi di altri lavoratori. La lunga inattività li conduce a perdere le loro skills. Scoraggiati, alcuni rinunciano alla ricerca di una occupazione. Per tutti questi motivi (ed altri ipotizzabili), i disoccupati di lunga durata non sono validi sostituti degli occupati e, dunque, la loro capacità di indurre questi ultimi a moderare il prezzo del lavoro è limitata.

Blanchard e Wolfers (1999) stimano un modello in cui shocks esterni interagiscono con variabili istituzionali (fisse nel tempo) e trovano che molte delle variabili istituzionali (tasso di rimpiazzo dell'assicurazione contro la disoccupazione, durata dei benefici, cuneo fiscale, densità sindacale, protezione dell'impiego) sono significativamente associate ad una disoccupazione più alta. Nel caso della protezione dell'impiego, l'analisi mostra che uno shock avverso che aumenterebbe la disoccupazione dell'uno per cento in un paese in cui la protezione dell'impiego ha valore medio, farebbe aumentare la disoccupazione del 1,42 per cento in un paese con valore massimo di protezione dell'impiego e dello 0,58 per cento in un paese con il valore minimo (Blanchard e Wolfers: 1999: 22). Occorrerebbe verificare cosa succederebbe nel momento in cui l'alta protezione dell'impiego si combinasse con un alto grado di coordinamento della contrattazione collettiva. In altre parole, occorrerebbe stimare un modello in cui c'è una interazione tra queste due variabili. Infatti il coordinamento della contrattazione collettiva favorisce la moderazione salariale e, dunque, dovrebbe per lo meno attenuare gli effetti negativi della protezione dell'impiego. A questo proposito Esping-Andersen (2000: 72) fa notare come particolari rigidità istituzionali possano essere controbilanciate da altre rigidità istituzionali.

#### *b) Gli effetti economici dell'articolo 18*

---

sono associati ad una elevata crescita della produttività del lavoro, ma soltanto in paesi caratterizzati da bassi livelli iniziali di produttività rispetto agli Stati Uniti.

Molte delle analisi cross-country che esaminano l'effetto delle istituzioni sulla performance potrebbero essere condizionate dal problema di una elevata collinearità tra le variabili istituzionali, che rende le stime dei coefficienti instabili e ne riduce la significatività statistica. Anche per ovviare a questo problema (Schivardi e Torrini, 2003: 8), la ricerca italiana sugli effetti dei regimi di protezione dell'impiego si è spesso concentrata su un altro approccio, che prende le mosse dall'esistenza di diversi regimi legali per imprese di dimensione differente e cerca di determinare se tali regimi siano associati ad outcome differenti.

L'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori è un elemento importante del regime di protezione dell'impiego in Italia. Si applica alle unità produttive con più di 15 dipendenti, ovvero al complesso di unità produttive nello stesso comune che superano i 15 dipendenti, ovvero ancora alle aziende con più di 60 dipendenti indipendentemente dal numero di dipendenti per unità produttiva. Alla soglia dei 15 dipendenti è legato il passaggio dalla tutela obbligatoria a quella "reale". In altri termini, nelle unità produttive con più di 15 dipendenti, in cui vige la tutela reale, il giudice, nel dichiarare inefficace il licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo, ordina al datore di lavoro di reintegrare il lavoratore ingiustamente licenziato o, in alternativa, lascia al lavoratore la facoltà di optare per un'indennità di 15 mensilità cui si aggiungono le retribuzioni maturate dal momento del licenziamento. A questi problemi, si aggiunge l'ampia discrezionalità del giudice del giudice nel definire l'ammissibilità o meno di un licenziamento ed i costi ad esso connessi (Ichino, 1996).<sup>5</sup> Nelle unità produttive sotto la soglia, invece, in cui vige la tutela obbligatoria, il datore di lavoro non è tenuto al reintegro del lavoratore licenziato senza giusta causa, ma solo al pagamento di un'indennità più bassa, tra le 2,5 e le 6 mensilità. I costi del licenziamento sono, dunque, sensibilmente più alti per le aziende sopra la soglia e questo è ritenuto uno dei fattori determinanti la scarsa propensione a crescere delle imprese italiane. Come è noto, le imprese italiane hanno una dimensione media che è circa la metà di quella delle imprese europee (Istat, 2002: 64). La prevalenza di imprese piccole e piccolissime da una parte favorisce la flessibilità e l'innovazione, dall'altra riduce la crescita della produttività, nella misura in cui questa è legata alla dimensione d'impresa. Nel Patto per l'Italia del 2002 si fa esplicita menzione dei disincentivi alla crescita dimensionale per giustificare la necessità di sospendere sperimentalmente l'articolo 18 per le aziende che, assumendo, superino la soglia. Una serie di ricerche empiriche ha cercato di determinare se e di quanto la soglia dei 15 dipendenti riduca la propensione a crescere delle aziende italiane.

Altri inasprimenti normativi, non soltanto il regime più vincolistico di protezione dei licenziamenti connesso all'articolo 18 dello Statuto, sono legati alla soglia dei 15 dipendenti. Per esempio, la costituzione di Rappresentanze Sindacali Aziendali (con i diritti sindacali connessi al Titolo III dello Statuto: permessi sindacali, diritto di

---

<sup>5</sup> Ichino (1996: 118) presenta una stima approssimativa del costo di un licenziamento giudicato illegittimo dal giudice. Poiché la durata del processo è in media di un anno, l'imprenditore deve pagare 12 mensilità di salario non corrisposto, cui si aggiungono circa 8 mensilità di contributi e sanzioni e le spese legali. Se, poi, come è suo diritto, il lavoratore rinuncia al reintegro e chiede invece le 15 mensilità che gli spettano ai sensi della legge 108/1990 ecco che il costo di un licenziamento illegittimo diviene ancor più gravoso. Se l'imprenditore perde la causa in uno dei gradi di giudizio (cosa che può avvenire dopo vari anni dall'inizio del processo) è tenuto a pagare tutte le retribuzioni pregresse anche se la sentenza viene successivamente annullata in un grado successivo di giudizio (Ichino, 2002: 77-8).

assemblea, ecc.) è consentita in unità produttive con più di 15 dipendenti. Inoltre le aziende con più di 15 dipendenti hanno l'obbligo di assumere uno o più dipendenti tra le categorie protette. In caso di licenziamenti collettivi hanno l'obbligo di consultare i sindacati. In questo senso, nessuna delle ricerche sull'effetto soglia fornisce un test diretto degli effetti dell'articolo 18, ma semmai di un corpus più ampio di norme. Queste ricerche forniscono tuttavia un ordine di grandezza delle conseguenze economiche dell'articolo 18 e consentono di verificare gli effetti presumibili di una sua abolizione (o estensione). Esse mostrano che vi è effettivamente un effetto soglia in corrispondenza dei 15 dipendenti. Sarebbe sorprendente se tale effetto non ci fosse, dato che alla soglia dei 15 dipendenti sono legati vari costi e oneri aggiuntivi per le imprese. Tuttavia, tale effetto è quantitativamente piccolo. Gli effetti dimensionali e (presumibilmente) occupazionali dell'abolizione dell'articolo 18, così come di una sua estensione, sarebbero quantitativamente trascurabili.

Il Rapporto Annuale ISTAT del 2001 (Istat, 2001: 72-5), non riscontra discontinuità rilevanti nella propensione delle imprese di diversa dimensione ad aumentare l'occupazione, ed osserva (p. 75) che "la soglia dei 15 dipendenti non sembra rappresentare – sulla base della dinamica occupazionale delle singole imprese – un punto di discontinuità chiaramente riscontrabile". Una indagine del Centro Studi Confindustria, condotta da Sica (2003), contesta queste conclusioni sulla base di dati di altra fonte (Aida e Mediocredito centrale) e di un orizzonte temporale più vasto (dal 1995 al 2000). La ricerca sostiene che le conclusioni del Rapporto Istat sono influenzate dal particolare periodo scelto per l'analisi, il 1998-99, caratterizzato dall'entrata a regime del Pacchetto Treu. Questo ha introdotto forme contrattuali flessibili (lavoratori a termine, interinale, formazione-lavoro, borse di lavoro, lavori socialmente utili) che non rientrano nel computo della dimensione occupazionale ai fini della soglia e che, in alcuni casi, sono privi della tutela reale, ovvero non devono essere reintegrati in caso di licenziamento illegittimo. I lavoratori a termine, per esempio, sono computati nel calcolo della soglia ma non sono coperti dalla tutela reale. L'autrice mostra che solo nel 1998-1999 e nel 1999-2000 non si riscontra una calo nella mobilità dimensionale delle imprese di 14-15 dipendenti, mentre nei bienni precedenti al 1998, vi è una caduta qualificata come "rilevante" delle imprese che aumentano la propria dimensione in corrispondenza della soglia critica di 15 dipendenti. Non sono forniti test statistici per chiarire se la variazione sia significativa (probabilmente lo sarebbe). I dati grezzi appaiono confermare che se vi è un effetto soglia, questo è quantitativamente piccolo. Inoltre, l'introduzione di forme di lavoro flessibile (che non rientrano nel computo della soglia o che sono prive di tutela reale) potrebbe aver eliminato o fortemente attenuato l'effetto soglia dal 1998-99 in poi.

Borgarello et al. (2002) cercano di stimare, sulla base di un campione INPS di imprese, la probabilità che un'impresa mantenga il proprio numero di addetti da un anno all'altro. Per le imprese di 15 dipendenti, la probabilità di persistenza aumenta (significativamente) tra il 1.2 e il 2 per cento (a seconda delle specificazioni) rispetto ad un modello-base in cui la probabilità di persistenza dimensionale è funzione (non lineare) decrescente della dimensione d'impresa. Ci sono, tuttavia, altri risultati che mal si conciliano con le previsioni teoriche. Per esempio, la probabilità netta di aumentare il numero di addetti di una unità (data dalla differenza della probabilità di aumentare di una unità e la probabilità di diminuire di una unità), è

(significativamente) inferiore del 1.6 per cento per le aziende di 15 dipendenti, ma è anche (significativamente) superiore del 1,8 per cento per le aziende di 14 dipendenti. Inoltre, l'analisi di regressione evidenzia due altri picchi di persistenza dimensionale, a 10 e a 20 dipendenti (+1.2 e + 1.4 per cento di probabilità di persistenza dimensionale), che è difficile giustificare teoricamente, a meno di non pensare che le aziende abbiano una preferenza per le cifre tonde.

Gli autori concludono che le rigidità istituzionali legate alla soglia dei 15 dipendenti hanno un effetto significativamente diverso da zero sulla probabilità di inerzia dimensionale delle aziende, ma che questo effetto è troppo piccolo per spiegare la prevalenza di piccole imprese nella struttura industriale italiana.

Schivardi e Torrini (2003) forniscono un'altra stima degli effetti sulla dimensione d'impresa della soglia dei 15 dipendenti. Essi stimano un modello in cui la probabilità di crescita dell'impresa è funzione decrescente della dimensione, dell'età, del settore, e di altre variabili di controllo, e poi inseriscono nel modello una serie di variabili dummy (13, 14 e 15 dipendenti) per verificare se ci siano perturbazioni legate all'effetto soglia. I risultati mostrano che la probabilità di crescita è (significativamente) inferiore del 1.5 per cento per le imprese di 15 dipendenti e di 0.35 per cento per le imprese di 14 dipendenti. Questo risultato è assai simile a quello ottenuto da Borgarello et al. (2002). Un'altro effetto soglia è localizzato in corrispondenza dei 35 dipendenti.<sup>6</sup> Anche in questo caso, gli effetti connessi alla soglia appaiono limitati in quanto la probabilità di crescita dimensionale è ridotta dell'1-2 per cento. Inoltre i due autori stimano anche le conseguenze di lungo periodo di una rimozione della soglia dei 15 dipendenti. La dimensione media d'impresa aumenterebbe da un minimo di 0.5% ad un massimo di 2% a seconda delle assunzioni utilizzate. Gli autori concludono che la rimozione della soglia, o la sua estensione a tutte le aziende, non avrebbe grandi conseguenze per la struttura dimensionale italiana e, presumibilmente, anche per l'occupazione (Schivardi e Torrini, 2000: 22).<sup>7</sup>

L'impressione che emerge da questa discussione delle conseguenze economiche dell'articolo 18 e, in generale, del rapporto tra protezione dell'impiego e (dis-)occupazione è che si sia fatto molto rumore per nulla (o molto poco). Per quel che riguarda il rapporto flessibilità-occupazione, i nessi causali sono lunghi dall'esser stati determinati in maniera incontrovertibile. La rigidità della protezione dell'impiego non influenza gli stock di disoccupazione ma semmai la sua composizione. Nei paesi in cui l'impiego è fortemente protetto i nuovi entranti nel mercato del lavoro, soprattutto giovani e donne, sono svantaggiati ed hanno tassi di occupazione più bassi (anche se l'evidenza empirica è meno che solida su questi punti). Inoltre, la durata della disoccupazione tende ad aumentare. Non è vero che la riduzione della protezione dell'impiego consentirebbe di risolvere il problema della disoccupazione, anche se probabilmente consentirebbe di migliorare la posizione relativa di alcuni gruppi. Per quel che riguarda l'articolo 18, i suoi effetti sulla dimensione d'impresa e sulla crescita occupazionale appaiono assai limitati. Sulla base della limitata evidenza

---

<sup>6</sup> Le aziende con più di 35 dipendenti erano obbligate, fino al 1999, ad assumere il 15 per cento dei lavoratori dalle cosiddette "liste protette".

<sup>7</sup> Accornero (1999) considera l'argomentazione che si debba poter licenziare per poter assumere come un "sofisma" (p. 9) e che "non ci s[ia]no solide prove che le soglie normative impediscano [alle imprese] di crescere" (p. 13).

empirica disponibile è possibile concludere che nè l'abolizione dell'articolo 18, nè la sua estensione, farebbero una grande differenza.

Perchè, dunque, se i suoi effetti economici sono tutto sommato trascurabili, l'articolo 18 è stato oggetto di una delle più tormentate battaglie politico-sindacali della storia italiana recente? Perchè la Confindustria ha messo la sua abolizione al centro del suo programma di flessibilizzazione del mercato del lavoro? Perchè il governo ne ha fatto un punto irrinunciabile del suo programma di riforma? Perchè i sindacati, soprattutto la CGIL, lo hanno difeso a spada tratta? Perchè è stato oggetto di ben due referendum in tre anni – uno, nel 2000, volto ad abolirlo; l'altro, nel 2003, ad estenderlo – ed ha costituito l'argomento più controverso del Patto per l'Italia del 2002, firmato da Cisl e Uil, ma non dalla Cgil? La risposta è verosimilmente nel ruolo simbolico ricoperto dall'articolo 18. Questo è stato vissuto dai sindacati, in particolare dalla Cgil, come una trincea che andava difesa a tutti i costi per evitare un generale arretramento dei rapporti di forza a suo svantaggio, ovvero come il diritto architrave che consente la fruizione concreta di tutti gli altri diritti, individuali e collettivi, previsti dalla legislazione del lavoro. Gli imprenditori, per converso, hanno percepito l'articolo 18 come una testa di ponte da conquistare per la sua importanza strategica, dato che avrebbe presumibilmente consentito altre “conquiste”. Il governo, a sua volta, “ha scelto questo terreno per dimostrare di essere in grado di operare in materia di lavoro facendo a meno dell'accordo dei sindacati”. (Ichino, 2002: 70). Nel 2002 si è formata in difesa dell'articolo 18 una coalizione allargata che andava dai girotondi, ai sindacati, alla sinistra radicale. Nel 2003, quando dalla difesa dell'articolo 18 si è passati, con il referendum di giugno, alla proposta di una sua estensione a tutte le aziende indipendentemente dalla dimensione, la coalizione è tornata a dividersi. Nell'arco di due anni, i rapporti inter- e intra-sindacali sono cambiati considerevolmente. Un nuovo leader politico che prometteva di tenere insieme sinistra moderata e sinistra radicale, Sergio Cofferati, è emerso e (forse) tramontato. Il prosieguo del paper è dedicato a queste vicende.

### **3. La storia recente dell'articolo 18 e del dibattito sulla flessibilità**

#### *a) L'articolo 18 negli anni '80 e negli anni '90.*

La legge 300 del 1970, nota come Statuto dei Lavoratori, fu discussa e approvata all'indomani di una stagione di lotte operaie, note come “autunno caldo”. Essa sanciva e normava una serie di diritti per i lavoratori dipendenti, incentrati sulla libertà sindacale, su principi di non discriminazione, e includeva norme di protezione dai licenziamenti ingiustificati (l'articolo 18) e regole sul collocamento.

Negli anni ottanta, Democrazia Proletaria (DP), partito nato dalla fusione di una serie di sigle della estrema sinistra, fu il primo a cercare di modificarla. La prima volta, nel 1981-82, promosse un referendum non ammesso dalla Corte Costituzionale per eterogeneità del quesito (esso voleva modificare la legge in diverse parti, allargando la sfera dei beneficiari di diritti e prestazioni economiche). La seconda volta, nel 1990, DP promosse ancora un referendum molto simile a quello poi celebratosi nel 2003. Esso non si svolse poiché una legge (la 108/1990) intervenne prima del referendum, modificando lievemente la disciplina dei licenziamenti individuali, ovvero riducendo al minimo i casi di licenziamento *ad nutum* (il requisito della

‘giusta causa’ diviene necessario per quasi tutti i licenziamenti indipendentemente dalla dimensione d’impresa), pur lasciando la tutela reale del posto di lavoro solo per i lavoratori delle imprese sopra i 15 dipendenti. La modifica della legge abrogando rese impossibile, *ex legis*, la celebrazione del referendum. In entrambi gli episodi, i sindacati confederali furono compatti nel difendere la legge da interventi semplicistici che non passassero per la mediazione della via legislativa.

La discussione sull’articolo 18 riprese vigore nella metà degli anni 90, stavolta con proposte e iniziative di segno contrario a quelle degli anni 80. Il dibattito si inserì in quello più generale sulla rigidità del mercato del lavoro italiano e l’articolo 18 diventò l’emblema della rigidità della legislazione italiana e della eccessiva protezione del lavoro dipendente (cfr. Figura 1). Significativamente, fu nell’ambito dello schieramento di centro-sinistra che furono elaborate le proposte più organiche per una sua modifica.

Nel 1997, il senatore Debenedetti dei DS (corrente “liberal”) presentò una proposta di legge di modifica dell’articolo 18 (ripresentata anche nell’attuale legislatura) che eliminava di fatto l’obbligo del reintegro, sostituendolo con un indennizzo economico (variabile con l’anzianità e piuttosto elevato). Tale indennizzo si estendeva a tutti i casi di licenziamento non discriminatorio o di rappresaglia, anche quelli provvisti di giustificato motivo (per i quali il costo del licenziamento, sulla base delle regole vigenti, era zero). Inoltre l’indennizzo si applicava (in misura ridotta) anche ai collaboratori coordinati e continuati (Debenedetti, 2003).

La proposta prendeva le mosse da un libro pubblicato l’anno prima da Pietro Ichino (1996). Questo sosteneva che il diritto del lavoro italiano fornisse protezioni comparativamente molto forti a meno di 10 milioni di lavoratori (i lavoratori a tempo indeterminato delle grandi imprese e del pubblico impiego), mentre lasciava privi di tutele tutti gli altri, non soltanto (o principalmente) i dipendenti a tempo indeterminato delle piccole imprese, ma soprattutto i lavoratori atipici o irregolari. Tra dipendenti di imprese sotto i 15 dipendenti, lavoratori a termine, irregolari o altrimenti atipici, l’universo dei non- (o poco) protetti riguardava nel 2000 circa 7 milioni 800 mila lavoratori (Confindustria, 2002).

La tutela prevista dall’articolo 18, continuava Ichino (1996), introduce rigidità fortissime nel mercato del lavoro non tanto a causa dei costi ad esso associati, ma soprattutto per l’alea che introduce nei rapporti economici. Tali caratteristiche si traducono per l’impresa in un disincentivo all’assunzione in quanto il costo ipotetico di un licenziamento è incerto e può diventare altissimo. Se un’impresa ha difficoltà a licenziare, ha simultaneamente anche maggiori difficoltà ad assumere. Il mercato del lavoro si segmenta, dunque, in due categorie contrapposte: gli *insiders* e gli *outsiders*. (Ichino, 1996; cfr. Boeri, 2000, per un argomento simile a proposito del welfare state italiano)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> La proposta Ichino non mirava necessariamente alla diminuzione dei costi di licenziamento (*firing costs*) – anzi tali costi avrebbero addirittura potuto aumentare – ma ad una loro formalizzazione e regolamentazione. L’obiettivo principale della proposta era quello di diminuire la discrezionalità del giudice nel definire la ammissibilità o meno di un licenziamento economico ed i costi ad esso connessi. Ichino proponeva di introdurre un criterio certo per determinare l’ammissibilità di un licenziamento per “giustificato motivo oggettivo”. Tale criterio era quello economico. Se un datore di lavoro fosse stato disposto a pagare una certa somma (calcolata in modo da salvaguardare il potere d’acquisto di un

Nello stesso periodo, anche gli industriali italiani guidati dal presidente di Confindustria Giorgio Fossa iniziavano a chiedere con maggior vigore al governo di centro-sinistra che si intervenisse sul fronte della flessibilità del mercato del lavoro. Confindustria chiedeva una maggiore liberalizzazione dei licenziamenti “sia individuali che collettivi”,<sup>9</sup> identificando nella rigidità del mercato del lavoro la causa primaria dell’elevato tasso di disoccupazione. L’impostazione e le richieste di Confindustria erano più semplici della proposta Debenedetti. In questo secondo caso si era davanti alla usuale richiesta di deregolamentazione sui modelli del mercato del lavoro di tipo anglosassone.

Il dibattito che si svolse a metà del 1997 è indicativo di come la difesa di, o l’attacco all’articolo 18 (a seconda dei punti di vista), rappresentasse un elemento critico per gli attori del sistema di relazioni industriali italiano. I sindacati, e la CGIL in particolare, attaccarono con particolare forza la proposta Debenedetti-Ichino accusandola di ‘collusione’ con le pulsioni degli industriali italiani.<sup>10</sup> Ciò che colpisce l’osservatore che rilegga il dibattito a distanza di alcuni anni è come il tema in oggetto, così legato ad una società fondata sul sistema di produzione cosiddetto “fordista” e quindi in buona misura non più attuale (Crouch, 2002; Accornero, 1999), fosse ancora così scottante. Addirittura il Presidente della Repubblica, che in Italia ha funzioni eminentemente di rappresentanza e garanzia ed è costituzionalmente politicamente “irresponsabile”, intervenne nel dibattito per affermare che la richiesta del presidente degli industriali di una maggiore libertà di licenziare fosse in realtà una “battuta infelice”.<sup>11</sup> Le proposte sull’articolo 18 toccavano un tema ‘sacrale’ del quale era molto difficile discutere in maniera fredda e distaccata, come se si toccasse un punto troppo sensibile del sistema nervoso del paese.

#### *b) Il Pacchetto Treu, il referendum radicale e il Patto per Milano*

Durante il governo di centro-sinistra, nonostante l’intangibilità dell’articolo 18 e dei diritti dei lavoratori dipendenti a tempo pieno e assunti a tempo indeterminato, furono approvate numerose misure per favorire l’utilizzo di manodopera flessibile nel mercato del lavoro.

La più importante fra queste fu il cosiddetto “Pacchetto Treu” che in un articolato unico disciplinava varie forme “non-standard” di occupazione. Esso introduceva il lavoro internale, di fatto eliminando il monopolio pubblico del collocamento (anche esso disciplinato dallo Statuto dei Lavoratori). Incentivava l’utilizzo del lavoro part-time semplificandone le procedure e tramite sgravi fiscali. Favoriva inoltre l’utilizzo dei contratti a termine, e di contratti (a costo ridotto per le imprese) orientati

---

lavoratore nel periodo necessario a cercare una nuova occupazione, tenendo in considerazione la perdita di salario connessa con la perdita dell’anzianità aziendale) per interrompere il rapporto di lavoro, questo significava che la produttività attesa del lavoratore era inferiore ai suoi costi, e che il licenziamento (economico) era giustificato. Nella proposta Ichino (1996: 130-1), il parametro determinante per la fissazione dell’indennità era quello dell’anzianità aziendale: si prevedeva che l’anzianità fosse pari a 6 mensilità più una mensilità per ogni anno di anzianità aziendale. Per un lavoratore con un’anzianità di 30 anni, l’indennità sarebbe stata pari a 36 mensilità, che avrebbero potuto essere ridotte nelle imprese di minori dimensioni.

<sup>9</sup> La Stampa, 18 Marzo 1997

<sup>10</sup> La Stampa, Giugno 1997, vari numeri

<sup>11</sup> La Stampa, 11 Luglio 1997.

all'inserimento di giovani con ancora necessità formative (i cosiddetti contratti di formazione-lavoro e i nuovi contratti di apprendistato).

Va sottolineato come tali interventi non abbiano configurato una deregolamentazione paragonabile a quella avvenuta in altri paesi europei. Infatti, le nuove regole disciplinavano forme "non-standard" di lavoro dipendente, con tutele affievolite e con il fine di favorire nuova occupazione, ma senza modificare o cancellare le regole esistenti per il lavoro "standard". In questo senso questi interventi per la flessibilità introducevano un ulteriore dualismo, o polarizzazione, nel mercato del lavoro italiano – un dualismo destinato ad accrescersi nel tempo.

Il "Pacchetto Treu" era stato preceduto da una intesa interconfederale con i sindacati più rappresentativi, e la legge stessa rinviava alla contrattazione collettiva la disciplina di dettagli non normati esplicitamente dal legislatore. Per citare un esempio particolarmente in viso agli industriali, l'accordo tripartito sul lavoro interinale che traeva legittimità dal "Pacchetto Treu" fissava un limite dell'otto per cento come quota di lavoratori interinali occupabili da ciascuna azienda nel settore industriale, individuandone altresì in maniera puntuale le fattispecie in cui era possibile operare tali assunzioni, ad esempio in caso di "punte di intensa attività" o "per l'esecuzione di particolari commesse".<sup>12</sup>

Le limitazioni imposte dai sindacati alla flessibilizzazione del lavoro, soprattutto di quello a tempo indeterminato, erano interpretate dallo schieramento imprenditoriale e dalle forze di ispirazione liberista ad esso vicine come una dimostrazione della indebita capacità del sindacato di bloccare i progetti di riforma ad esso sgraditi. Così nel 2000 il Partito Radicale prese l'iniziativa di sfidare il sindacato. L'articolo 18 divenne l'oggetto di un primo referendum abrogativo, di segno opposto rispetto a quello del 2003.

Il quesito del 2000 chiedeva di eliminare l'articolo 18, e quindi di liberalizzare i licenziamenti. I sindacati confederali furono compatti nel difendere le posizioni dei lavoratori dipendenti, appoggiati dalla maggioranza di centro-sinistra. Il segretario della CGIL, Cofferati, membro influente del Comitato per il No dichiarò che il referendum "non [fosse] contro il sindacato, ma contro i cittadini, lavoratori di ogni genere."<sup>13</sup> Questa lettura "universalistica" dell'articolo 18 è molto simile a quella che sarà data due anni dopo. Da parte sua Confindustria sottolineava come l'abolizione dell'obbligo di reintegro avrebbe favorito l'occupazione, riducendo l'incertezza per l'impresa rispetto ai costi da sopportare per i licenziamenti.<sup>14</sup>

Anche il referendum del 2000 non raggiunse il quorum (il tasso di partecipazione fu del 32,7%), e il 66,4% dei votanti (quasi 10 milioni) si schierò contro l'abrogazione dell'articolo 18. In quell'occasione giocò un ruolo fondamentale per il non raggiungimento del quorum la sovrapposizione con un altro referendum sull'eliminazione della quota proporzionale della legge elettorale per la camera dei deputati, in viso a molte parti politiche (fra cui Forza Italia). Al di là delle posizioni ufficiali dei partiti, erano in corso complicate battaglie all'interno delle diverse coalizioni e dentro gli stessi partiti della maggioranza per far fallire il referendum

---

<sup>12</sup> Accordo interconfederale (tripartito) del 16 Aprile 1998, ex art. 11, comma 4, della legge 196/1997.

<sup>13</sup> La Stampa, 30 Aprile 2000.

<sup>14</sup> Cipolletta, direttore di Confindustria, La Stampa, 18 Maggio 2000.

sulla quota proporzionale che ebbero riflessi anche sull'esito della consultazione sull'articolo 18. A giudizio di Cofferati, il leader di Forza Italia, Silvio Berlusconi, aveva rassicurato gli imprenditori, consigliando loro di non preoccuparsi troppo per il fallimento del referendum radicale, poichè a risolvere i loro problemi avrebbe poi pensato lui da Palazzo Chigi non appena avesse vinto le elezioni (Repubblica, 19/3/2001).

Nello stesso anno, nel mese di febbraio, i tre sindacati confederali avevano (per la prima volta) preso posizioni differenti sul tema della flessibilità. A Milano, la giunta di centro-destra aveva siglato un accordo tripartito con l'esclusione della CGIL che derogava nel senso della maggiore flessibilità ad alcune norme sul lavoro a tempo determinato per favorire l'assunzione di alcune categorie di lavoratori svantaggiati e in particolare dei cittadini non-europei. Questo accordo, nel pieno del governo di centro-sinistra e della stagione della concertazione (a cui per altro si richiama ripetutamente) provocò un acceso dibattito nazionale. Sergio Cofferati lo bollò come "orrendo, lesivo di ogni diritto",<sup>15</sup> mentre il segretario della CISL D'Antoni al contrario lo considerava "esportabile" e frutto delle posizioni più avanzate della CISL.<sup>16</sup> Questa divaricazione di posizioni era destinata ad approfondirsi. La CGIL considerava le flessibilità come lesive di diritti dei lavoratori, e quindi non negoziabili, mentre la CISL guardava al bilancio complessivo (atteso) dello scambio. Se questo era positivo, anche le flessibilità erano contrattabili, al pari di altre materie.

Una delle clausole dell'accordo alle quali la CGIL era particolarmente avversa, e che fu l'oggetto di contro-proposte avanzate e rigettate, riguardava il ruolo della costituenda "Commissione di Concertazione", un organo tripartito al quale l'accordo delegava una serie di compiti di monitoraggio e validazione dei progetti di occupazione sorti nell'ambito della intesa, accanto ad altri ruoli di controllo ed indirizzo per una costituenda agenzia di collocamento comunale e una nuova agenzia di formazione professionale. E' rilevante sottolineare questa divergenza tra i due principali sindacati italiani in quanto essa riemergerà con forza e si approfondirà già un anno dopo durante il governo di centro-destra.<sup>17</sup>

### *c) L'asse tra Confindustria e la Casa delle Libertà*

Una ulteriore spinta al dibattito e soprattutto all'intervento per aumentare la flessibilità del mercato del lavoro si ebbe un anno dopo, nel marzo 2001 a Parma quando, due mesi prima delle elezioni politiche che avrebbero portato il centro-destra al governo dell'Italia, Confindustria presentava in un convegno un corposo documento, intitolato "Azioni per la Competitività. Le proposte di Confindustria per lo sviluppo del paese".

---

<sup>15</sup> La Stampa, 12 Febbraio 2000.

<sup>16</sup> La Stampa, 2 Febbraio 2000.

<sup>17</sup> Va certamente aggiunto che le Commissioni di Concertazione non erano né l'unico né forse il più importante elemento di dissenso per la CGIL. In particolare essa criticò duramente il fatto che tra le categorie di lavoratori svantaggiati a cui era possibile applicare norme più flessibili in merito ai contratti di lavoro venissero inclusi i lavoratori non europei. Anche secondo Ichino (sul Sole 24 ore del 2 Febbraio 2000) questa norma poteva far presagire una ghetizzazione dei lavoratori in base alla cittadinanza di dubbia equità oltre che di dubbia rispondenza ai principi di uguaglianza tipici dell'ordinamento italiano.

La tempistica non era certo casuale. Quell'arena doveva diventare un luogo di confronto tra la platea imprenditoriale, capitanata da Antonio D'Amato, il nuovo presidente, e i due candidati premier, Francesco Rutelli e Silvio Berlusconi.

Basandosi su una estensiva comparazione internazionale il documento presentava una lista di proposte politiche talmente estesa che il programma sul mercato del lavoro rappresentava solo un limitato paragrafo. Tale paragrafo era comunque molto chiaro. La premessa alle proposte sottolineava come “la realizzazione di un mercato del lavoro più flessibile costituis[s]e una premessa fondamentale per incrementare la capacità del sistema economico di generare occupazione”.<sup>18</sup>. Come corollario logico, gli industriali italiani chiedevano che il mercato del lavoro venisse deregolamentato sull'esempio di quanto avvenuto in altri paesi europei come la Spagna o la Gran Bretagna. Nell'opinione di Confindustria infatti, gli interventi legislativi susseguitisi negli anni 90, pur segnando un miglioramento rispetto alla situazione precedente non erano sufficienti. Nelle dichiarazioni alla stampa, D'Amato faceva espliciti riferimenti ai contenuti e ai tempi del programma riformatore della Thatcher e, pur non prendendo esplicitamente posizione per uno dei due candidati alla Presidenza del Consiglio, D'Amato metteva in chiaro che, a suo parere, le capacità di manovra dell'Ulivo erano limitate dalla ricerca della mediazione sindacale a tutti i costi. Dal punto di vista degli imprenditori, tale costante ricerca del consenso si traduceva in incapacità di porre mano alle riforme necessarie per rilanciare il paese (Repubblica 18/3/01).

Gli industriali chiedevano di ridurre i vincoli in entrata e uscita dall'impiego, abolendo l'obbligo del reintegro del lavoratore in caso di licenziamento senza giusta causa e prevedendo la sola tutela risarcitoria. Chiedevano inoltre di ridurre le discipline dei contratti cosiddetti atipici, per lasciare “più spazio alla libera volontà delle parti” come presupposto per la loro legittimità. Da questa concezione derivavano le proposte di deregolamentazione del lavoro part-time, del lavoro a tempo determinato, degli appalti di manodopera, e delle agenzie di collocamento. Nell'opinione degli industriali dunque, la flessibilità doveva essere estesa a tutti i livelli, allargandola a settori, come la grande industria, ancora largamente caratterizzati da vincoli rigidi e tutele reali elevate sia a causa della disciplina sui licenziamenti, sia per i limiti imposti per via legislativa o contrattuale all'uso di forza lavoro in moduli ‘non standard’.

Accanto alla richiesta di maggiore flessibilità, che certamente non appare una novità dopo più di un lustro di discussioni (vedi Figura 1), ciò che spiccava nel documento di Confindustria era il tono fortemente critico nei confronti dei sindacati, della contrattazione collettiva e della concertazione. Quest'ultima veniva esplicitamente additata come vincolo alla crescita economica del paese.

*La rigidità della struttura sociale ci rende un Paese refrattario al cambiamento. (...) Esempio in questo senso è il cattivo uso che si tende a fare della concertazione, degradata da metodo di governo per la definizione di grandi strategie a luogo di scambio tra i più immediati interessi di categorie protette, più ingolfata nei tempi lunghi delle mediazioni che non aperta ai nuovi bisogni. (...) Occorre (...) che non ci siano sconfinamenti nei rapporti tra le prerogative*

---

<sup>18</sup> Confindustria, “Azioni per la competitività”, Marzo 2001, p. 52.

*decisionali del governo e l'autonomia delle parti sociali. E occorre soprattutto che a nessuno siano concessi poteri di veto né sull'agenda delle cose da fare né sul modo di farle.*<sup>19</sup>

Tale durezza verbale si accompagnava al ripetuto riferirsi, nella parte più dettagliata del documento, alla nuova centralità da attribuire alla negoziazione individuale opposta a quella collettiva.

Questa presa di posizione colpisce per la durezza soprattutto se si consideri che fin dal 1992 il metodo concertativo aveva garantito è stato al cuore non solo delle riforme del mercato del lavoro, ma soprattutto della politica dei redditi e della regolamentazione della contrattazione collettiva<sup>20</sup>. Grazie alla triangolazione governo – sindacati - imprese, tra il 1996 e il 2001 i salari reali erano diminuiti del 3,4% mentre crescevano in tutto il resto dell'Europa (Istat, 2002). Questo, unito alla crescita della produttività, ha fatto sì che il costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) diminuisse del 16,6% tra il 1993 e il 2001 mentre nell'Unione Europea diminuiva in media del 7,5%. 12% (Employment in Europe, 2002). Infine, per effetto della concertazione gli anni tra il 1995 e il 2001 sono stati di gran lunga quelli con la maggiore pace sociale e il minor numero di ore di lavoro perse a causa di agitazioni sindacali di tutto il dopoguerra (Istat, 2002).

Tali risultati non erano più evidentemente più sufficienti per gli imprenditori, che a Parma pertanto chiesero al futuro primo ministro un impegno più deciso per la flessibilità del mercato del lavoro che prescindesse dal consenso dei sindacati. Come rilevano Lazar e Diamanti (2002) nel marzo 2001 si era già diffusa nel corpo politico, e in particolare nella classe dirigente di centro-sinistra, la convinzione che le elezioni sarebbero state vinte dalla coalizione di Berlusconi<sup>21</sup>. A Parma si celebrò quindi l'alleanza tra gli industriali italiani diretti da D'Amato e il Polo di Berlusconi. Quest'ultimo, durante il suo intervento interrotto ventitré volte dagli applausi, chiamava apertamente la platea alla cooperazione con la sua futura maggioranza: “voi nelle imprese, noi nell'attività parlamentare”<sup>22</sup>, indicando come ragione esplicita per tale collaborazione la loro sostanziale identità di vedute sulla politica economica. La risposta di D'Amato fu altrettanto esplicita: durante la conferenza stampa alla fine del convegno, pur rifiutando di pronunciare la propria intenzione di voto, egli sottolineava ripetutamente le reciproche “affinità culturali”<sup>23</sup>.

#### *d) Dal Libro Bianco al Patto per l'Italia*

Dopo la vittoria elettorale del centrodestra era lecito aspettarsi interventi che mantenessero le promesse elettorali fatte alla platea degli industriali.

La prima iniziativa del governo fu la pubblicazione, a meno di sei mesi dal suo insediamento, del Libro Bianco sul Mercato del Lavoro. Il Libro Bianco, scritto da un gruppo di studiosi di reputazione internazionale, partendo dall'analisi delle debolezze strutturali della regolazione del mercato del lavoro, dei risultati che essa appare

---

<sup>19</sup> Dal discorso di Antonio D'Amato, Parma 16 marzo 2001.

<sup>20</sup> Per una breve storia della concertazione in Italia vedi Salvati (2000).

<sup>21</sup> I due politologi attribuiscono in parte a questa convinzione la forza di una *self-fulfilling prophecy*, dato che portò i principali leader del centro-sinistra a disimpegnarsi dalla campagna nazionale per non sopportarne il prezzo.

<sup>22</sup> *idem*

<sup>23</sup> La Stampa, 18/3/2001

conseguire in termine di partecipazione e delle recenti evoluzioni legislative, configurava una sua riforma complessiva ponendosi al contempo come base per la discussione con le parti sociali.

Rispetto alla media degli altri paesi europei, il mercato del lavoro italiano si caratterizza per una serie di debolezze e segmentazioni. Come si può leggere nella Tabella 1, esso è caratterizzato da un basso tasso di occupazione, da forti squilibri regionali, e da forti squilibri di genere e di età. Il libro bianco, richiamandosi alla strategia europea per l'occupazione, e al metodo aperto di coordinazione come metodologia 'soffice' o 'leggera' per raggiungere obiettivi politici (Hodson and Maher, 2001), configurava una riforma complessiva del mercato del lavoro, finalizzata al superamento dei suoi squilibri, fondata sul concetto di flessibilità. Nel Libro Bianco si sottolineava innanzitutto la necessità di aumentare le fattispecie di contratti flessibili e liberare quelli esistenti dalle limitazioni nel loro utilizzo. Raccomandava inoltre una liberalizzazione dei servizi del collocamento, per rendere meno vischioso l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Prefigurava la necessità di introdurre nuove forme di politiche attive del lavoro fondate sulla formazione e sulla selettività dei destinatari, legando ogni tutela del reddito a specifici oneri in capo al tutelato. In breve, esso prefigurava esplicitamente un insieme di misure legislative atte a spostare tutele e protezioni "dalla garanzia del posto di lavoro all'assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita"<sup>24</sup>. Ponendosi come base di discussione, il Libro Bianco tendeva a sottolineare alcuni principi generali più che enucleare proposte specifiche. Nondimeno appare evidente, né dovrebbe stupire, la somiglianza della sua impostazione con il documento per la competitività di Confindustria. In particolare per quanto riguarda la concertazione, il Libro Bianco affermava che

*Nei fatti, la concertazione ha svolto compiti di governo ben al di là degli obiettivi di sviluppare un corretto rapporto tra le parti (...). Quando (...) vi è stato un uso eccessivo della concertazione (...) si è determinato un uso distorto e viziato della concertazione stessa*<sup>25</sup>.

A questa denuncia del metodo concertativo seguiva quindi la critica del sistema di concertazione e contrattazione collettiva come emerso dagli accordi del 1992-93 secondo due linee direttrici. Da un punto di vista metodologico, il Libro Bianco sottolineava come la concertazione fosse un metodo, sia pur importante, ma non un fine in sé. Pertanto il raggiungimento degli obiettivi individuati doveva essere considerato prioritario rispetto al raggiungimento dell'unanimità nell'accordo tra le parti sociali.

Dal punto di vista della contrattazione, il Libro Bianco sottolineava la nuova importanza da attribuire alla contrattazione decentralizzata. Dati i grandi disequilibri territoriali presenti in Italia, si arguiva, la contrattazione decentralizzata sarebbe maggiormente in grado di cogliere le differenze di produttività e di costi presenti in aree diverse del paese, e di integrarle meglio di come non possa fare la contrattazione nazionale nella determinazione dei salari.

La pubblicazione del Libro Bianco fece sorgere immediatamente un dibattito vivace dove spiccarono le differenze di accenti tra le due principali confederazioni sindacali. La CISL, considerò il libro una "un'opportunità e un terreno di negoziato vero"<sup>26</sup> e si

<sup>24</sup> Ministero del Lavoro, *Libro bianco sul mercato del lavoro*, p. X.

<sup>25</sup> Ministero del Lavoro, *op. cit.*, p. 31.

<sup>26</sup> La Stampa, 5 ottobre 2001.

apprestava alla discussione con il governo. La CGIL viceversa giudicò molto negativamente il Libro Bianco, particolarmente nella parte in cui ridimensionava la concertazione ed in quella in cui esaltava la contrattazione individuale.

Per un lungo periodo tuttavia, dal dicembre del 2001 all'aprile del 2002, i sindacati si trovarono compatti nel contrastare la politica del governo in un crescendo di agitazioni industriali che culminò nello sciopero generale. Ancora una volta, al centro del dibattito era tornato l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, ed in particolare una delega legislativa con la quale il governo voleva sperimentarne la sospensione per una serie di nuovi assunti, al fine di valutarne l'impatto sulla disoccupazione.

L'opposizione dei sindacati a questo provvedimento tuttavia non fu dello stesso tenore. La CISL era soprattutto contraria all'assenza di un negoziato complessivo sui diversi aspetti della legislazione del lavoro, e al fatto che il governo intervenisse in maniera parcellizzata sui singoli aspetti senza una discussione complessiva. La CISL riteneva che fosse possibile, nel quadro fornito dal Libro Bianco, negoziare una riforma organica, nella quale sostituire a tutele reali tutele nel mercato del lavoro. La negoziazione avrebbe dovuto garantire al sindacato un ruolo nuovo nell'ambito della formazione professionale, nell'ambito di nuove strutture di collocamento e di gestione più in generale delle politiche attive del lavoro, in coordinamento con il padronato e con i poteri pubblici. Da questo punto di vista le agitazioni e gli scioperi avevano lo scopo di "rifiutare il ricatto" rappresentato dall'uso della delega legislativa. Eliminato il ricatto, si intendeva, la CISL sarebbe stata pronta a tornare alla discussione<sup>27</sup>.

L'opposizione della CGIL viceversa era molto più profonda e partiva dalla critica delle proposte sulla legislazione del lavoro per giungere ad un attacco politico complessivo della azione del governo di centro-destra. Nel febbraio del 2002, si tiene un congresso della CGIL dal quale emerge con forza la volontà di fungere da snodo cruciale della opposizione. Il governo venne descritto come distruttivo allo stesso modo in cui era stata distruttiva Margaret Thatcher in Inghilterra. Il riferimento alla Lady di ferro non era certo casuale da parte del segretario Cofferati: si evocava il più grande spauracchio di ogni sindacalista, mentre si chiamava alla lotta contro il governo "liberista e populista"<sup>28</sup>. In questo senso, il continuo riferimento alla difesa dell'articolo 18 aveva il valore e la funzione di un potentissimo simbolo evocativo. Esso andava chiaramente molto al di là della modesta portata delle proposte del governo sulla sua sospensione e diventava la parola d'ordine immediatamente comprensibile per chiamare a raccolta tutta l'opposizione al governo, non solo quella del mondo del lavoro. La difesa dell'articolo 18 coincideva, secondo questa impostazione, con la difesa della dignità del lavoratore. Essere privati del reddito e del lavoro senza una ragione era certamente, chiaramente, una lesione della dignità individuale.

Tuttavia la proposta del governo non riguardava l'abolizione del concetto di "giusta causa" come ragione per i licenziamenti individuali, ma si riferiva esclusivamente al particolare automatismo della tutela reale del posto di lavoro, ovvero il diritto al reintegro. E' pertanto evidente, e si ebbe la conferma finale dalla posizione assunta in occasione del referendum del 2003, che il continuo richiamo di Cofferati alla difesa dell'articolo 18 aveva un valore soprattutto strumentale e simbolico, funzionale alla battaglia politico-sindacale, al culmine della quale, il 23 marzo, una folla stimata in oltre 3 milioni di persone si riversò per le strade della capitale dietro le bandiere della

---

<sup>27</sup> Il Sole 24 Ore, 21 marzo 2002.

<sup>28</sup> La Stampa, 10 Febbraio 2001.

CGIL. Durante il suo comizio, Cofferati affrontò una molteplicità di argomenti. La prima lunga parte fu dedicata alla difesa della democrazia e alla lotta contro il terrorismo<sup>29</sup>. La critica al governo fu quindi radicale e riferita a una serie lunga di politiche, sulla scuola, sul fisco, sul Mezzogiorno. Arrivando a parlare del mercato del lavoro, Cofferati si disse pronto a qualunque negoziato con il governo. Sottolineava tuttavia che *conditio sine qua non* per cominciare la discussione era lo stralcio da parte del governo di qualsiasi proposta di modifica dell'articolo 18. Nell'ambito dello stesso discorso, Cofferati aveva affermato che il sindacato ambiva ad un "sistema universale di diritti"<sup>30</sup> e

*a una riforma anche delle tutele, a partire dagli ammortizzatori sociali, intrecciandoli con la formazione in modo tale da dare a tutti la possibilità di restare nel mercato del lavoro, di rientrare quando vengono espulsi per una ragione oggettiva.*

A questo punto il corto circuito logico era completo: se l'articolo 18 è il diritto fondamentale, e se si punta ad un sistema universale di diritti, è chiaro che la piattaforma programmatica del sindacato deve prevedere la sua estensione anche a quella parte della forza lavoro dipendente che ne è esclusa.

Per sfuggire da questo sillogismo e non chiudere la CGIL in una pura difesa conservativa, si sarebbe dovuto esplicitare il fatto che l'articolo 18 era il simbolo, non il contenuto, e che la richiesta di stralcio era una "garanzia simbolica" che il sindacato chiedeva ad un governo di cui non si fidava prima di sedersi al tavolo delle trattative. Le ragioni per cui non si fidava erano enucleate nella complessa quantità di politiche che il sindacato criticava e specialmente nel fatto che tra tante proposte di modifica e flessibilizzazione del mercato del lavoro, ancora non vi erano accenni al diritto alla formazione continua<sup>31</sup>, che anche secondo la lettera del Libro Bianco sarebbe dovuto essere il principale diritto sostitutivo della tutela reale del posto di lavoro. Se il governo avesse concesso la garanzia, il sindacato avrebbe scommesso sulla 'buona fede', altrimenti avrebbe chiamato il bluff, alienandosi a priori dalla discussione. Tuttavia tale dichiarazione esplicita non ci fu, e si continuò fino in fondo ad insistere sull'articolo 18 come principale contenuto della protesta e della rivendicazione sindacale. Dopo il 23 marzo era evidente che la forza del sillogismo avrebbe portato al referendum.

Dopo lo sciopero generale unitario di metà aprile, il governo ritirò le deleghe e convocò i sindacati su una pluralità di "tavoli" per discutere a tutto campo delle riforme del mercato del lavoro, ma non stralciò la discussione sull'articolo 18. La conseguenza evidente fu che la CGIL non partecipò alla discussione e quindi non firmò l'accordo tripartito che ne seguì: il Patto per l'Italia.

Questo conteneva per la prima volta una deroga al regime di tutela previsto dall'articolo 18. In breve, l'accordo prevedeva che questo non si applicasse alle imprese che per effetto di nuove assunzioni superassero la soglia dei 15 dipendenti. Questa sperimentazione sarebbe dovuta durare tre anni e prevedeva esplicitamente una verifica al termine del periodo per valutarne l'impatto occupazionale. In cambio,

---

<sup>29</sup> Una settimana prima della manifestazione della CGIL, gruppi terroristici che si richiamavano a sigle di sinistra degli anni '70 e '80 avevano infatti ucciso Marco Biagi, un giurista, consulente del governo, che aveva contribuito alla stesura del Libro Bianco sul mercato del lavoro.

<sup>30</sup> Dal discorso di Cofferati, 23 marzo 2002.

<sup>31</sup> *Idem.*

il sindacato otteneva sgravi fiscali per i redditi più bassi, un incremento dei sussidi di disoccupazione, e un impegno del governo sullo sviluppo del mezzogiorno. La firma del Patto per l'Italia segnò il momento più teso tra i sindacati confederali da quando nel 1984 si arrivò similmente ad un accordo tripartito per eliminare l'indicizzazione dei salari, senza la partecipazione della CGIL.

#### **4. La campagna per il referendum**

La vicenda dell'articolo 18 comincia ben prima dell'avvento del nuovo governo di centro-destra. Già il governo D'Alema aveva proposto di applicare alle imprese con più di 15 dipendenti le stesse modalità di licenziamento delle imprese con meno di 15 dipendenti, "in modo da aiutarle a crescerle" (Accornero, 1999:13). Il progetto di "Statuto dei Lavori" presentato dal Governo di centro-sinistra nel 1998 prevedeva, all'articolo 34, il superamento dell'articolo 18 per i lavoratori alla prima esperienza di contratto a tempo indeterminato fino al compimento del trentaduesimo anno di età, per tutti i lavoratori assunti entro il 1999 nelle regioni meridionali, e per tutti i lavoratori con anzianità di servizio inferiore a due anni (Treu, 2001: 341-2). Una proposta di superamento temporaneo e sperimentale dell'articolo 18, simile a quella poi inclusa nel contestato Patto per l'Italia, era stata lanciata nel 2000, in occasione del referendum dei radicali, da un gruppo di professori della Bocconi (alcuni legati alla corrente liberal dei DS).

Nel 2001, prima delle elezioni politiche, si compie la saldatura tra la Confindustria di D'Amato e il Polo della Libertà. Invitato a commentare le posizioni degli imprenditori, Sergio Cofferati, segretario generale della CGIL, giudica il programma di Confindustria un programma thatcheriano volto ad eliminare ogni tipo di mediazione sociale, soprattutto sindacale, ed a introdurre rapporti individuali tra lavoratori e imprese.

La battaglia per il referendum comincia a gennaio 1993, quando la Consulta ritiene ammissibile il quesito proposto da Rifondazione Comunista. Il referendum è immediatamente interpretato dai commentatori come un siluro lanciato da Bertinotti contro Cofferati e come una lotta per l'egemonia nella sinistra. Eugenio Scalfari spiega: "l'ex-segretario della CGIL rischiava di catalizzare una buona parte dei simpatizzanti di Rifondazione Comunista tirandoli fuori dal ghetto politico in cui Bertinotti li ha segregati da dieci anni e convogliandoli in uno spazio di partecipazione attiva alle sorti della sinistra e del Paese." In questo senso, "il referendum è una trave buttata tra le ruote del carro cofferatiano con la complicità dei dirigenti della Fiom."<sup>32</sup> La reazione, pressochè unanime, della sinistra moderata è che il referendum è una risposta inadeguata al problema (reale) dell'estensione delle tutele ai non protetti. E' preferibile una legge. Dunque, al referendum viene contrapposta la proposta dell'Ulivo per uno Statuto dei Lavori, volta ad allargare la sfera delle tutele non solo ai lavoratori a tempo indeterminato delle piccole imprese, ma anche alla crescente schiera dei nuovi lavori, attraverso una redistribuzione interna delle tutele (Treu, 2001: capitolo 4). Sul punto specifico dell'articolo 18, l'Ulivo ha elaborato una proposta (cosiddetta "Ichino-Treu") che prevede di lasciare al giudice la scelta tra indennizzo e reintegro (Treu, 2001: 35). Per lo meno inizialmente, l'Ulivo

---

<sup>32</sup> Eugenio Scalfari, "Bertinotti e Berlusconi uniti nella lotta" Repubblica on line, 19/01/03.

tenta la strada della legge che eviterebbe il referendum. Poi è costretto a rinunciare di fronte all'indisponibilità del centro-destra. Questo è perfettamente consapevole che il referendum divide profondamente lo schieramento avverso e non ha alcuna intenzione di togliere le castagne dal fuoco per gli avversari.

La reazione della CGIL è inizialmente cauta: il neo-segretario, Guglielmo Epifani, da poco succeduto a Cofferati, che è tornato a fare l'impiegato alla Pirelli (ruolo che ricopriva prima del distacco sindacale), afferma che la posizione della sua organizzazione sarà decisa dal comitato direttivo. Anche per la CGIL la legge è preferibile al referendum come strumento per estendere le tutele. Le sue proposte sono, però, diverse da quelle dell'Ulivo. Nel corso della mobilitazione del 2002 contro il Patto per l'Italia, la CGIL aveva raccolto cinque milioni di firme per tre proposte di legge di iniziativa popolare. La prima si proponeva di allargare il concetto di subordinazione anche ai parasubordinati (attraverso l'utilizzo della nozione di dipendenza da sostituirsi a quella di eterodirezione come caratteristica precipua del rapporto di lavoro subordinato) in modo da estendere le tutele del diritto del lavoro anche a questi ultimi. La seconda proposta si prefiggeva l'obiettivo di rafforzare la tutela contro i licenziamenti anche nelle imprese minori, aumentando considerevolmente l'ammontare dell'indennità (tra 15 e 24 mensilità di retribuzione), ma (in sostanza) non obbligando il datore di lavoro a reintegrare il lavoratore ingiustamente licenziato. Il terzo progetto di legge proponeva di accorciare i tempi del processo del lavoro, che al momento attuale tendono ad essere molto lunghi.<sup>33</sup>

La fragile unità che si era realizzata tra le forze del centro-sinistra sulla base della comune opposizione alla politica del lavoro del governo Berlusconi si scioglie come neve al sole dinanzi alla prospettiva del referendum. La Margherita punta per un no deciso (ripiegherà poi sull'astensione); la segreteria Fassino punta a far fallire il referendum attraverso il non-voto; il "correntone" dei DS (ovvero la sinistra interna) si schiera apertamente per il sì (Repubblica on line, 25/4/03). Gli opinionisti parlano della possibilità di una scissione all'interno dei DS. Gran parte della campagna elettorale è dominata dall'interrogativo su come si sarebbe schierato Cofferati. Nei giorni successivi alla dichiarazione di ammissibilità da parte della Consulta questi, coerente con la sua storia di sindacalista riformista, aveva dichiarato a Repubblica: "Io non sono per niente d'accordo con il referendum, perchè penso che finisca per dividere ciò che con tanta fatica abbiamo unificato." (Repubblica on line, 16/01/03). Successivamente, però, aveva sfumato la sua posizione, finendo poi col tacere del tutto, anche dinanzi alle pressanti richieste dei militanti che gli inviavano e-mail al sito della Fondazione Di Vittorio, di cui Cofferati aveva assunto la presidenza dopo la fine del suo mandato alla CGIL (Repubblica, 25 aprile 2003).

Cofferati era finito in un impasse. Infatti, la mobilitazione del 2002 in difesa dell'articolo 18 "attaccato" dal Patto per l'Italia (definito "patto scellerato"), di cui era stato il leader indiscusso, era stata una battaglia contro i licenziamenti *tout court*, o per lo meno era stata largamente interpretata come tale. L'articolo 18 era stato presentato come un diritto fondamentale dei lavoratori, un principio di civiltà. Per una volta, la sinistra aveva sconfitto il centro-destra sul terreno della semplificazione del messaggio e della comunicazione politica. Posto in questi termini, il referendum per l'estensione dell'articolo 18 appariva come la continuazione della battaglia

---

<sup>33</sup> Cfr. P.G. Alleva, "Per la dignità del lavoro." Rassegna sindacale (on line), No. 9, 6-12 marzo 2003.

politico-sindacale precedente con altri mezzi. Diveniva difficile comprendere perchè quello che era stato presentato come un diritto fondamentale dovesse essere limitato solo ai dipendenti delle aziende di una certa dimensione. Per questi motivi, molti osservatori si erano convinti che, per questioni di coerenza, Cofferati avrebbe finito con lo schierarsi per il sì, magari un sì "sofferto".<sup>34</sup> In questa maniera avrebbe corso un grosso rischio poichè il referendum avrebbe potuto fallire, ma, se fosse stato raggiunto il quorum, avrebbe "scippato" la vittoria a Bertinotti, e "sfilato" la poltrona di segretario dei DS a Fassino.<sup>35</sup>

Cofferati scioglie la riserva agli inizi di maggio e dichiara che non andrà a votare (maliziosamente, si potrebbe sostenere che lo fa dopo aver guardato ai sondaggi che dichiaravano poco probabile il raggiungimento del quorum). La scelta di Cofferati provoca delusione nella sinistra DS. Il "correntone" si sente tradito (Corriere della Sera, 13/5/03). I militanti di Aprile, l'associazione legata al "correntone" di cui Cofferati è presidente, bombardano il sito dell'associazione e paragonano in alcuni casi la posizione di Cofferati a quella di Craxi nel 1991, quando il segretario socialista aveva invitato a disertare il referendum sulla presidenza unica e ad "andare al mare".

Se Cofferati si era schierato per l'astensione, la sua organizzazione di provenienza, la CGIL aveva finito con il prendere posizione per il sì al referendum. Nella sua relazione al direttivo, Epifani aveva spiegato che considerava sbagliato il referendum, tuttavia esso era coerente con la mobilitazione in difesa dell'articolo 18. Inoltre una forte spinta a favore del sì proveniva da molte delle strutture territoriali, e soprattutto dall'organizzazione di categoria più importante, la FIOM, il sindacato dei meccanici. Epifani si dichiarava personalmente convinto che il quorum non sarebbe stato raggiunto, e che per questo fosse necessario mobilitare un alto numero di voti favorevoli in modo da evitare possibili strumentalizzazioni del risultato in direzione di una ridiscussione dell'articolo 18 anche per le grandi imprese.<sup>36</sup>

La stampa commenta che il sì "tattico" di Epifani è motivato dalla necessità di sganciare la CGIL dall'eredità ingombrante di Cofferati (Corriere della Sera, 30/4/03), e dalla volontà di intraprendere un processo di risindacalizzazione dell'organizzazione, attraverso rapporti più stretti con CISL e UIL, e attività negoziale, più che politica. La posizione di Epifani sul sì al referendum divide la segreteria della CGIL: 5 segretari confederali su 12, quelli più vicini al precedente segretario generale, si schierano per la libertà di voto. Di fatto, l'equilibrio interno alla CGIL viene alterato e i due segretari confederali di area sinistra "radicale" divengono decisivi per la maggioranza che sostiene il segretario. Le ragioni dei "cofferatiani" che vorrebbero la CGIL non schierata (e, di fatto, schierata per l'astensione) sono espresse da Carlo Ghezzi, uno dei segretari confederali, che sottolinea come la battaglia in difesa dell'articolo 18 avesse consentito alla CGIL di aggregare un fronte ben più ampio della rappresentanza tradizionale del sindacato, e di stringere alleanze con altri soggetti sociali anche moderati. Queste alleanze erano ora compromesse dal tentativo di estensione indiscriminata dell'articolo 18.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Vedi Stefano Cappellini, "Cronaca (allucinata) di un brutto 16 giugno", *Il Riformista*, 1/5/03.

<sup>35</sup> Massimo Giannini, "Quella bomba intelligente che può far saltare l'Ulivo." Repubblica on line, 29/4/03.

<sup>36</sup> "La relazione di Epifani" *Rassegna Sindacale on line*, 6/5/03.

<sup>37</sup> Carlo Ghezzi, "Nè un uomo nè un soldo", *Rassegna Sindacale on line*, 27/4/03.

In ultimo, per il sì al referendum si esprimono Rifondazione, la CGIL, i Verdi, l'Italia dei Valori di Di Pietro, i Comunisti Italiani (che sono probabilmente contrari sul merito ma costretti a non farsi scavalcare a sinistra dai Bertinottiani), e il correntone di Berlinguer, Salvi e Mussi all'interno dei DS. Tutte le altre forze politico-sindacali, comprese la Margherita e la maggioranza dei DS, si schierano per il non voto. Anche le ACLI invitano all'astensione. Il tasso di partecipazione, del 25.7%, risulta essere il più basso dal 1974 in poi anche se i voti favorevoli sono quasi 11 milioni. Il giorno dopo Epifani dichiara ai giornali che si aspettava il risultato. "Non ho mai parlato di raggiungimento di percentuali, ho solo chiesto molti milioni di sì, e li ho avuti". (Corriere della Sera, 17/6/03). Negli giorni precedenti al voto, la CGIL aveva seguito una politica del "doppio binario": mentre faceva campagna elettorale per il sì, cercava allo stesso tempo di riallacciare i contatti con le altre confederazioni sindacali e con Confindustria. Il processo di "risindacalizzazione" della CGIL prosegue qualche giorno dopo il fallito referendum con la firma di un patto bilaterale sullo sviluppo e la competitività in cui CGIL, CISL e UIL da una parte, e la Confindustria dall'altra chiedono congiuntamente al governo di incrementare gli investimenti in ricerca. La vicenda del referendum sembra comunque aver indebolito il segretario confederale, poiché lo ha messo in condizione (lui che è un ex-socialista) di dipendere dalla sinistra interna per mantenere la maggioranza. Contemporaneamente, si è prodotta una saldatura tra riformisti-fassiniani e cofferatiani, che prima si combattevano, e che ora si ritrovano uniti nella critica alla politica del segretario generale. Recentemente, si sono levate alcune voci di critica all'operato della segreteria. Resta da vedere se tali critiche si tradurranno in mutamenti di leadership e linea politica.

## **5. La flessibilità del mercato del lavoro dopo la riforma Maroni**

Nell'ottobre del 2003, a due anni dalla pubblicazione del Libro Bianco, entra in vigore il primo corposo intervento del governo di centrodestra sul mercato del lavoro. La modalità è simile a quella utilizzata da precedente esecutivo, un lungo articolato nel quale vengono disciplinate o ridisciplinate una lunga serie di tipologie contrattuali non-standard.

Il nuovo intervento del legislatore giunge in una fase del mercato del lavoro italiano caratterizzata da un lungo ciclo di crescita. Pur in presenza di segmentazioni e debolezze persistenti, il mercato del lavoro italiano ha recentemente mostrato un notevole dinamismo. La fase espansiva è iniziata nel 1996, con un anno di ritardo rispetto agli altri paesi europei. In Italia dal 1995 al 2002 l'occupazione totale è aumentata ad una media annua del 1.2% a fronte di un aumento medio del PIL del 1.7%. Questo dato va sottolineato poiché rispetto al precedente ciclo espansivo segna un rilevante aumento della elasticità dell'occupazione rispetto agli aumenti di reddito, ovvero un aumento del contenuto occupazionale della crescita<sup>38</sup>.

La Tabella 1 offre alcuni dati sintetici per descrivere le principali debolezze e segmentazioni del mercato del lavoro Italiano in un'ottica comparata. Rispetto alla media dell'Unione Europea l'Italia ha un basso tasso di occupazione, e degli squilibri particolarmente pronunciati in molte direzioni: genere, età, area di residenza. In

---

<sup>38</sup> Dal 1985 al 1991 il PIL era cresciuto in media del 2.7% annuo e tale aumento si era tradotto in una modesta crescita occupazionale del 1.0% annuo. Va sottolineato comunque che tale aumento di elasticità è una caratteristica comune a tutta l'Unione Europea (Istat, 2002).

particolare la forte componente giovanile della disoccupazione, e l'alto tasso di disoccupati di lunga durata, sono indicatori di barriere molto alte all'entrata nel mondo del lavoro, che nel suo complesso appare quindi ulteriormente segmentato tra *insider* e *outsider*.

Durante la fase espansiva cominciata nel 1996, accanto ad una quota consistente di nuovi occupati "standard" è venuta costantemente aumentando fino al 2001 la quota di occupati dipendenti in contratti "non-standard". Secondo la definizione Istat, questi ultimi sono tutti i lavoratori dipendenti che lavorano con un contratto diverso da quello a tempo pieno e determinato, si tratta quindi di una definizione estremamente vaga che comprende tutto l'universo, dal part-time al lavoro temporaneo, ascrivibile al lavoro flessibile.

La Tabella 2 mostra come quasi il 23 % del totale dei lavoratori dipendenti del settore privato siano lavoratori "non standard".

A questa cifra vanno aggiunti inoltre i cosiddetti lavoratori *parasubordinati*, ovvero dei lavoratori che con un contratto di "collaborazione coordinata e continuativa" (co.co.co.) si collocano in un'area grigia nella quale è difficile definire la natura della prestazione lavorativa in termini di autonomia o dipendenza. Il computo delle co.co.co. avviene tramite i registri della previdenza, in quanto le aliquote contributive richieste sono specifiche e particolarmente basse (12-15%). Anche per questa ragione, questa tipologia contrattuale nata per disciplinare consulenze ad alto contenuto professionale, è stata utilizzata per aggirare costi e vincoli del lavoro dipendente, in una fase in cui il numero di contratti flessibili a disposizione era particolarmente basso. A partire dal 1995 il numero di co.co.co. è cresciuto costantemente fino a raggiungere i 2 milioni e 300 mila nel 2002<sup>39</sup>.

Per completare il quadro è necessario infine fare riferimento all'ultimo dato, quello sul lavoro sommerso. Secondo l'Istat (2002) esso è stimabile nel 2000 attorno al 15% dell'occupazione totale, ed è cresciuto dell'8% dal 1995.

Davanti a questo quadro di fondo, la riforma del governo di centrodestra si propone esplicitamente uno scopo come prioritario: quello di aumentare le possibilità di occupazione regolare<sup>40</sup>, che, dati gli sviluppi più recenti si traduce nel facilitare al massimo le forme di lavoro non standard e liberalizzare i servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Di conseguenza la riforma, si pone nel solco tracciato dalla legge Treu, e da un lato liberalizza profondamente tutti i servizi di collocamento, e dall'altro introduce ulteriori tipologie di contratti flessibili eliminando limitazioni a vincoli a quelli già esistenti.

Si tratta in questo caso certamente di una deregolamentazione che, nell'individuare la liceità una molteplicità di forme contrattuali flessibili, al contempo limita al minimo la casistica e gli adempimenti necessari per la loro validità. Ancora, lo scopo esplicito è quello di limitare le regole al minimo per facilitarne il rispetto.

Va menzionato a questo proposito come nell'ambito della gestione di questo mercato 'flessibile' venga previsto un nuovo ruolo per le parti sociali. Infatti, "enti bilaterali" di nuova costituzione formati a livello locale saranno le

*sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività*

<sup>39</sup> Vari quotidiani italiani, 18 dicembre 2002.

<sup>40</sup> Ministero del Lavoro, *La "Legge Biagi" per il lavoro. Capire la Riforma*, Roma 2003

*formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento*<sup>41</sup>

L'estensione delle possibili competenze di questi enti di nuova formazione è tale da prefigurare un mercato del lavoro gestito su base volontaristica dalle parti sociali molto lontano dalla tradizione italiana fondata sul ruolo dello stato e dei poteri pubblici. I riferimenti alla gestione mutualistica dei sussidi di disoccupazione e alla programmazione e gestione della formazione professionale fanno addirittura intravedere il profilo di mercati del lavoro di tipo Gent, tipici del nord-Europa (come la Danimarca o la Svezia).

Il confine della cosiddetta "Legge Biagi" è tuttavia più ristretto, soprattutto perché l'unica funzione esplicitamente assegnata agli enti bilaterali nell'ambito di questa riforma rimane per ora quella della certificazione dei contratti di lavoro. Funzione che ha lo scopo di evitare *a priori* contenziosi tra le parti e quindi di ridurre al minimo l'intervento giudiziario in campo lavorativo.

In attesa che intervengano altri provvedimenti e al di là delle intenzioni di riforma complessiva manifestatesi con il Libro Bianco e con la previsione di "enti bilaterali" dalle molteplici funzioni, bisogna sottolineare che la riforma Maroni riguarda sempre e soltanto la parte di forza lavoro che si trovi fuori del mercato del lavoro, o che sia occupata in lavori non standard. In altri termini, la polarizzazione delle tutele, tra lavoratori standard e lavoratori atipici viene fortemente accentuata da questo intervento legislativo.

Inoltre, in previsione che grazie all'intervento della riforma, i lavori non standard continuino ad aumentare, tale polarizzazione si accentuerà notevolmente nel tempo.

## **6. E adesso?**

Le conseguenze del referendum sono ugualmente considerevoli: 1) i rapporti intersindacali si erano ulteriormente deteriorati poichè le tre confederazioni avevano preso posizioni differenti circa il referendum. Cisl e Uil si erano schierate per l'astensione; la CGIL aveva deciso di votare sì, pur sapendo che molto probabilmente il quorum non sarebbe stato raggiunto. L'esito del referendum, che lasciava intatto lo status quo, lasciava intravedere la possibilità di un rasserenamento dei rapporti intersindacali; 2) i rapporti politici a sinistra si erano fatti particolarmente tesi. Il centro-sinistra si era nella primavera del 2002 saldato nell'opposizione alla politica economica del governo Berlusconi, e segnatamente nell'opposizione al tentativo di allentare i vincoli dell'articolo 18, adesso la proposizione di un referendum che estendeva le tutele anche alle piccole imprese, costringe le varie componenti del centro-sinistra a prendere posizioni differenziate, con la Margherita, la maggioranza Fassino-D'Alema dei DS e i mastelliani schierati per l'astensione, mentre Rifondazione, i Comunisti Italiani, i Verdi, (Di Pietro?), i girotondini (Flores D'Arcais e Pancho Pardi), e il cosiddetto "correntone" D.S. si erano schierati per il sì.

---

<sup>41</sup> Articolo 2 comma 1 lettera h del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n.276

L'esito del referendum ha in qualche modo rafforzato le correnti riformiste della sinistra; 3) la cosa interessante è che il leader in pectore dello schieramento del sì, ovvero Cofferati, è costretto, per coerenza con le posizioni espresse precedentemente, a schierarsi (tardi e malvolentieri) a schierarsi per l'astensione. Conseguentemente, Cofferati appare come la vera vittima del referendum. La sua posizione personale come leader potenziale di una sinistra allargata si indebolisce. Più in generale, escono rafforzate dal referendum le correnti della sinistra più moderata; 4) Bertinotti rafforza la sua posizione come leader unico della sinistra alternativa. In questo senso, come effetto del referendum Bertinotti disarciona Cofferati; 5) dal punto di vista economico la situazione del mercato del lavoro italiano rimane immutata. Questo è diviso in tre tronconi: lavoro a tempo indeterminato in piccole e medie aziende (con meno di 15 dipendenti); lavoro a tempo indeterminato in aziende con più di 15 dipendenti, e un numero crescente di lavoratori atipici (ALTRO NOME) le cui tutele rimangono limitate. Con la legge Maroni del 2003, l'accessibilità per le imprese di queste forme di lavoro flessibile aumenta considerevolmente.

Il mercato del lavoro italiano si caratterizza per alcune peculiarità: 1) ha il tasso più elevato di lavoratori indipendenti in Europa; 2) vi sono differenze considerevoli di genere (tra tassi di occupazione maschile e femminile); di età (tra disoccupazione adulta e giovanile); regionali (tra tassi di disoccupazione del Mezzogiorno e delle regioni settentrionali); 3) la gran parte dei disoccupati è di lunga durata. Come i nuovi interventi di flessibilizzazione intervengono sui vari dualismi? I nuovi interventi di flessibilizzazione contribuiscono ad aumentare la flessibilità dell'impiego al margine, ma non toccano in nulla le protezioni dei lavoratori insiders. È facile prevedere che un processo di sostituzione tra nuove e vecchie forme di impiego abbia luogo, con la gran parte dei nuovi assunti che viene reclutata tra le nuove forme di impiego. Che conseguenze questo possa avere per il sindacato e le sue scelte politico-rivendicative è una domanda a cui tenteremo di dare una risposta nel prosieguo del paper.

Perché gli interventi sulla flessibilità? Nel dibattito politico, la necessità di maggiore flessibilità è presentata come necessaria per la riduzione della disoccupazione. In realtà, l'evidenza empirica mostra che i regimi di protezione del lavoro non influenzano il livello, ma semmai la composizione della disoccupazione. L'effetto negativo della mancanza di flessibilità del lavoro si fa sentire, secondo alcuni economisti, nel lungo periodo in quanto le rigidità del mercato del lavoro influenzano la capacità delle economie nazionali di riassorbire gli effetti negativi di shocks esogeni (Blanchard). La nostra impressione è che il dibattito sull'articolo 18 abbia assunto un aspetto prettamente simbolico. Fortemente voluta dalla Confindustria, l'attenuazione delle garanzie dell'articolo 18 era probabilmente una maniera di ridimensionare il ruolo del sindacato. La letteratura economica sull'articolo 18 mostra che questo ha degli effetti nel ridurre la propensione delle imprese vicine alla soglia a crescere, ma che questo effetto, pur statisticamente significativo, è quantitativamente piccolo e che, soprattutto, scompare dopo l'introduzione del pacchetto Treu, ovvero di forme flessibili di lavoro. Dopo il pacchetto Treu, le imprese intorno ai 15 dipendenti hanno più o meno la stessa probabilità di crescere dimensionalmente di altre imprese. Il sindacato ha certamente vissuto l'attacco confindustriale e governativo all'articolo 18 come un attacco al sindacato in generale. L'articolo 18 è stato vissuto come una trincea da difendere per differenziare altri diritti e prerogative sindacali.

Quali gli sviluppi futuri prevedibili? Se gli interventi di flessibilizzazione al margine del mercato del lavoro innescano un processo di sostituzione tra lavoratori precari e lavoratori protetti se, come è attualmente, la rappresentanza del sindacato è tra i lavoratori protetti, il sindacato italiano diventa meno capace di rappresentare l'intera gamma di identità ed interessi dei lavoratori. Diventa una parte, ed una parte decrescente, del mercato del lavoro. In questa situazione, è importante per i sindacati aumentare le capacità di rappresentare anche i nuovi lavori. E' interessante notare a questo proposito che i nuovi interventi offrono ai sindacati alcuni strumenti per rafforzare la rappresentanza dei nuovi lavori. In particolare, la clausola della legge Maroni che prevede la certificazione da parte del sindacato (accanto ad altre organizzazioni) di tutti i contratti atipici previsti dalla legge potrebbe costituire una sorta di clausole di tipo Gent grazie alla quale la sindacalizzazione degli atipici aumenta notevolmente. Perchè le scelte del sindacato e di altre organizzazioni di rappresentanza siano compatibili con interessi "generali" è necessario che basi di rappresentanza di tali organizzazioni coincidano per quanto possibile con l'universo degli interessi. La sindacalizzazione dei precari, agevolata dalle nuove misure, potrebbe cambiare la sfera di rappresentanza, e dunque le scelte del sindacato. Perchè questi sviluppi si realizzino sono necessari, tuttavia, altri cambiamenti e, forse, altre innovazioni legislative. Perchè il sindacato organizzi in percentuali significative le nuove forme di lavoro è necessario che il sindacato sia in grado di offrire (anche con l'assistenza pubblica) altri servizi a tali categorie di lavoratori. In primo luogo, servizi di assistenza all'impiego e di collocamento privato. In secondo luogo, servizi di formazione. Come è ben noto, le tre centrali confederali sono divise sulla desiderabilità di un'evoluzione in questo senso. In particolare, la CGIL è nettamente contraria. Senza un accordo tra i sindacati su questi temi, è difficile che ci sia un'evoluzione positiva.

**Tabella 1 – Le polarizzazioni del mercato del lavoro italiano****Tassi di Occupazione (2001)**

---

|          |      |
|----------|------|
| Totale   | 54.8 |
| Media UE | 63.9 |
| Maschi   | 68.5 |
| Media UE | 73.0 |
| Femmine  | 41.1 |
| Media UE | 54.9 |

**Tassi di Disoccupazione (2002)**

---

|                 |      |
|-----------------|------|
| Totale          | 9.0  |
| Media UE*       | 7.4  |
| Nord-Est        | 3.3  |
| Mezzogiorno     | 18.3 |
| Giovani (15-24) | 27.2 |
| Adulti (35-54)  | 5.1  |

**Disoccupati da 12 mesi o più in % sul totale dei disoccupati, 2002**

|        |      |
|--------|------|
| Italia | 59.1 |
| UE15   | 40.2 |

**Tabella 2 - La flessibilità del mercato del lavoro italiano (Dati Eurostat 2002)****Lavoratori dipendenti nell'industria e nei servizi (2001)**

---

|          | Totale    | %     | Variazione media<br>annua<br>1996-2001 |
|----------|-----------|-------|--|
| Standard | 7.388.609 | 77.1% | 0.9%                                   |
| Atipici  | 2.198.887 | 22.9% | 6.8%                                   |

**Categorie di atipici sul totale degli occupati (2001)**

---

|                     |       |
|---------------------|-------|
| Part-time           | 8.4%  |
| (Media Ue)          | 17.9% |
| A tempo determinato | 9.8%  |
| (Media Ue)          | 13.4% |

**Categorie di atipici sul totale della occupazione femminile (2001)**

---

