



**Università degli Studi di Catania**  
Facoltà di Giurisprudenza

*Giuseppe Ferraro*

## Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi

**WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" N. 5 / 2002**



© Giuseppe Ferraro 2002  
Università Federico II di Napoli

ISSN - 1594-817X  
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"  
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania (Italy)  
Tel: + + 39 095 230464 - Fax: + +39 095 313145  
centrostudidantona@lex.unict.it  
[www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione)

## Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi \*

**Giuseppe Ferraro**  
**Università Federico II di Napoli**

1. Il nuovo ruolo della Regione e delle autonomie locali .....	3
2. Le istituzioni federali nell'ordinamento europeo .....	4
3. La competenza delle Regioni nel diritto del lavoro prima della riforma costituzionale .....	6
4. La competenza delle Regioni dopo la riforma costituzionale.....	7
5. Potestà legislativa e regolamentare delle Regioni e gestione del mercato del lavoro .....	9
6. Etica della politica e realtà economico-sociale.....	11
7. Governo dell'economia e ruolo delle parti sociali.....	12
8. Regione, autonomie locali e politiche promozionali .....	15
9. Le dinamiche del mercato del lavoro e le proposte del Libro bianco .....	16
10. Il dibattito sulla rigidità/flessibilità tra diritto ed economia ....	18
11. Flessibilità del lavoro e politiche meridionalistiche.....	19
12. La riforma delle procedure di avviamento e di mediazione di manodopera .....	20

13. Decentramento organizzativo e produttivo.....	21
14. Riforma del Welfare e nuove forme di solidarietà sociale.....	21
15. Riforma del sistema di sicurezza sociale ed autonomie locali .	23

\* Nota introduttiva al ciclo di seminari organizzati nell'ambito del progetto "Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi", promosso dal Dipartimento di Diritto dell'Economia e dalla Facoltà di Economia dell'Università Federico II di Napoli (febbraio-maggio 2002)

## 1. Il nuovo ruolo della Regione e delle autonomie locali

Le analisi scientifiche sulla riforma del titolo V, Parte Seconda, della Costituzione (legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), *da una parte*, e sulla nuova fase di integrazione europea, successiva agli accordi di Amsterdam, *da un'altra parte*, convengono nell'assegnare un ruolo da protagonisti alle istituzioni intermedie che sembrano destinate a rimodellare il rapporto tra i cittadini e le istituzioni ed a costituire le premesse per un nuovo sviluppo economico, produttivo e sociale.

Di fronte al disorientamento determinato dalla dilatazione dei mercati, dalla incontrollabile circolazione dei capitali, delle merci e delle persone, dalla crisi della sovranità nazionale e dalla sostanziale latitanza delle principali istituzioni internazionali, del tutto impreparate a regolare e controllare i fenomeni degenerativi determinati da un sistema economico internazionale governato esclusivamente dalle logiche di mercato e dalla prevaricazione dei soggetti più forti (quello che Stiglitz definisce processo di *global governance* senza *global government*), gli enti territoriali in senso lato, anche in Italia, appaiono come un punto stabile di riferimento in grado in qualche modo di filtrare le contrastanti spinte di una realtà in rapida e travolgente trasformazione.

Di qui una nuova dimensione del governo della cosa pubblica, che a prescindere dalle teorie sul federalismo più o meno avanzato, rinvia ad esigenze primarie e fondamentali della collettività.

Tuttavia al di là delle enunciazioni di principio e degli stimoli provenienti dal quadro internazionale, la traduzione in concreto di una nuova politica delle Regioni e delle autonomie locali incontra nella realizzazione pratica numerosi ostacoli e difficoltà determinati da condizionamenti esterni di vario genere, da prassi e costumi inveterati e da tendenze centralistiche che vorrebbero rallentare l'evoluzione.

In questo quadro di riferimento si iscrive un *itinerario di ricerca* che, articolato essenzialmente sui due termini sinergici "*decentramento*" e "*sviluppo*", si intende descrivere nei suoi passaggi più significativi, richiamando i principali aggregati tematici.

Alcune precisazioni preliminari sembrano opportune. *La prima*: nell'impostare la ricerca, è subito apparsa la dimensione eccessivamente estesa delle tematiche considerate, tuttavia tale consapevolezza incontra validi motivi di giustificazione nell'impostazione teorica prescelta, e cioè quella di esaminare in modo trasversale o longitudinale una serie di fenomeni ed istituti – economici, giuridici e sociali – dalla prospettiva specifica e, se si può dire, esclusiva delle realtà territoriali e locali, al fine

di fare emergere un preciso quadro teorico di riferimento e di esplicitare le interrelazioni tra i vari temi considerati. Ed invero le problematiche che si presentano oggi in materia di promozione imprenditoriale ed occupazionale, richiedono pregiudizialmente una visione d'insieme al fine di costruire una coerente linea di ispirazione e di definire precise politiche regolative. È questo del resto il modo più efficace per confrontarsi dialetticamente con alcuni progetti governativi, quali in particolare il Libro bianco sul mercato del lavoro con le successive deleghe che, pur con una discutibile impostazione centralista e su basi ideologiche chiaramente connotate, prefigurano un disegno organico di trasformazione della realtà esistente. *Seconda precisazione*: se le tematiche considerate sono sin troppo estese e numerose, sono per altro verso carenti, giacché argomenti importanti sono tralasciati o appena accennati: si pensi, ad esempio, ai fondi europei di finanziamento regionale e alle varie politiche di incentivazione alle imprese. Nella consapevolezza di tali omissioni si auspica che la ricerca possa rappresentare una base di partenza per successivi approfondimenti. *Terzo ed ultimo rilievo*: queste brevi note hanno un valenza esclusivamente introduttiva, volte a tracciare l'itinerario logico che si vuole seguire e ad esplicitare il legame tra le varie aree tematiche, ma non hanno alcuna pretesa di approfondimento, né tanto meno di indicare soluzioni, semmai cercano di fare emergere una serie di interrogativi concatenati le cui risposte dovrebbero derivare dal successivo dibattito.

## **2. Le istituzioni federali nell'ordinamento europeo**

La riflessione prende le mosse da due tematiche generali, o, se si vuole, di "cornice": a) sulle *realità locali e/o federali nel nuovo ordinamento europeo* e b) sul *ruolo della politica in relazione al sistema economico-produttivo e alla società civile* in un ambito territoriale più o meno delimitato. Si tratta di temi apparentemente distanti ed eterogenei, che pure sono essenziali per definire il margine di azione delle istituzioni territoriali, delimitato dall'esterno da un'incalzante attività regolamentare e di indirizzo dell'Unione europea, e condizionato dall'interno dai complessi equilibri che intercorrono tra il sistema politico ed il sistema economico - produttivo locale.

Iniziando dal *primo tema*, l'attenzione viene subito catalizzata dal crescente peso politico dell'Unione europea e dalla conseguente proliferazione dei centri decisionali e regolamentari che in vario modo concorrono *sia* alle attività di indirizzo e di amministrazione, *sia* a quelle di produzione normativa. A volere semplificare, i tre poli principali attorno

ai quali va costruito un disegno organico sono allo stato rappresentati: a) dalla congerie di atti promananti dalle istituzioni europee; b) dall'iniziativa del governo centrale; e c) dall'attività delle molteplici amministrazioni regionali e locali. All'interno di queste realtà istituzionali, emerge poi una pluralità di soggetti che opera in modo non sempre coordinato, a volte addirittura competitivo: basterebbe pensare, *da un lato*, al ruolo della Corte di Giustizia europea che sempre più interviene su alcune politiche governative nazionali (ad esempio in materia di aiuti di Stato e di regolazione del mercato del lavoro di libera circolazione dei servizi e dei professionisti) e, *da un altro lato*, alla crescente situazione di concorrenza/confitto tra lo Stato e le Regioni, certamente non recente, ove si pensi all'esperienza delle Regioni a statuto speciale, ma con profili originali, ove appena si consideri il contrasto sull'attuazione della riforma federalista che rischia di paralizzare i lavori della Consulta (la Finanziaria 2002 – legge n. 448/2001 – è stata oggetto di numerosi ricorsi in molte disposizioni, che vanno dal patto di stabilità degli enti locali, agli asili nido, al fondo di progettazione per le opere pubbliche regionali, all'art. 35 sui servizi pubblici locali).

Peraltro, la problematica accennata risulta ulteriormente complicata a causa: a) della forte rivalutazione in ambito comunitario della cosiddetta "*dimensione sociale*", a partire dal Trattato di Maastricht e via via in una serie di atti successivi, tra cui il più importante rimane il Trattato di Amsterdam, che attribuisce un ruolo centrale alle grandi organizzazioni europee. Tant'è che oggi può dirsi che la politica sociale comunitaria, sorta come un sottoprodotto dell'integrazione economica, in quanto si propone l'armonizzazione dei Diritti del lavoro nazionali, per eliminare o ridurre il *dumping* sociale, sta raggiungendo una propria autonoma dignità e si proietta a condizionare le grandi scelte economiche comunitarie; b) a causa dell'emanazione di alcuni *documenti di carattere generale*, tra i quali, in origine, la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori sottoscritta a Strasburgo il 9 dicembre 1989 e, da ultimo, la nuova *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* approvata dal Parlamento europeo il 14 novembre 2000, la quale sembra prefigurare il primo nucleo di una futura Costituzione europea, o quantomeno un *Bill of rights* destinato ad influire decisamente sull'azione dell'Unione.

All'interno di questo complesso processo interattivo di fonti di produzione normativa, che ha fatto parlare qualcuno di un vero e proprio "ingorgo istituzionale", occorre ricostruire lo spazio di intervento delle Regioni e delle autonomie locali. Si tratta evidentemente di una problematica molto complessa, *sia* perché ancora in fase di contrastata evoluzione, *sia* perché fortemente influenzata dal mutevole quadro

politico di riferimento nonché dai rapporti di forza che si determinano tra gli interlocutori di un tale confronto. Ma che il problema sia di grande urgenza ed attualità è evidenziato, *per un verso*, dalle situazioni di tensione tra Stato e Regioni innanzi richiamate, *da un altro verso*, dalle difficoltà emerse nel dare attuazione alle Direttive comunitarie, visto che tale attività non può essere più considerata di competenza dello Stato centrale, ma chiama in causa direttamente le amministrazioni regionali in relazione al sistema di competenze e di attribuzioni che si è venuto a definire con la riforma costituzionale in senso federalista.

### **3. La competenza delle Regioni nel diritto del lavoro prima della riforma costituzionale**

Per quanto riguarda specificamente le tematiche lavoristiche occupazionali, occorre ricordare che nel nuovo impianto di competenze tra Stato e Regioni disposto dalla legge costituzionale di riforma, ha suscitato un ampio interesse l'attribuzione della "*tutela e sicurezza del lavoro*" alla potestà legislativa "*concorrente dello Stato e delle Regioni*". Tale disposizione, al di là della latitudine riconosciuta (su cui ci soffermerà brevemente in seguito), introduce una rilevante novità, giacché attribuisce alle Regioni un'ampia potestà legislativa propria in materia di lavoro, mentre nella formulazione originaria della Carta costituzionale l'unica materia "*lavoristica*" attribuita alla potestà legislativa concorrente regionale, ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost., era quella dell'istruzione e della formazione professionale (su cui il legislatore ordinario ha dettato i principi fondamentali con legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845).

Successivamente il D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (in attuazione della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59, cd. Bassanini uno), ha ampliato la competenza delle Regioni con il conferimento di una potestà legislativa in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, ma in questo caso si è trattato di una potestà legislativa "*delegata dallo Stato*", a norma dell'art. 117, co. 2, Cost., e pertanto da esercitarsi soltanto in attuazione delle disposizioni dettate in materia dal legislatore nazionale. Per questo motivo la dottrina pubblicistica ha definito il sistema complessivo risultante dai decreti attuativi della legge Bassanini in termini di "*federalismo amministrativo*", escludendo che potesse parlarsi anche in senso lato di "*federalismo ordinamentale*".

La riforma costituzionale ha radicalmente innovato l'assetto precedente e, pur riservando alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina privatistica dei rapporti di lavoro (almeno secondo l'interpretazione al momento dominante), tuttavia assegna un ruolo da protagonista alle

Regioni per quanto attiene non solo alla gestione amministrativa ma anche all'ideazione e alla disciplina delle politiche e delle tutele del mercato del lavoro. Le Regioni pertanto sono diventate titolari di una potestà non meramente delegata ma propria, che potrà liberamente esercitarsi nel rispetto dei principi costituzionali e dei principi fondamentali dettati dal legislatore ordinario, a norma dell'art. 117, co. 3, Cost., atteso che *"nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato"*.

#### **4. La competenza delle Regioni dopo la riforma costituzionale**

La portata della norma riformatrice è notevolmente controversa nell'indagine giuslavorista, anche perché, come si è subito rilevato, "pezzi" della materia si trovano disordinatamente sparsi in più disposizioni, il che ha alimentato la prospettazione di diverse ed articolate soluzioni ricostruttive. Invero un'esegesi del testo normativo scevra da pregiudizi statalisti e da preoccupazioni ideologiche rivela un ambito di incidenza della riforma fortemente innovativo, conformemente alla sua ispirazione ideale in senso federalista e alle formule adoperate, che indirizzano verso una lettura sistematica alquanto univoca. Ciò significa riconoscere, in linea di principio, una competenza ad ampio raggio delle Regioni, anche in materia lavoristica, *sia* nell'esercizio della legislazione concorrente, *sia* in materia di legislazione esclusiva. Tale competenza di ordine generale risulta delimitata dall'esterno da una serie di vincoli di diversa ispirazione:

a) innanzitutto dall'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato della *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.). La formula rinvia sostanzialmente alla definizione di *"livelli essenziali"* delle prestazioni che attengono ai diritti civili, ma soprattutto a quelli sociali, che devono essere garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Ed occorre qui appena rilevare che un'omologa riserva è conferita allo Stato in materia di *"previdenza sociale"* (lett. o), con riferimento alla quale si rinvia alla concorrente legislazione regionale per quanto attiene alla *"previdenza complementare ed integrativa"*. Un rapporto in qualche modo parallelo, pur nella diversità delle materie considerate, può essere istituito tra il conferimento allo Stato dell'obbligo di garantire livelli essenziali di prestazioni in materia di

diritti sociali e la funzione integrativa riconosciuta alla regione con la formula *"tutela e sicurezza del lavoro"*. In ogni caso è senz'altro da condividere l'opinione secondo la quale il riferimento ai livelli essenziali non indica affatto la volontà legislativa di attestarsi su livelli minimali di tutela, quanto piuttosto di riconoscere livelli imprescindibili ed irrinunciabili in relazione allo sviluppo che hanno storicamente assunto le esigenze di tutela dei rapporti di lavoro (ma per differenti profili, non necessariamente ispirati alla predetta opzione garantista, si veda la recente definizione dei livelli essenziali di assistenza con riferimento alla materia della salute, ugualmente articolata tra legislazione concorrente e legislazione esclusiva). Non sembra invece che il riferimento contenuto nella lettera l), co. 2, art. 117 Cost., all'*"ordinamento civile e penale"* possa costituire un dato semantico utile per riservare l'intera materia del lavoro alla competenza dello Stato in quanto rientrante nell'ambito dell'ordinamento civile. A parte il rilievo che tale riconoscimento entrerebbe in contraddizione con l'attribuzione alla legislazione regionale concorrente della *"tutela e sicurezza del lavoro"*, per non parlare di altri istituti pure compresi nella stessa elencazione normativa, la legislazione del lavoro si è storicamente caratterizzata come legislazione speciale, in qualche modo deviante dalle regole del diritto civile, per la finalità preminente di compensare lo squilibrio negoziale a favore del lavoro dipendente ed ha intrinsecamente un'ampia valenza sociale in quanto il diritto al lavoro rappresenta il principale veicolo di partecipazione alla vita economica e sociale della comunità;

- b) dalla necessaria *"determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato"* nelle materie di legislazione concorrente attribuite alla potestà delle Regioni (ult. cpv. del co. 3, art. 117). A questo riguardo, il riferimento a principi fondamentali richiama alla mente anzitutto i principi desumibili dai testi costituzionali e dagli altri documenti basilari di promanazione anche internazionale che attribuiscono posizioni giuridiche assolute, irrinunciabili ed imprescindibili. Il pensiero va naturalmente alle *"leggi quadro"* più volte sperimentate nell'ordinamento italiano che definiscono le linee portanti di un sistema di tutele (secondo lo spirito della *soft law*) e lasciano poi ampi spazi alla legislazione decentrata, la quale può svilupparsi in molte direzioni ed assumere contenuti variabili non necessariamente e soltanto migliorativi;
- c) dai vincoli derivanti dal riconoscimento della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, quali riconosciuti dagli artt. 39 e 40 Cost., in quanto espressioni di una realtà ordinamentale distinta ed autonoma dall'ordinamento generale, storicamente costruita sul modello delle

organizzazioni e della contrattazione di livello nazionale, ma non aliena dal prefigurare altri modelli storicamente invernati nel sistema di costituzione materiale;

- d) dall'attribuzione di alcune aree tematiche e di alcuni obiettivi funzionali all'esclusiva riserva dello Stato, come ad esempio, *per un verso*, in materia di "immigrazione" e di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" e, *per un altro verso*, di tutela della concorrenza e di libera circolazione dei lavoratori e delle imprese.

Nel quadro così definito, l'attività delle Regioni risulta autonomamente correlata alla collettività internazionale, come si desume dal co. 3 dell'art. 117 Cost., secondo cui "sono materie di legislazione concorrente quelle relative a rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" e dal co. 5 dello stesso articolo, secondo cui "le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

Le disposizioni riportate, *da una parte*, valorizzano il ruolo delle Regioni nel contesto internazionale ed in particolare comunitario, *da un'altra parte*, le vincolano autonomamente all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, sia pure in conformità alle norme procedurali stabilite dalle leggi statuali.

Da una lettura d'insieme del quadro appena abbozzato, affiora un ampio spazio di produzione normativa che si sviluppa sull'asse cooperativo Regioni/Unione europea, che lascia in qualche modo ai margini, o comunque in posizione strumentale, l'intervento del Governo centrale.

## **5. Potestà legislativa e regolamentare delle Regioni e gestione del mercato del lavoro**

Alla luce di tali richiami normativi, in attesa che sia meglio precisato il riparto di competenze tra Stato e Regione con l'intervento chiarificatore della Corte Costituzionale – che richiederà comunque un certo lasso di tempo per il consolidamento dei criteri che verranno via via enunciati – e che venga definito in particolare lo spazio di intervento delle Regioni nella regolamentazione dei rapporti civili e persino di quelli sindacali, è già possibile individuare un ambito certo entro il quale queste possono sin da

ora autonomamente intervenire (secondo i pubblicisti anche in assenza della definizione di principi fondamentali da parte dello Stato comunque ricostruibili nel sistema vigente). Come si è infatti opportunamente rilevato, l'espressione "*tutela e sicurezza del lavoro*", indicativa dell'area di concorrenza normativa Stato-Regioni, va quantomeno riferita all'ordinamento giuridico del mercato del lavoro, che comprende una serie di istituti: a titolo di esempio, si richiamano i servizi per l'impiego, le agenzie di mediazione e di lavoro interinale, la tutela delle fasce deboli, l'integrazione della manodopera extracomunitaria, le mobilità territoriali, gli ammortizzatori sociali, gli incentivi all'occupazione, il sistema di composizione delle controversie individuali e collettive, i licenziamenti collettivi. Ciò vuol dire che vi è spazio per l'istituzione da parte di ciascuna Regione di enti ed agenzie regionali destinate ad operare nel mercato del lavoro in maniera totalmente differenziata quanto agli scopi, alle modalità di organizzazione e di gestione, ai mezzi di dotazione e di finanziamento, nonché per la previsione di nuovi strumenti ed istituti a sostegno *sia* del reddito dei giovani in cerca di prima occupazione, dei disoccupati, dei lavoratori (parzialmente o totalmente) sospesi dall'attività di lavoro, *sia* del loro inserimento o diversa allocazione nel mondo produttivo attraverso servizi di formazione, di avviamento ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

E seppure si può riconoscere che alcuni degli interventi ipotizzati presentino una natura previdenziale, in quanto volti a soddisfare dei bisogni sociali indicati dall'art. 38 Cost., l'espressa attribuzione della "*previdenza complementare integrativa*" alla potestà legislativa concorrente delle Regioni legittima queste ultime ad integrare i livelli di protezione garantiti dalla legge statale in tutto il territorio nazionale.

Del resto, come si è efficacemente osservato, una differenziazione *in melius* della disciplina regionale non potrebbe essere ritenuta lesiva del principio di uguaglianza dei cittadini là dove siano garantiti in tutte le Regioni "*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), che rinviano appunto alla necessità di trattamenti di base assolutamente imprescindibili in una logica solidaristica nazionale.

Il successo di questo disegno è legato ad un'efficace ed oculata disciplina da parte del legislatore ordinario dei criteri di contribuzione da parte delle Regioni al fondo perequativo di cui all'art. 119 Cost. e di redistribuzione a favore di quelle svantaggiate, alla ricerca del punto di equilibrio tra l'esigenza di colmare il *gap* di risorse disponibili tra Regioni ricche e Regioni povere e l'obiettivo di non annullare con queste risorse ogni incentivo competitivo che la differenziazione produce.

Come si è pure puntualizzato, la disciplina regionale in materia di tutela del lavoro e dell'occupazione non potrà comunque confliggere con i principi di tutela della concorrenza e della libera circolazione dei lavoratori e delle imprese, che il nuovo testo costituzionale importa dalla normativa comunitaria. Dall'esame di quest'ultima e – ancor più – della giurisprudenza della Corte di Giustizia già si prevedono quali saranno i punti di frizione tra discipline legali di sostegno dei livelli occupazionali e reddituali differenziati per territorio e tutela di pari condizioni di competizione tra i soggetti imprenditoriali. L'esperienza comunitaria conduce ad escludere l'ammissibilità *sia* di aiuti regionali diretti alle imprese locali al fine di sostenerne le potenzialità occupazionali (si veda in proposito la recente sentenza della Corte di Giustizia 7 marzo 2002, C-310/99, che facendo seguito alla decisione della Commissione europea del 11 maggio 1999, 2000/128 CE, ha ritenuto incompatibili con il mercato comune gli aiuti forniti per i contratti di formazione imponendo la restituzione delle indebite erogazioni), *sia* di discipline pubbliche che comprimano gli spazi e le condizioni di competizione nell'ambito locale; sono invece ritenuti ammissibili aiuti diretti ai lavoratori in cerca di prima occupazione o che abbiano perduto il posto di lavoro.

## **6. Etica della politica e realtà economico-sociale**

L'altro *tema* "cornice", che ha una valenza prevalentemente politologica e sociologica, riguarda *la dimensione della politica e delle istituzioni pubbliche territoriali in relazione alla realtà economico-sociale*. È un tema che si presenta in innumerevoli sfaccettature che toccano punti nevralgici del funzionamento e dell'efficacia dell'azione pubblica. Riguarda innanzitutto la capacità e l'idoneità progettuale dei soggetti rappresentativi delle comunità locali, in un sistema elettorale maggioritario imperfetto, a realizzare programmi di ampio respiro e di lunga portata non condizionati da istanze contingenti di mantenimento del consenso oppure da pressioni *lobbistiche*; riguarda altresì l'idoneità dei soggetti politici a selezionare competenze professionali in grado di implementare operazioni serie e credibili al di fuori delle logiche di intermediazione e spartizione del potere locale; riguarda ancora la capacità di tutte le forze politiche di mantenere distinte le tensioni del confronto locale da progetti imprenditoriali di comune interesse, che dovrebbero essere ispirati esclusivamente da una logica economicistica di efficienza e di funzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti. Com'è facile intendere, ci si riferisce ad una problematica estremamente delicata, che favorisce posizioni spesso astrattamente moralistiche e rigidità manichee,

anche per gli elementi di intrinseca contraddittorietà: *da una parte*, le esigenze del sistema politico-rappresentativo di acquisire e preservare il consenso anche ricorrendo a soluzioni a volte demagogiche e populiste, *da un'altra parte*, l'esigenza di varare dei progetti organici e di lunga durata che richiedono cospicui investimenti finanziari, tempi lunghi di realizzazione e risultati spesso troppo distanziati nel tempo.

Un profilo collegato che indica un ulteriore polo dialettico in questo complesso gioco delle parti, è rappresentato dal rapporto tra politiche regolative (sinteticamente comprese nella formula "diritto") e ragioni economiche, che rinvia a complessi giudizi di valore ed a vere e proprie concezioni etiche o filosofiche sullo sviluppo delle istituzioni e della società civile. A volere anche qui sintetizzare sino al limite della banalizzazione, occorre chiedersi qual è l'equilibrio ottimale che occorrerebbe stabilire tra i dettami fondamentali dell'equità e della giustizia distributiva e le rigide regole dell'economia in un sistema proiettato in una dimensione di confronto e di competizione sovranazionale ed internazionale. La problematica accennata tocca nel vivo il diritto del lavoro ed il suo statuto costitutivo, dinanzi alle accuse incalzanti provenienti da un settore del mondo economico di costituire un fattore frenante nello sviluppo e persino una concausa della disoccupazione così accentuata in alcune aree meridionali, ma presenta altresì una dimensione dialettica che trascende il tema specifico e investe le grandi scelte della convivenza politica e sociale. Una certa incomunicabilità culturale tra economisti e giuristi non facilita un chiarimento su una problematica così centrale; per questo motivo si è auspicato un dibattito aperto, meno condizionato dalle pregiudiziali concettuali delle corporazioni accademiche, che in altri paesi ha dato contributi di notevole rilievo.

## **7. Governo dell'economia e ruolo delle parti sociali**

Definite le coordinate ideali, il *primo tema*, delimitato dal titolo "*Governo dell'economia e ruolo delle parti sociali*", è quello del rapporto corrente tra le istituzioni locali e le parti sociali. Tema oggi di grande attualità a livello nazionale, a seguito della decisa contestazione da parte della nuova compagine governativa dei grandi *accordi di concertazione* sociale dell'ultimo ventennio che hanno supportato decisamente l'attività di Governo nel perseguimento di obiettivi qualificanti, garantendo il necessario consenso sociale anche in presenza di operazioni restrittive della finanza pubblica, di politiche fiscali severe e persino di operazioni di riduzione del costo del lavoro.

La nuova formula alternativa che viene proposta, definita del "*dialogo sociale*", vagamente illustrata nel Libro bianco sul mercato del lavoro, si presenta dai tratti ancora indefiniti e comunque rivela una volontà politica di ridimensionare il peso delle grandi OO.SS. nella definizione delle politiche nazionali o quantomeno di ridisegnarne le aree di competenza in un ambito più circoscritto. È del resto quanto mai significativa l'eliminazione dall'agenda dei lavori del nuovo Governo di un tema centrale che ha accompagnato la precedente legislatura, e che sembrava giunto ad un punto di approdo, quello cioè della legislazione sulla rappresentanza sindacale e sui meccanismi di efficacia normativa del contratto collettivo. Tema non casualmente derubricato nel sistema ipotizzato dal Libro bianco, unitamente alla tendenza ad individuare criteri più duttili e discrezionali nella definizione della rappresentatività sindacale e degli interlocutori privilegiati in un quadro di riassetto delle fonti, autonome ed eteronome, del sistema di relazioni industriali.

In parallelo a tale contestazione frontale dell'ordinamento intersindacale quale si era venuto a configurare nell'assetto di costituzione materiale del nostro paese, si registra invece un peso crescente delle grandi OO.SS. a livello europeo, le quali riescono ormai ad incidere sensibilmente nei processi di regolazione e di armonizzazione delle relazioni di lavoro, con formule e soluzioni di automatica efficacia che fanno scolorire i dilemmi angosciosi della cultura giuridica italiana sull'efficacia del contratto collettivo.

Come si pone il dibattito federalista rispetto a queste due spinte contrastanti? È ipotizzabile un sistema di relazioni industriali di stampo regionalista che abbia come riferimento principale l'attività sindacale esplicita in ambito europeo? In un quadro di forte tensione sindacale a livello nazionale sono ipotizzabili accordi concertativi in ambito regionale e locale, i quali con un diffuso consenso siano proiettati a modellare lo sviluppo territoriale attraverso una serie di iniziative di rilancio industriale e di incremento occupazionale?

È chiaro che soluzioni di questo tipo, ove fossero concretamente concepibili, dovrebbero scontare un'ambivalenza intrinseca giacché, *da una parte*, favoriscono una più capillare partecipazione delle parti sociali ai progetti produttivi in ambiti territoriali delimitati da consistenti elementi di omogeneità non solo geografica, *da un'altra parte*, possono assecondare tendenze centrifughe particolarmente presenti in questa fase storica e favorire una disarticolazione della legislazione del lavoro contestualmente alla formazione di apparati giuridici ed economici sensibilmente differenziati per larghe aree territoriali (con tutto ciò che ne deriva in termini di concorrenza e libera circolazione delle imprese e dei servizi). Che il tema debba essere iscritto nell'agenda dei lavori

impellenti, è macroscopicamente sottolineato dal fiorire di *patti locali per l'occupazione e lo sviluppo* che sollecitano una sistemazione concettuale costruita sull'asse dialettico federalismo-contrattualismo sindacale, senza prevenzioni di bandiera, ma anzi con la disponibilità a rivedere antichi dogmi della cultura gius-sindacale. Si potrebbe pensare che la formula sia facile da enunciare: costruire un equilibrio virtuoso tra tutele essenziali ed indisponibili di carattere generale e consentire garanzie integrative e migliorative sviluppate sull'asse concertativo Sindacato/Regione. Senonché tutti i termini della formula vanno attentamente verificati, a cominciare dal concetto di "tutele essenziali", sino all'esplicitazione di cosa si intende per "garanzie migliorative" (secondo quale tavola di valori?).

In ogni caso è indubbio che la trasformazione delle strategie regolative del diritto del lavoro si lega strettamente con il rilancio e la ridefinizione concettuale della concertazione a livello micro e macro, delle sue logiche di organizzazione e di azione e dei suoi nuovi strumenti giuridici di intervento sul mercato.

In questa cornice si inseriscono poi le esperienze già sperimentate in materia di *contrattazione negoziata*, su cui pure ferve un acceso dibattito (o meglio un severo bilancio) sulle varie forme in cui si è storicamente concretizzata: *da una parte*, attraverso i *contratti d'area* ed i *patti territoriali*, e, *da un'altra parte*, attraverso accordi per *l'emersione delle attività sommerse* e del lavoro nero. Il dibattito si è incentrato in particolare sulle tecniche e le procedure sin qui utilizzate, sui costi dell'operazione e sui risultati sinora conseguiti, giudicati alquanto deludenti nei confronti di chi riteneva di aver trovato la formula salvifica per il rilancio delle attività produttive a livello territoriale e la costruzione di veri e propri distretti industriali. Una linea di intervento alternativa sembra ora emergere proprio dalla recente normativa sul lavoro sommerso (legge 18 ottobre 2001, n. 383), che in qualche modo ha cercato di semplificare la procedura e di *bypassare* l'intervento sindacale, operando in una dimensione prettamente individuale concentrata sulle singole imprese, con effetti dirompenti rispetto al sistema precedente, ma con risultati ancora più deludenti, a giudicare dalle domande sino ad oggi presentate, tant'è che qualcuno ne attribuisce la responsabilità proprio allo scarso consenso sociale e al marginale coinvolgimento dei lavoratori.

## **8. Regione, autonomie locali e politiche promozionali**

A questo punto del percorso la riflessione si sposta – per venire alla *seconda area tematica*, quella intitolata "*Regione, autonomie locali e politiche promozionali*" – sui meccanismi di organizzazione e di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, ad iniziare dalla recente riforma del lavoro pubblico, che consente ormai un primo bilancio dai risvolti ambivalenti. La tematica investe anzitutto le diverse formule attraverso le quali il soggetto pubblico si organizza ed opera nella vasta gamma di soluzioni che spazia dall'intervento pubblico diretto alle eterogenee forme di soggettivizzazione giuridica, decentramento e (di) privatizzazione.

La riorganizzazione della pubblica amministrazione, secondo canoni in gran parte derivati da una logica sindacalcontrattualista ed imprenditoriale, richiede una preventiva concentrazione sui criteri necessari per garantire l'efficienza e la funzionalità della pubblica amministrazione e sulle tecniche di controllo e di valutazione. Criteri e tecniche che, ancorché in vario modo definiti nella riforma del lavoro pubblico, hanno registrato una difficile implementazione e sicuramente non forniscono i risultati che ci si sarebbe attesi, specie in termini di massimizzazione dell'efficienza nell'allocazione delle risorse e di trasformazione di prassi burocratiche inveterate.

In questo contesto è sotto esame prioritariamente la scelta di delimitare nettamente un'area di indirizzo e di controllo, all'interno della quale operano esclusivamente gli *organi di governo o di vertice* delle amministrazioni pubbliche, che potremmo definire politici, ed un'area di gestione e di attuazione degli indirizzi, affidata direttamente alla competenza e alla responsabilità della *dirigenza* : soluzione che presenta molte zone d'ombra e sicuramente non ha impedito la sovrapposizione/confusione delle rispettive sfere di intervento. In proposito è in discussione anzitutto il ruolo della *dirigenza pubblica*, la quale nella pratica attuazione ha contribuito a deformare il progetto originario incorporando funzioni e competenze, e quindi rafforzandosi sensibilmente rispetto al ceto politico, ma senza acquisire quella mentalità di verifica periodica e di sindacabilità dei risultati, assolutamente indispensabile in un'amministrazione costruita "*per obiettivi*".

A questo punto si tratta di capire se e quanto l'impianto teorico disegnato in prospettiva unitaria dal legislatore possa reggere alle pressioni cui è sottoposto dal continuo evolversi dell'amministrazione nella sua struttura funzionale e quindi nelle sue forme organizzative.

L'impressione che si ricava è di un parziale superamento, almeno in determinati ambiti, di una rigida interpretazione del principio di distinzione tra indirizzo e gestione, sollecitato da una tendenza all'accentramento delle responsabilità organizzative e gestionali nelle mani di soggetti monocratici in possesso di una forte competenza tecnica (ad esempio il direttore generale nelle A.S.L. e nei Comuni, il direttore di un'agenzia), coadiuvati nelle decisioni da un organo tecnico collegiale. Quanto ciò sia lontano dall'idea che ha guidato il legislatore degli anni Novanta è palese, così com'è palese la contestuale disgregazione del modello unitario parallelamente sviluppato.

Le problematiche individuate si trasmettono "a cascata" sulle varie soluzioni ipotizzate per la *gestione dei servizi pubblici locali*, ad iniziare da quelli ancora allocati all'interno della pubblica amministrazione, a quelli che segnalano un processo di progressiva e più accentuata separazione, quali in particolare le aziende speciali e le società miste, sino a quelli totalmente trasferiti in mano dei privati. In quest'ambito recenti interventi normativi (art. 35, legge n. 448/2001) hanno lasciato emergere le difficoltà e le resistenze a realizzare un'autentica privatizzazione nella gestione dei servizi locali e a favorire una competizione paritaria con i soggetti privati secondo i dettami dell'Unione europea. Eppure ciò costituisce uno degli aspetti salienti nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni sul quale si misura l'idoneità dei soggetti politici a fornire risposte adeguate ai bisogni crescenti della società.

## **9. Le dinamiche del mercato del lavoro e le proposte del Libro bianco**

Con la *terza sessione*, raggruppata sotto l'intitolazione "*La gestione del mercato del lavoro*", si entra nel vivo delle tematiche lavoristiche e nel dibattito in corso suscitato dal progetto governativo espresso nel Libro bianco sul mercato del lavoro e nelle successive deleghe.

In questa parte si richiamano temi centrali del sistema regolamentare del Diritto del lavoro, articolati in una serie di istituti sui quali convergono ormai diverse fonti regolative (regole comunitarie, normative nazionali in fase di profondo rimaneggiamento, accordi collettivi stipulati a vari livelli, prassi locali, etc.).

La riflessione deve partire necessariamente dal Libro bianco, ma ancor prima dalle riforme realizzate nella precedente legislatura, rimaste parzialmente incompiute, e che pure rivelano una matrice ideale comune di ispirazione, *sia* nelle tecniche adoperate, *sia* nel dosaggio tra gli

interessi implicati, secondo una filosofia solidaristica e partecipativa non del tutto approfondita nelle sue complesse interrelazioni, anche economico-fiscali, ma che pure esprime un progetto organico di intervento specularmente alternativo a quello prospettato nel Libro bianco. Progetto che, al di là di enunciazioni più o meno enfatiche di un europeismo di maniera, ha dimostrato un'ampia sensibilità ad adeguare l'ordinamento italiano ai principi e alle direttive comunitarie e alla necessità di modernizzare le regole del mercato del lavoro secondo canoni di flessibilità, occupabilità, impiegabilità, ma anche di stabilità e sicurezza sociale, maggiormente sintonici allo sviluppo che va assumendo il cd. modello sociale europeo.

Rispetto a questo assetto, un elemento di frattura è stato rappresentato dal decreto legislativo sul *contratto a tempo determinato* promulgato nel settembre 2001 (D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368), anzitutto per gli atti e le polemiche che lo hanno seguito, essendo stato preceduto, *prima*, dall'accordo o Patto per il lavoro siglato dal Comune di Milano, e *poi* da un cosiddetto avviso comune, entrambi sottoscritti senza la partecipazione della principale confederazione sindacale. Il decreto legislativo rivela uno scarto, ben rimarcato dai più attenti commentatori, tra i contenuti della Direttiva comunitaria – concentrata a ribadire il valore preminente del contratto a tempo indeterminato ed il carattere del tutto complementare dei contratti a termine – e la successiva traduzione legislativa, la quale, per il contesto in cui è maturata ed i contenuti tecnici espressi, può essere considerata una specie di banco di prova rispetto all'operazione più generale poco dopo varata con il Libro bianco e le successive deleghe. Come infatti da molti rilevato, il decreto legislativo, nel disciplinare il contratto a termine, ha sostituito alle ipotesi tassative, che si erano venute incrementando nella precedente legislazione, la generica causale delle "*ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo*", che integra una categoria o clausola generale ad ampio spettro ispirata essenzialmente all'obiettivo di assecondare le esigenze aziendali. Di qui una netta inversione di metodo rispetto alla tradizione legislativa sui meccanismi di reclutamento della manodopera ed in particolare sul contratto a termine, ma anche rispetto allo stesso modello comunitario, tant'è che qualcuno ha suggerito di considerare ormai il contratto a termine come una fattispecie negoziale (non più atipica ma) perfettamente fungibile a quella rappresentata dal contratto a tempo indeterminato. Anche senza volere approdare a ricostruzioni così radicali, resta il dato indiscutibile che con il decreto legislativo il contratto a tempo determinato ha assunto un peso decisivo nell'equilibrio degli interessi regolati dal Diritto del lavoro, *sia* per le ampie possibilità di utilizzazione, *sia* per la funzione ormai esclusiva nel reclutamento della

manodopera di prima assunzione, *sia* per gli effetti riflessi su istituti contermini (si pensi al lavoro interinale ovvero alla disciplina dei licenziamenti ove si consideri che i lavoratori a tempo determinato non sono computabili nell'organico aziendale allorché la durata del contratto è inferiore a nove mesi).

Del resto per saggiare il valore politico della svolta, basta confrontare il decreto legislativo richiamato con quello di qualche tempo precedente sul *contratto di lavoro a tempo parziale* (cfr. D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, modificato con D.Lgs. 26 febbraio 2001, n. 100, di attuazione della Direttiva UE 97/81, relativa all'Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEES e dal CEP), anch'esso attuativo di una Direttiva comunitaria, preceduta da un avviso comune delle parti sociali, eppure particolarmente attento all'obiettivo di garantire la volontarietà e la reversibilità di tale modulo contrattuale e di evitare qualunque forma di discriminazione e di emarginazione dei lavoratori a tempo parziale rispetto a quelli a tempo pieno.

## **10. Il dibattito sulla rigidità/flessibilità tra diritto ed economia**

Avere indugiato su tali istituti, è sembrato utile per esemplificare subito le diverse opzioni di politica del diritto che si sono venute a confrontare in termini più ampi nel dibattito sul Libro bianco, generalmente riconducibili all'interminabile e stucchevole alternativa *rigidità/flessibilità*. Si tratta di una problematica sicuramente sopravvalutata ai fini dello sviluppo occupazionale e della competizione internazionale, ove nel ribadire che l'equazione *flessibilità=occupazione* non trova conferme nelle indagini economiche (né in quelle recenti, né in quelle più tradizionali), tuttalpiù si può convenire che l'attenuazione di alcune rigidità nell'utilizzazione del fattore lavoro possa esercitare un qualche effetto redistributivo nelle opportunità offerte dal mercato del lavoro. Ma a questo punto occorre mettere in bilancio anche i costi della flessibilità, tra i quali, in primo luogo, una sperequazione nei poteri economici contrattuali e di gestione delle imprese, l'attenuazione di diritti fondamentali, anche di matrice collettiva, per non parlare della precarietà delle condizioni di vita di un'ampia parte della popolazione (in proposito si è parlato di *costo umano della flessibilità*).

Del resto, da una verifica complessiva dei vari strumenti negoziali di utilizzazione del fattore lavoro per le esigenze dell'impresa, si desume una serie articolata di fattispecie negoziali che rendono assai poco credibile la richiesta di ulteriori forme di flessibilità, specie in entrata (il

riferimento è alle nuove ipotesi prefigurate dal Libro bianco quali in particolare il lavoro a progetto; il lavoro intermittente o a chiamata, etc.), e piuttosto suggeriscono l'opportunità di una razionalizzazione complessiva del sistema esplicitando i nessi che intercorrono tra i vari moduli e istituti che operano come vasi comunicanti (ad esempio sono ancora da approfondire gli effetti che la nuova disciplina del contratto a termine potrà determinare sulla normativa in materia di lavoro interinale, che pure era stata più volte rimaneggiata per favorirne una più ampia utilizzazione, ovvero sulla relazione tra modelli negoziali flessibili e lavoro coordinato e continuativo).

Tutto ciò induce a chiedersi se oramai non sia registrabile un sovraccarico o un *surplus* di flessibilità e se non stiano emergendo, come avvenuto in altri paesi europei, tutti i vincoli ed i condizionamenti che una eccessiva precarietà ed elasticità del fattore lavoro possono determinare, non solo per le condizioni di vita e di lavoro della manodopera coinvolta, ma anche per il normale funzionamento delle imprese e per le loro esigenze di programmabilità, di prevedibilità e di sviluppo. Da questo punto di vista anche il dibattito concentrato sull'art. 18 Stat. lav., a prima vista sovradimensionato, potrebbe rivelare un risvolto inedito nella misura in cui disvela un'esigenza delle stesse imprese di rivalutare i contratti a tempo indeterminato al posto dei disordinati modelli flessibili sia pure con la garanzia di una più facile recedibilità. Dopotutto la dottrina economica neoistituzionalista da molto tempo ci segnala gli effetti benefici di un sistema razionale di regole sullo sviluppo produttivo ed occupazionale.

Se una tale analisi fosse condivisa, ne deriverebbero molte incertezze sulla validità dell'impostazione prescelta nel Libro bianco, volta a concepire un'ulteriore proliferazione di fattispecie negoziali e ad avallare operazioni di certificazione documentale che potrebbero far pensare a qualcuno che l'obiettivo preminente sia quello di sottrarre il lavoro flessibile dai rischi del contenzioso giudiziario.

## **11. Flessibilità del lavoro e politiche meridionalistiche**

Ma senza voler proseguire ulteriormente in tale analisi, l'interesse principale nella presente ricerca rimane, anche a questo riguardo, quello di comprendere il rapporto tra flessibilità del lavoro e politiche regionali specie meridionalistiche, il che si traduce nell'interrogativo volto a chiarire fino a che punto le tipologie flessibili di utilizzazione del lavoro dipendente, di vecchia e nuova generazione, la diffusione di forme di lavoro artigianale ed autogestito, piegate spesso alle esigenze organiche

delle imprese, le varie procedure di decentramento e di *outsourcing*, insomma l'intero strumentario in cui si esprime una politica di liberalizzazione, possano favorire un effettivo incremento occupazionale nelle aree meridionali e una regolarizzazione del lavoro marginale o del lavoro sommerso.

Da questo punto di vista la proposta (in qualche modo compromissoria) di consentire una deroga all'art. 18 Stat. lav. per i contratti a termine trasformati in contratti a tempo indeterminato nelle aree meridionali, evidenzia, al di là del merito della questione, la consapevolezza di una peculiarità di tale problematica nelle Regioni più deboli, benché indichi poi una soluzione densa di rischi nella misura in cui favorisce la crescita di un secondo mercato del lavoro meno garantito e protetto, anche sul piano sindacale, in relazione alla localizzazione territoriale delle imprese. Il tema si interseca a questo punto con quello del federalismo e dei livelli di contrattazione collettiva innanzi richiamato, ed impone una ricostruzione a tutto campo partendo dalla realtà effettuale e da dati non certo tranquillizzanti in termini di disarticolazione già esistente nel mercato del lavoro, come si dovrebbe desumere dai *differenziali retributivi* nord-sud quali risultano dai dati statistici dell'Istat e dell'Inps.

## **12. La riforma delle procedure di avviamento e di mediazione di manodopera**

Un aspetto complementare a quello sin qui richiamato riguarda la riforma del *sistema pubblico di avviamento al lavoro* e delle *agenzie private di intermediazione di manodopera*, la cui attività viene ad intersecarsi e sovrapporsi con quella delle *agenzie di lavoro interinale*, tant'è che già si propone una modifica della legge n. 196/1997 nella parte in cui ne delimita rigorosamente l'oggetto sociale esclusivo.

È questa una tematica che mette a nudo le disfunzioni ed asimmetrie informative del nostro sistema di gestione del mercato del lavoro, da taluni giudicato il peggiore d'Europa, nonché le difficoltà di passare da un ruolo dei soggetti pubblici di tipo assistenziale-risarcitorio ad una funzione di tipo attivo e promozionale, nonostante i proclami retoricamente riprodotti. Da questo punto di vista le Regioni meridionali hanno rivelato una sistematica inadeguatezza nel gestire le nuove funzioni ad esse progressivamente già assegnate dalla riforma Bassanini (in ossequio ai principi del decentramento e della sussidiarietà) e si presentano sostanzialmente impreparate ed evasive rispetto ai nuovi

compiti che la riforma costituzionale vorrebbe attribuire loro segnatamente in materia di mercato del lavoro.

### **13. Decentramento organizzativo e produttivo**

Sempre alla tematica della flessibilità è poi riconducibile quella sulle varie forme di *decentramento organizzativo e produttivo*. Nonostante la varietà delle formule adoperabili (*outsourcing*, scorporo, appalti, interposizioni, subforniture, etc.), un elemento le accomuna, rappresentato dall'interesse delle imprese di grandi e medie dimensioni a trasferire su soggetti più deboli, e per ciò stesso precari (appaltatori, subappaltatori, contoterzisti, etc.), i costi e le incertezze del ciclo produttivo, tant'è che così come si pone l'esigenza di disciplinare il rapporto tra imprese e lavoro autonomo, specie allorquando risulta funzionalizzato esclusivamente alle ragioni aziendali (nel quadro di uno "*statuto dei lavori*" che tuttavia ognuno immagina a modo suo), alla stessa stregua si pone la necessità di regolare i rapporti contrattuali tra le imprese di diverso potere economico secondo la tecnica recepita dalla legge sulla subfornitura industriale (legge 19 giugno 1998, n. 192, disciplina della subfornitura nelle attività produttive).

Il Libro bianco sul mercato del lavoro esprime una chiara opinione favorevole ad assecondare questi processi, *sia* attraverso la prefigurazione di forme più spinte di *leasing* di manodopera, *sia* tramite una sostanziale abrogazione della disciplina in materia di interposizione nei rapporti di lavoro. Eppure questo è un capitolo centrale che deve essere rapportato ai diversi sistemi produttivi, ad iniziare da quello meridionale, incentrato perlopiù su piccole e medie imprese, con un tasso elevato di natalità e di mortalità, impegnate prevalentemente nel terziario in forte espansione, là dove imprese di dimensioni consistenti sono sempre più sporadiche e presentano comunque i principali centri decisionali collocati altrove.

### **14. Riforma del Welfare e nuove forme di solidarietà sociale**

Infine l'ultima sessione tematica – evocata sotto la formula "*Riforma del Welfare e nuove forme di solidarietà sociale*" – rinvia essenzialmente al ruolo dello Stato e dei soggetti pubblici nella trasformazione del sistema economico e produttivo. Si passa ad affrontare così un tema centrale che è sottinteso nei vari argomenti sin qui considerati e che tuttavia si è

ritenuto di collocare alla fine della riflessione perché suscettibile di comprendere e concludere l'intero discorso. Le trasformazioni del sistema economico-produttivo nell'ambito di un'economia globalizzata, la diffusione di un'ampia tipologia di imprese, da quelle fordiste tradizionali a quelle reticolari, lo sviluppo informatico e tecnologico con crescita esponenziale, la competizione internazionale scarsamente controllata da autorità e regole sovranazionali, l'egemonia culturale di un modello unico o comunque dominante a livello mondiale, con tutti gli effetti che questi fenomeni determinano sulle condizioni di lavoro, convergono nel porre in primo piano la necessità di "*ripensare lo Stato*" e, più in generale, il ruolo dei soggetti pubblici ad iniziare dalla dimensione regionale e locale.

Come si è infatti giustamente osservato, i processi produttivi in atto denotano un'aspra ed intrinseca contraddizione: *da una parte* si registra una svalutazione dello Stato-nazione e della sua capacità a regolare fenomeni sociali che operano in una dimensione internazionale, *da un'altra parte* si avverte fortemente la necessità di soggetti in grado di disciplinare i processi produttivi e di contrastare fenomeni degenerativi ineluttabilmente determinati dalla pura e semplice competizione dei mercati.

Sulla stessa lunghezza d'onda si posizionano coloro che registrano esigenze crescenti di momenti redistributivi, così com'è credibile l'ipotesi che sarà sempre maggiore la domanda di intermediazioni di servizi e di prestazioni sociali da parte del settore pubblico. Insomma il futuro si prospetta carico di esigenze di solidarietà sociale, il che sembra paradossalmente in contraddizione con la spinta verso un individualismo sempre più diffuso ed in qualche modo anarchico.

A questo proposito può essere opportuno segnalare che ad una differente e più incisiva valorizzazione della dimensione regionale e locale appare ispirato il nuovo sistema dell'assistenza sociale (legge 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), affidato ad un'interessante interazione tra Stato, realtà territoriali locali e privato sociale. In merito, oltre a rilevarsi che le competenze in materia di *servizi sociali* trasferiti agli enti locali sono già state definite con il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (attuativo della delega contenuta nella Bassanini), va rimarcato, conformemente alla letteratura prevalente, il passaggio da un sistema di *Welfare State* ad un differente e più articolato sistema di *Welfare mix* (o *Welfare community*), strutturato su forme istituzionali di partenariato preposte alla soddisfazione dei bisogni della collettività.

L'affidamento a soggetti privati privi dello scopo di lucro di consistenti ruoli nella materia dell'assistenza, non si sottrae peraltro all'osservazione critica che esso, oltre ad innescare fenomeni di dipendenza dallo Stato, in

grado di contaminare le autonomie degli stessi soggetti incentivati, evidenzia al contempo che l'agevolazione di determinate attività economiche, sia pure connotate in termini di solidarietà e/o utilità sociale, è potenzialmente in grado di introdurre elementi distorsivi della concorrenza tra imprese, specie alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

## **15. Riforma del sistema di sicurezza sociale ed autonomie locali**

Le esplicite contraddizioni sono purtroppo drammaticamente presenti nei processi di utilizzazione delle attività lavorative, che mentre rivelano forti spinte verso una liberalizzazione ed una individualizzazione dei modelli di impiego, al contempo impongono di ricostruire dei momenti di razionalizzazione e di tutela su un piano diverso e più ampio di quello tradizionale.

Si entra così nel vivo del discorso sul *nuovo Welfare* e su un'organica *politica di riforma del sistema di sicurezza sociale* che deve incorporare i processi di frammentazione e di precarietà che si sono determinati nel mercato del lavoro, secondo un'ispirazione assicurativa ed universalistica.

A questo riguardo il dibattito può considerarsi appena avviato, nonostante le sollecitazioni indotte da alcune esperienze di diritto comparato, giacché richiede uno sforzo complessivo di ripensamento dei vari istituti che presidono le attività lavorative (dal momento che precede la costituzione dei rapporti, a quello del suo svolgimento, a quello successivo alla sua estinzione). La ricostruzione evidentemente non può essere di carattere settoriale, concentrata esclusivamente sulle fattispecie negoziali flessibili ovvero sugli ammortizzatori sociali oppure sul sistema pensionistico, ma deve essere necessariamente contestuale e consapevole dei numerosi interessi implicati. È peraltro un'operazione che deve essere sviluppata a vari livelli ormai integrati: ad un livello sovranazionale, ad un livello statale e ad un livello necessariamente decentrato e locale. Anzi v'è qualcuno che ritiene che le unità politiche con riferimento alle quali dovrà svilupparsi il senso di cittadinanza, sono prioritariamente quella sovranazionale e quella locale, tanto più nell'ambito dell'Unione europea che valorizza sempre più i due poli più distanti comprimendo lo spazio di intervento delle autorità nazionali.

Ovviamente anche a questo riguardo occorre intendersi. La riforma del Welfare ed il passaggio da un modello previdenziale-assicurativo ad un modello fiscale-universalistico, enfaticamente connotato come un sistema di *workfare*, incontrano facili sintonie tra forze sociali anche contrapposte.

Chi potrebbe d'altronde essere in punto di principio contrario visto che si tratta di trasferire sulla finanzia pubblica (sempre che ne abbia la possibilità) i costi sociali ed umani di un sistema produttivo divenuto particolarmente dinamico, elastico e flessibile. Ma evidentemente non può essere questa l'ottica da perseguire che riprodurrebbe un patto neocorporativo in varie forme già vissuto (si pensi alle varie ristrutturazioni del sistema industriale surrettiziamente finanziate con le integrazioni salariali e le indennità di mobilità, che hanno a loro volta prodotto liste speciali gonfiate e lavori di pubblica utilità del tutto evanescenti). Una seria riforma dello Stato sociale può avere un significato soltanto se attraverso un adeguato prelievo fiscale ed il reperimento di idonee risorse finanziarie sia in grado di favorire la crescita e lo sviluppo di attività produttive autenticamente stabili ed innovative attorno alle quali costruire condizioni di lavoro altrettanto stabili e garantite in un quadro di istruzione/formazione permanente necessaria per una produzione di alta qualità. In questa operazione le istituzioni pubbliche locali possono già svolgere la loro parte iniziando a spulciare i bilanci pubblici per dirottare risorse da spese assistenziali ed improduttive a spese promozionali da concentrare su seri piani industriali per i vecchi e nuovi bisogni della collettività.

Tutto ciò rinvia alla necessità di concepire dei *programmi pubblici locali* o veri e propri *piani per l'occupazione e lo sviluppo*, che tengano conto delle trasformazioni in atto e che siano concentrati su alcune istanze unanimemente condivise divenute ormai imprescindibili: favorire lo sviluppo delle attività produttive secondo le caratteristiche e le inclinazioni territoriali, promuovere la nascita di nuove attività produttive anche in una dimensione che prescinda dalla logica mercantile e del profitto (sinteticamente raffigurabili con l'espressione unitaria, seppur non univoca, di "terzo settore" o "terzo sistema", ed espressamente invocate, in recenti documenti comunitari, come volano di sviluppo occupazionale proprio a livello locale), prestare maggiore attenzione alla rilevazione di nuove esigenze e di nuovi bisogni della collettività, assecondare processi di interazione tra fasi di lavoro e fasi di inattività o di formazione, ovvero tra forme di occupazione parziale e di occupazione a tempo pieno, ridisegnare l'equilibrio tra l'attività lavorativa e le varie forme di previdenza superando i caratteri di un sistema costruito prevalentemente attorno all'archetipo del lavoro stabile e unitario e dell'assicurazione obbligatoria di vecchiaia. Tutti argomenti inseriti da molto tempo nell'agenda delle cose da fare: occorrerebbe provare a ripartire da tutt'altra angolazione.