



Moneta e Credito

vol. 74 n. 293 (marzo 2021)

Numero speciale: lo Statuto dei lavoratori compie cinquant'anni

Dignità del lavoro e piena occupazione

ANNAMARIA SIMONAZZI*

Abstract:

Il saggio offre una breve ricostruzione delle alterne fortune dello Statuto dei Lavoratori, interpretate alla luce dell'evoluzione del pensiero economico sul ruolo del mercato, e in particolare del mercato del lavoro, e sul capovolgimento che è stato fatto del ruolo e delle finalità delle politiche del lavoro in relazione alle politiche macroeconomiche. Si argomenta che si deve a questo capovolgimento di ruoli gran parte dei problemi che attraversano oggi le nostre economie. Si conclude che le relazioni industriali e il mondo del lavoro devono entrare di diritto nell'ambito della politica industriale per l'importanza che l'accumulazione di saperi distinti e collettivi all'interno dell'impresa riveste per l'innovazione delle imprese e del sistema economico di un paese, oltre che per ragioni di giustizia.

Dignity of work and full employment

The paper summarizes the varying fortunes of the Charter of Workers' Rights, interpreted in light of the evolution of economic thinking on the role of the market – especially of the labour market – and on the overturning of employment policy in relation to macroeconomic policy. It is argued that this overturning underlies most of the problems that our economies face. The author concludes that industrial relations and the world of labour should enter in the remit of industrial policy: for the relevance that the accumulation of individual and collective know-how within firms have for innovation, and for reasons of justice.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro,
email: annamaria.simonazzi@uniroma1.it

Per citare l'articolo:
Simonazzi A. (2021), "Dignità del lavoro e piena occupazione", *Moneta e Credito*, 74 (293): 59-70

DOI: https://doi.org/10.13133/2037-3651_74.293_5

JEL codes:
J5; J23; E24

Keywords:
employment; welfare

Homepage della rivista:
<http://www.monetaecredito.info>

Nel luglio del 1950 Einaudi scriveva:

"L'esistenza della disoccupazione è un assurdo teorico. A un certo salario gli imprenditori sono sempre disposti ad assorbire tutta la manodopera che si offre sul mercato. Se non l'assorbono, se ci sono sacche di lavoratori disoccupati ciò è dovuto, fra l'altro, al fatto che le leghe operaie mantengono in talune regioni e per alcune industrie livelli di salario superiori a quelli che sarebbero di mercato".¹

Einaudi ricordava altre cause volute, come la precedente, dallo stato: sia ostacoli alla mobilità del lavoro – impedimenti alle migrazioni interne, al passaggio degli operai da una fabbrica all'altra, divieti di licenziamento, imponibile di manodopera – sia ostacoli alla libera circolazione delle merci, e cioè dazi, contingenti all'importazione, ecc. "Primo dovere dello

* Contributo al convegno "Lo Statuto dei lavoratori compie cinquant'anni" organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei in collaborazione con Economia civile e Fondazione Brodolini, tenuto il 4 dicembre 2020.

¹ La Pira in "difesa della povera gente", lettera inviata dopo la lettura di un articolo dell'on. La Pira (Einaudi, 1956).



stato – ammoniva – è quello di non creare disoccupazione” (Einaudi, [1950] 1956, citato in Ginzburg, 1978, p. 125).

Questa posizione, ci ricorda Andrea Ginzburg, ripropone la tesi, “propria della teoria marginalista tradizionale pre-keynesiana, secondo cui in un’economia di libera concorrenza esisterebbero forze di mercato tendenti ad assicurare la piena occupazione di tutti i cosiddetti ‘fattori della produzione’” (ibid.). Viceversa, l’analisi keynesiana del rapporto risparmio-investimenti sposta la determinazione del livello del reddito dal mercato del lavoro alla gestione della domanda effettiva e dunque alle politiche macroeconomiche (incluse le politiche strutturali).

La separazione (e la complementarità) dei compiti fra le politiche del lavoro, preposte alla tutela del lavoro, e le politiche macroeconomiche e industriali, funzionali all’obiettivo della piena occupazione, è ben presente nel processo che conduce allo Statuto dei Lavoratori. Liso (2020) ci ricorda che la proposta di uno Statuto dei lavoratori da parte di Di Vittorio nel 1952 avviene insieme alla proposta di un Piano del Lavoro. Brodolini stesso definisce la finalità dello Statuto nella fissazione delle “Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro” – come recita il titolo del disegno di legge presentato il 20 giugno 1969 da Giacomo Brodolini al consiglio dei ministri. Non era cioè uno strumento di policy, ma un insieme di regole di funzionamento del mercato del lavoro che andava inserito in un più ampio disegno macroeconomico: sarebbe spettato alle politiche macroeconomiche il compito di prendersi cura della creazione dell’occupazione e della crescita.

Si celebra quest’anno un altro cinquantenario: la pubblicazione dell’articolo di Friedman – “The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits” sul *New York Times Magazine* del 13 settembre 1970 – che ha segnato l’inizio del cambiamento del clima politico e ideologico che ha dominato la teoria e la politica economica negli ultimi decenni. Nelle pagine che seguono si offre una breve ricostruzione delle alterne fortune dello Statuto dei Lavoratori, interpretate alla luce dell’evoluzione del pensiero economico sul ruolo del mercato, e in particolare del mercato del lavoro, e sul capovolgimento che è stato fatto del ruolo e delle finalità delle politiche del lavoro in relazione alle politiche macroeconomiche. Si deve a questo capovolgimento di ruoli gran parte dei problemi che attraversano oggi le nostre economie.

1. Il lungo cammino verso lo Statuto

La fine degli anni sessanta è contrassegnata da un particolare contesto storico, politico e sociale: il mondo è percorso da fermenti di ribellione – gli studenti di Berkeley, il maggio francese e il movimento studentesco nelle università italiane, l’onda lunga delle lotte per l’indipendenza in Africa e in Asia, Cuba, il Vietnam (Franco, 2020, p. 7). In Italia, archiviato il rallentamento seguito alla fine del miracolo economico, le prospettive di sviluppo sembravano inesauribili. Ma l’aumento della produttività della seconda metà degli anni ‘60 era stato ottenuto attraverso processi di razionalizzazione dell’organizzazione produttiva e intensificazione del lavoro che avevano portato a un generale peggioramento delle condizioni di lavoro (De Cecco, 1972). Questo contribuisce a spiegare perché, nella stagione di lotte che si apre con il 1968, emerga con tanto vigore il tema del controllo operaio sull’organizzazione del lavoro (Vianello, [1975] 1979).

L'autunno caldo, che conquista sul campo molti dei diritti che pochi mesi dopo sarebbero stati codificati dallo Statuto dei Lavoratori, è forse determinante della rapidità con cui viene approvata la legge dopo un lunghissimo periodo di stallo (Boni, 1993, p. 204). Proposto da Di Vittorio già al Congresso della Cgil del 1952, lo Statuto dei Lavoratori viene posto nell'agenda del centro-sinistra fin dal suo inizio. Brodolini, in particolare, lo concepisce "in un rapporto organico con una programmazione democratica, in quanto questa presupponeva il riconoscimento del movimento dei lavoratori e delle loro organizzazioni come interlocutore dotato di diritti di libertà e di dignità a partire dal luogo di lavoro" (Panaccione, 2020, pp. 154 e 158). Indefinitamente rinviato, quando viene finalmente presentato da Giacomo Brodolini il disegno di legge sullo Statuto, che diventa legge n. 300 del 20 maggio 1970, la prospettiva della programmazione è ormai definitivamente accantonata.

Come ci ricorda Giugni ([1976] 2011, p. 29), i giudizi e le reazioni all'indomani dell'emanazione dello Statuto furono assai diversi. Se infatti "le lotte sindacali degli ultimi anni, delle quali è espressione la stessa legge 300, hanno dato vita ad un nuovo sistema di relazioni industriali che ha portato l'Italia a livello degli altri paesi a capitalismo avanzato" (ibid., p. 29), questo nuovo sistema rimaneva inserito in un contesto politico ed economico in cui permanevano "tratti e contraddizioni specifiche legati alle caratteristiche del modello di sviluppo e dei rapporti di classe del nostro paese" (ibid., p. 29). La necessità di un nuovo modello di relazioni industriali che rivalutasse la funzione dell'organizzazione sindacale "era avvertita dalla parte più avveduta dello schieramento imprenditoriale, che nella sua parte più avanzata, rappresentata dal 'rapporto Pirelli', "riconosceva che l'ordine non andava identificato con la soppressione delle tensioni, anche se acute, ma andava garantito attraverso il riconoscimento e l'osservanza delle regole di una società civile; e pertanto non era avversa al riconoscimento istituzionale dell'agente sindacale a livello aziendale purché questo fosse un interlocutore 'responsabile'" (ibid., p. 24). Vi fu invece "sconforto e allarme" (ibid., p. 24) da parte della Confindustria, dove, soprattutto le piccole e medie aziende, rimproveravano al governo di averle lasciate in balia della conflittualità operaia. Vi fu cautela anche da parte sindacale: "accettazione da parte della Cgil, anche se come 'minimum' sulla cui gestione restavano problemi aperti; iniziale diffidenza, ma successiva accettazione come "uno strumento in mano al sindacato" (ibid., p. 24), da parte della Cisl; e "forte critica da parte della sinistra extraparlamentare che vedeva nello Statuto uno strumento tendente a limitare l'autonomia operaia privilegiando l'organizzazione sindacale nella sua funzione di intermediazione tra la base e l'azienda" (ibid., p. 24).

2. I difficili anni settanta: "declinare crescendo"²

Lo Statuto, scrive Panaccione (2010, p. 227) in un bel saggio in ricordo di Giacomo Brodolini, rifletteva la realtà produttiva nella quale era stato elaborato e quale era percepita dalle principali forze sociali in campo, che:

"si basavano ancora su alcuni presupposti - da quello di una sostanziale omogeneità della condizione operaia, che forse non era mai esistita e che comunque era destinata a esistere sempre di meno, all'idea della fabbrica come un ambito di unificazione di esperienze diverse e come una base solida da cui proiettarsi nella società - che proprio in quegli anni era in via di dissoluzione".

² Titolo del libro di Manghi (1977).

Se lo Statuto ha rappresentato un incentivo alla modernizzazione nella grande impresa, nell'evoluzione dei difficili anni settanta, ed ancor più nei decenni successivi, il rapporto fra processi di trasformazione e modernizzazione e i diritti garantiti dallo Statuto appaiono sempre più problematici o divaricanti. Si rafforza la convinzione che lo Statuto fosse stato pensato per una fase di espansione economica e che, venute meno quelle premesse, lo Statuto dovesse essere ampiamente rivisto e liberato da rigidità ed 'eccessi' di garantismo (Ballestrero, 2010, p. 20).

Già nella prima metà degli anni settanta la tendenza alla riduzione della dimensione media delle imprese viene interpretata in chiave politico-sindacale (Schiattarella, 2001). L'accresciuta 'rigidità' della forza-lavoro nelle fabbriche medie e grandi e la maggiore indipendenza delle lotte operaie dall'andamento del ciclo economico inducono le imprese a ricercare diversi meccanismi di recupero dei profitti: l'inflazione – favorita dal passaggio ai cambi flessibili e alimentata dall'impennata del prezzo delle materie prime e del petrolio – e il decentramento produttivo prendono il posto della caduta degli investimenti che era seguita agli aumenti salariali dei primi anni '60 (Vianello, [1975] 1979). Con il decentramento produttivo le imprese cercano di sfruttare i maggiori margini di flessibilità sul salario e sulle condizioni di lavoro di cui potevano beneficiare le imprese di minori dimensioni, margini che lo Statuto aveva lasciato aperti.³ Osserva giustamente Schiattarella (2001, p. 82) che la tendenza alla riduzione della dimensione delle imprese era parte di un processo più generale che interessava tutti i paesi industriali e che andava fatto risalire all'introduzione di nuove tecnologie e di innovazioni in campo organizzativo e delle comunicazioni. Le due spiegazioni non sono tuttavia necessariamente in conflitto: il cambiamento tecnologico può aver favorito e rafforzato un processo di decentramento funzionale al recupero del controllo e del profitto e può spiegare perché la questione dimensionale scompaia presto dai radar fino alla fine degli anni '90 – eclissata dapprima dall'impellente problema del controllo dell'inflazione, per ripresentarsi poi sotto tutt'altra luce, nella letteratura dei distretti industriali (Brusco, 1980).

Negli anni '70 l'attenzione si focalizza invece sul salario. Si denunciano le rivendicazioni eccessive, irrispettose delle compatibilità economiche. La necessità di rompere la cinghia di trasmissione salari-inflazione (innescata dall'accordo Agnelli-Lama del 1975 sulla contingenza), su cui insisterà in particolare Modigliani (si veda Modigliani e Padoa-Schioppa, 1977), troverà finalmente accoglienza nella svolta dell'EUR del febbraio 1978, in cui si offre moderazione salariale in cambio di un vasto programma di investimenti per favorire l'occupazione.

La riduzione dei margini di flessibilità dei cambi con la partecipazione dell'Italia allo SME (Sistema Monetario Europeo), la svolta anti-inflazionistica della politica monetaria americana e l'attacco condotto dalla Thatcher in Inghilterra e da Reagan negli Stati Uniti alle organizzazioni del lavoro introducono la lunga stagione delle politiche volte a ridurre le rigidità 'eccessive' del mercato del lavoro.

³ Questa è per esempio l'interpretazione anche di Silva e Ninni (2019, p. 151), secondo i quali lo Statuto avrebbe sancito il "riconoscimento dell'esistenza di due diverse popolazioni d'impresa, una delle quali ha istituzionalmente costi del lavoro più bassi. È la preconditione istituzionale al dualismo dimensionale delle imprese che si rafforzerà a partire dagli anni settanta".

3. Il paradigma della flessibilità

Gli anni '80 sono ricordati come il periodo dell' "eurosclerosi" e della 'crescita senza occupazione' (jobless growth). Attribuita alla eccessiva rigidità del mercato del lavoro, la scarsa creazione di posti di lavoro dell'Europa in generale e dell'Italia in particolare apre la strada alle politiche di flessibilità. Il 'paradigma della flessibilità' si fonda su una revisione radicale del ruolo delle politiche del lavoro. Tradizionalmente intese come strumento per il governo del funzionamento del mercato del lavoro, volte ad assicurarne efficienza (favorendo l'incontro fra domanda e offerta, attraverso la promozione dell'adeguamento dell'offerta di lavoro ai nuovi bisogni emergenti) ed equità (riducendo la segmentazione e favorendo l'inclusione delle fasce più deboli e marginalizzate), alle politiche del lavoro viene ora attribuito il compito (e la capacità) di governare la creazione di lavoro, compito riconosciuto un tempo alle politiche macroeconomiche.

Il vivace dibattito sugli effetti della legislazione sulla protezione dell'occupazione (Employment Protection Legislation, EPL), che accompagna e giustifica le riforme, vede l'OCSE giocare un ruolo di primo piano, non senza ripensamenti e revisioni. Se infatti in un influente studio del 1994 – il Jobs Study (OCSE, 1994) – si concludeva che la creazione di posti di lavoro si fonda sull'esistenza di mercati efficienti privi di vincoli istituzionali, dieci anni dopo la stessa organizzazione (ma non lo stesso dipartimento) giungeva a conclusioni più caute. In quest'ultimo rapporto (OCSE, 2004) si riconosceva infatti che l'occupazione non può aumentare senza crescita economica, ma si ammoniva che il diverso grado di protezione accordato dalla legislazione sul lavoro ai lavori regolari e ai lavoratori temporanei avrebbe portato all'aumento dell'incidenza del lavoro precario per i gruppi di lavoratori più deboli – giovani, donne, lavoratori meno qualificati. Pertanto, si concludeva, facilitare l'uso del lavoro temporaneo senza modificare il grado di protezione del lavoro regolare avrebbe aggravato il dualismo del mercato del lavoro e peggiorato le prospettive dei lavoratori intrappolati in lavori precari. Delle due opzioni possibili per ridurre il dualismo – aumentare le protezioni per i lavoratori precari o ridurre quelle dell'impiego regolare – prevale la seconda, forte del sostegno della teoria economica, che collega l'operare del mercato a efficienza e produttività.

La preoccupazione crescente per gli 'effetti collaterali' delle politiche di flessibilità portano tuttavia a una riformulazione della Strategia Europea dell'Occupazione (EES), che era stata lanciata nel 1997 con particolare accento sulla flessibilità (o 'adattabilità' nel gergo comunitario). L'enfasi passa dalla flessibilità alla 'flexicurity' – una strategia volta a conciliare la domanda di flessibilità delle imprese con la domanda di sicurezza dei lavoratori – e dalle politiche di difesa del posto di lavoro (cioè legislazione a protezione del lavoro) alle politiche di difesa dell'occupazione (attraverso politiche attive; Smith e Villa, 2020).

Non viene tuttavia messo in discussione il nucleo della teoria, secondo cui occupazione e crescita dipendono dal buon funzionamento del mercato del lavoro. È questa teoria che ha legittimato, ancora nel corso dell'ultima crisi, l'inclusione delle riforme strutturali come condizione preliminare in tutti gli accordi tra la Commissione Europea (CE) e i paesi membri che si fossero trovati a dover sottoscrivere un programma macroeconomico di riforma. Si continua a sostenere infatti, contro ogni evidenza, che sebbene le riforme strutturali possano comportare costosi aggiustamenti nel breve termine, nel lungo termine sarebbero prevalsi gli effetti della maggiore produttività indotta da un'allocazione più efficiente del lavoro, che avrebbero permesso di invertire nell'arco di pochi anni la perdita – in posti di lavoro e salario – associata alla deregolamentazione del mercato del lavoro (OCSE, 2016).

Dopo decenni di politiche volte a ridurre la (presunta⁴) rigidità del mercato del lavoro, accompagnate nel corso dell'ultima crisi da misure di austerità, l'incapacità di trovare una correlazione diretta tra de-regolamentazione del mercato del lavoro e crescita ha risospinto i termini del dibattito da ragioni di efficienza a questioni di equità (Rubery, 2015, p. 2). Il crescente dualismo del mercato del lavoro, con aumento della precarietà e delle diseguglianze, è ricondotto a una contrapposizione fra insider e outsider, dove la precarietà di questi ultimi è addebitata alla protezione 'eccessiva' dei rapporti di lavoro standard. Si giustifica così, con altre ragioni, la legislazione volta a ridurre la regolamentazione del mercato del lavoro, presentata ora come un passo necessario verso una maggiore equità. Si raccomandano politiche attive del lavoro volte a favorire l'ingresso di giovani e lavoratori meno qualificati nel mercato del lavoro, allo stesso tempo in cui si impongono ai paesi debitori politiche macroeconomiche di austerità che ne depotenziano notevolmente le capacità di intervento.

La Germania viene offerta (e si offre) come modello ideale: i suoi successi economici, e in particolare la creazione di occupazione, vengono attribuiti alla moderazione salariale e alle riforme del mercato del lavoro e della protezione sociale introdotte agli inizi del 2000 (le cosiddette riforme Hartz). Vengono completamente ignorati gli studi che sottolineano come il successo tedesco sia fondato soprattutto sulla competitività di prodotto e di processo, a cui si è aggiunta una deflazione dei salari che ha danneggiato severamente gli altri paesi membri e l'intera eurozona (Bosch e Lehndorff, 2020). In particolare, come sottolineato da Lehndorff (2015), la rapida ripresa dell'economia e dell'occupazione tedesca dopo la crisi è da attribuirsi non alla repressione dei sindacati, bensì alla riattivazione del modello corporativo, che ha rappresentato tradizionalmente la vera forza dell'economia tedesca.

4. Flessibilità e crescita

Il paradigma della flessibilità è stato oggetto di critiche sia sul piano teorico che su quello dell'analisi empirica. L'ipotesi di una tendenza dell'economia all'equilibrio di pieno impiego, su cui si basa la teoria economica corrente, impedisce qualsiasi seria considerazione dei costi che il processo di aggiustamento di mercato comporta. L'analisi empirica dimostra che anche nel caso di mercati del lavoro flessibili come quello statunitense i costi a breve termine non sono né piccoli né transitori (Autor et al., 2016). Inoltre, in un contesto in cui la competitività dipende sempre più dalla qualità e dall'innovazione piuttosto che dal prezzo (Best, 2020), è necessario considerare gli effetti che le modalità di funzionamento del mercato del lavoro esercitano su questi fattori. A questo riguardo, esiste un'ampia letteratura che sostiene come una forza lavoro qualificata e cooperativa sia altrettanto essenziale quanto l'impegno dell'azienda a investire nella sua forza lavoro (Addison et al., 2015; Fana et al., 2016). Secondo questa impostazione, proprio il perseguimento della flessibilità – occupazionale, contrattuale e salariale – potrebbe spiegare il rallentamento della crescita della produttività degli ultimi decenni (Gronchi, 2020). Consentendo alle imprese di ricorrere a strategie basate sul contenimento dei costi e sull'intensificazione dello sfruttamento della forza lavoro, le riforme strutturali incentivano la competitività di prezzo in luogo della competitività di prodotto. Viene

⁴ Le stime OCSE sul grado di protezione del mercato del lavoro sono risultate grandemente sopravvalutate; d'altra parte, studi basati sugli indicatori del turnover non hanno mai convalidato l'ipotesi di un mercato del lavoro italiano troppo rigido (Contini e Trivellato, 2005).

eroso il rapporto di fiducia tra impresa e lavoratori, scoraggiando il coinvolgimento dei lavoratori nella costruzione della base tecnologica, organizzativa e di conoscenza interna all'impresa. Quando si riconosca il ruolo della conoscenza e, in particolare, dell'accumulazione di conoscenze 'tacite' nell'impresa, risulta evidente come riforme strutturali del mercato del lavoro possano risultare controproducenti per l'efficienza statica e dinamica delle economie avanzate, soprattutto nei settori dove più importante è l'accumulazione di conoscenza tacita per lo sviluppo di innovazioni (Kleinknecht, 2020). Se dunque la cooperazione del lavoratore nel processo produttivo è più che mai necessaria alle imprese, questa può essere meglio ottenuta da un sistema di 'governance' aziendale che dia spazio alle rappresentanze dei lavoratori e al possibile apporto delle loro conoscenze e competenze. È pertanto legittimo pensare che modi di regolazione del mercato del lavoro più democratici ed egualitari possano rivelarsi un'organizzazione più efficiente.

L'esperienza italiana fornisce supporto a questa tesi, seppure in negativo. La preoccupazione per una regolamentazione 'eccessiva' del mercato del lavoro ha distolto l'attenzione dai problemi strutturali alle origini della stagnazione dell'economia italiana. La deregolamentazione del mercato del lavoro è stata preferita a una strategia alternativa basata sull'investimento nelle persone in combinazione con una politica industriale volta a rafforzare e migliorare la struttura industriale. Si è cioè messa da parte quella che era stata la concezione originale dello Statuto: garantire la dignità del lavoro in un quadro di programmazione dell'economia. Il risultato è stato una crescita lenta e una produttività stagnante, un mercato del lavoro segmentato e una forza lavoro impoverita.

L'insoddisfacente performance dell'economia italiana viene ancora una volta attribuita, fra le altre cause, al 'nanismo' delle sue imprese: lo Statuto ritorna sotto i riflettori, questa volta come causa prima della mancata crescita delle imprese. Secondo questa analisi, le imprese avrebbero scelto di sottodimensionare l'attività produttiva pur di evitare i costi connessi con l'applicazione dello Statuto nell'impresa. Fioriscono così, verso la fine degli anni '90, numerose analisi empiriche volte a ricercare un eventuale 'effetto soglia', attribuibile al diverso grado di garanzie assicurate dallo Statuto ai lavoratori delle imprese sopra e sotto le dimensioni critiche di 15 e 35 dipendenti (Schiattarella, 2001). L'analisi empirica non è stata capace di provare l'esistenza di alcun effetto soglia, ma la domanda di flessibilità dell'impresa, a fronte di mutate condizioni economiche, trova risposta in diversi cicli di riforme, che vedono un diverso grado di coinvolgimento del sindacato: dal "garantismo flessibile del Governo ulivista",⁵ alla flessibilità senza la garanzia del controllo sociale, fino alla ricerca della divisione sindacale, e all'emarginazione della contrattazione collettiva a vantaggio della valorizzazione dell'autonomia individuale (Passarelli, 2020). Motivazioni di equità – giustificate sulla base del modello insider-outsider – si sommano alle tradizionali argomentazioni di efficienza nel determinare alla fine la riforma dell'art. 18 dello Statuto.

Va notato che la necessità di 'eliminare le rughe' dello Statuto, modificando le disposizioni non più rispondenti alle trasformazioni dell'economia e del mercato del lavoro, era riconosciuta da più parti. Già nel 1985 il CNEL aveva avanzato una proposta di riforma, attribuibile a Giugni e approvata dalla Commissione Lavoro, di cui facevano parte, fra gli altri, Luciano Lama, segretario generale della Cgil, e Vittorio Merloni, presidente di Confindustria dal

⁵ Come scrive Passarelli (2020), "Si trattava comunque di rinvii alla contrattazione per flessibilizzare la rigidità di talune norme ma si trattava di una flessibilizzazione che avveniva sotto il controllo del sindacato". Questo sistema di flessibilità controllata dai sindacati confederali (deregolazione negoziata) regge fino al 2011.

1980 al 1984. Come si legge nel documento, la proposta era volta a superare le notevoli disuguaglianze di trattamento che:

“discriminano un'area di lavoratori fortemente garantiti e una area meno garantita, o addirittura priva di ogni garanzia per quanto riguarda il posto di lavoro. Un altro discrimine separa poi nella pratica queste due aree dall'area dell'economia sommersa, dove i rapporti di lavoro si svolgono senza controlli né dell'ordinamento generale, né dell'ordinamento sindacale” (CNEL, 1985, p. 706).

Si contemplava, fra l'altro, una revisione della disciplina dei licenziamenti individuali, intesa a introdurre una normativa uguale per tutti, lavoratori e imprese, e la limitazione dell'obbligo di reintegro ai casi di licenziamento nullo per illiceità del motivo. La proposta è tanto più emblematica in quanto si inseriva in un clima sindacale e politico molto caldo, per la concomitanza con il referendum sulla scala mobile, forse troppo caldo perché potesse avere un seguito.

5. Le due facce della flessibilità

Gli ultimi decenni hanno visto un'accelerazione dei cambiamenti in campo sociale ed economico, con implicazioni importanti per il mercato del lavoro. È cambiata l'offerta di lavoro: la composizione della forza lavoro è diventata molto più differenziata – più donne, più lavoratori anziani, più immigrati – e più segmentata e divisa – per età, genere, etnia, livello di istruzione. I cambiamenti nelle caratteristiche demografiche della forza lavoro hanno influenzato i lavori ai quali le persone aspirano e quelli che possono ottenere. Anche la domanda di lavoro è profondamente cambiata per effetto delle trasformazioni della struttura produttiva: da un'economia industriale intensiva di capitale a un sistema tecnologico digitale (ICT – Information and Communication Technologies – bio e nano tecnologie, intelligenza artificiale) intensivo di conoscenza; dalla grande impresa integrata alla frammentazione e de-verticalizzazione della produzione, alle catene globali del valore e alle piattaforme. La tecnologia rende possibile la sostituzione del lavoro con macchine nelle fasi più routinarie della produzione e la delocalizzazione di fasi della produzione di merci e servizi; consente di internalizzare la produzione di molti servizi (si pensi soltanto alle prenotazioni di viaggi e spettacoli) allo stesso tempo in cui ne esternalizza altri (cura, lavoro domestico); modifica radicalmente la struttura dei consumi, sempre più orientati verso prodotti 'virtuali', a minore contenuto di lavoro 'standardizzato' e di capitale fisico. L'interazione di questi cambiamenti ha portato a una 'grande trasformazione' che ha coinvolto le strutture profonde della società e il modo stesso di funzionamento del mercato del lavoro.

Mentre si riformava il sistema di regolazione del mercato del lavoro per assecondare i mutamenti tecnologici e organizzativi, poco o niente è stato fatto invece per adeguare il sistema di welfare ai nuovi rischi associati alla maggiore flessibilità. La promozione della flessibilità 'al margine', non accompagnata da efficaci politiche attive di inserimento e di sicurezza del reddito, ha accentuato la segmentazione del mercato del lavoro fra 'tipici' e 'atipici', sia in termini di sicurezza di occupazione e di reddito, sia in termini di tutele. In un mercato del compratore, dove le imprese possono permettersi di scegliere, un lavoro temporaneo può rappresentare il trampolino verso un lavoro sicuro (anche se solo per pochi),⁶ o semplicemente l'ennesima tappa in una catena infinita di precarietà.

⁶ Prima della crisi solo un terzo circa dei contratti precari venivano trasformati in stabilizzazioni.

Il cambiamento delle caratteristiche dell'offerta, e le aspirazioni ad essa connesse, si sono così scontrate con il dilagare di una precarietà ormai cronica che caratterizza soprattutto l'occupazione delle coorti più giovani, con la frammentazione dei lavori e delle relazioni di lavoro e il deterioramento della qualità del lavoro: sicurezza e stabilità, salario e tempi di lavoro, senso di appartenenza, soddisfazione e controllo sul proprio lavoro. Individualismo e responsabilità personale per l'auto-realizzazione nel lavoro e nella vita hanno sostituito il senso di responsabilità collettiva, dando legittimità al declino della protezione istituzionale e all'erosione del contratto sociale fra lavoro, impresa e stato (Simonazzi, 2014, pp. 117-118). L'enfasi martellante sulla meritocrazia (Sandel, 2012), secondo cui la posizione sociale riflette i talenti e l'impegno, ha un effetto moralmente corrosivo sul modo in cui interpretiamo il successo (o la sua mancanza). La convinzione che il sistema premi il talento e il lavoro duro incoraggia i vincitori a guardare al loro successo come frutto dei loro sforzi e a guardare con sufficienza ai meno fortunati. Quelli che sono lasciati indietro protestano che il sistema è truccato, o sono demoralizzati perché si sentono responsabili del loro fallimento. Se messi insieme, questi sentimenti generano una miscela di rabbia e risentimento che alimenta il populismo.

Alla base della crescita vistosa della disuguaglianza c'è un mutamento del patto sociale che regola le istituzioni del mercato del lavoro. La frattura che si è creata all'interno dei lavori e delle professioni è andata assai più in profondità, travalicando le semplici differenze economiche: è una separazione che riguarda la qualità del lavoro, intesa come reddito, stabilità, sicurezza, prospettive, mobilità sociale. Questa polarizzazione, ci ricorda Kalleberg (2011), non è dovuta semplicemente a tecnologia o globalizzazione, ma è un fenomeno multi-dimensionale, risultato complesso dell'interazione delle disuguaglianze sul mercato del lavoro, nel sistema di protezione sociale e del welfare, nella rappresentanza politica, campi questi su cui pesano deliberate e reversibili decisioni di politica economica.⁷ La disuguaglianza, scrive Mishel (2013) con riferimento agli Stati Uniti, non è semplicemente accaduta, ma è stata creata dal governo. Le previsioni apocalittiche sulla polarizzazione fra 'skilled' e 'unskilled', fra mansioni routinarie e creative, e sulle conseguenze che avranno sull'occupazione e sulle disuguaglianze, presuppongono che la tecnologia abbia vita propria e non possa essere regolata e indirizzata per servire le finalità della società.

6. Ieri e oggi. Per un nuovo Statuto delle lavoratrici e dei lavoratori

“Siamo come schiavi” denunciava un operaio nel marzo 1969, rispondendo al questionario del PCI sulle condizioni di lavoro e sulle aspettative dei lavoratori rispetto allo Statuto dei Lavoratori (Ottaviano, 2019, p. 34). “Non è lavoro, è sfruttamento” denuncia il titolo di un libro che illustra e riassume il lavoro precario del 2017 (Fana, 2017). L'economia e la società sono molto cambiate in questi cinquant'anni: dalle catene di montaggio reali a quelle virtuali, dalla fabbrica diffusa e frammentata alla logistica dei fattorini e dei *riders*, dalle difficoltà di integrazione dei giovani immigrati meridionali negli anni del miracolo economico alle ostilità odierne dei lavoratori autoctoni verso gli immigrati (Marcon e Airaudò, 2020). Permane tuttavia il problema di come salvaguardare la dignità del lavoro e i diritti dei lavoratori.

⁷ Si veda anche Emmenegger et al. (2012) secondo cui le divisioni fra insider e outsider sono il risultato di scelte politiche.

Figlio dell'autunno caldo operaio del '69 – scriveva Romagnoli nel 2010 – lo Statuto dei Lavoratori aveva come destinataria una classe operaia che non c'è più e una grande fabbrica che ha presto lasciato il campo a una piccola impresa che ha spesso giocato le sue fortune su peggiori condizioni di lavoro. Nei decenni successivi si sono ingrossate le fila dei 'non rappresentati': alle frange tradizionalmente deboli della forza lavoro si sono aggiunte masse di lavoratori autonomi, parasubordinati, atipici. La sfida che ha incontrato lo Statuto fin dalla sua introduzione è stata dunque come garantire l'estensione della titolarità dei diritti e delle tutele riconosciute al lavoro tradizionale ai soggetti ai margini del mercato del lavoro e, in seguito, come rinnovarsi per rispondere alle vecchie e nuove sfide derivanti dall'evoluzione dell'economia e della società.

Si è sostenuto in questo saggio che lo Statuto dei Lavoratori era stato ideato come parte integrante di un progetto di sviluppo che si fondava sul riconoscimento dei diritti di libertà e dignità dei lavoratori inserito in un contesto di governo dell'economia e della società. L'idea di programmazione è stata presto accantonata a favore di un modello di mercato auto-regolato e di un mercato del lavoro dal cui funzionamento si sosteneva dipendere la creazione di occupazione e la crescita. Questa idea sta riprendendo forza sull'onda delle crisi che si sono abbattute sulle economie di mercato. Anche gran parte della teoria economica riconosce ormai la necessità di un intervento dello stato, che peraltro in molti paesi non è mai venuto meno. Mentre si rivaluta la politica industriale, tarda ad essere riconosciuto il ruolo della giustizia sociale, dell'eguaglianza e della dignità del lavoro non solo per l'equità, ma anche per l'efficienza di ogni società, a dispetto dell'evidenza. L'esperienza svedese, per esempio, mostra come le relazioni industriali di quel paese abbiano svolto un ruolo importante nel determinare l'evoluzione verso un'economia post-industriale "knowledge intensive" capace di salvaguardare il modello di welfare scandinavo (Anxo, 2018). Viene così sottolineato il ruolo svolto dalle politiche sociali come 'fattore produttivo', con l'avvertenza importante che la flexicurity può funzionare solo se inserita in un quadro macroeconomico di crescita. Le relazioni industriali e il mondo del lavoro devono dunque entrare di diritto nell'ambito della politica industriale, al di là delle ovvie, ma finora fortemente penalizzate, politiche di istruzione e formazione, per l'importanza che l'accumulazione di saperi distinti e collettivi all'interno dell'impresa riveste per l'innovazione delle imprese e del sistema economico di un paese, oltre che per ragioni di giustizia.

L'era digitale e il progresso tecnologico prospettano l'incubo di una società senza lavoro. Keynes (1930) vi vedeva invece una imperdibile opportunità per ridurre la fatica e l'asservimento dell'uomo al lavoro, per risolvere il "problema economico" – "il problema della scarsità che ha tenuto l'umanità incatenata a una gravosa vita di fatica", e pronosticava che il progresso tecnologico avrebbe consentito di ridurre le ore di lavoro. Quello che invece è accaduto è che molti lavorano più a lungo e più duramente, mentre molti altri sono costretti a un ozio involontario. Governare il cambiamento e orientare il progresso tecnologico per servire gli obiettivi della società, nel pieno riconoscimento dei diritti dei lavoratori era l'obiettivo originario dello Statuto dei lavoratori, tornato attuale dopo i disastri resi evidenti dalla crisi. Come osserva Roncaglia (2021): "Una rivitalizzazione dello Statuto potrebbe [...] costituire l'avvio di una nuova stagione di riforme".

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2020), "L'autunno più caldo. Il 1969 alla Fiat di Torino Lezioni del movimento operaio e sindacale di ieri alla sinistra di oggi", *sbilanciamoci.info*, gennaio. Disponibile alla URL: http://sbilanciamoci.info/wp-content/uploads/2020/01/1969_Fiat_Torino.pdf?spush=YW5uYW1hcmlhLnNpbW9uYXp6aUB1bmlyb21hMS5pdA
- Addison J.T., Teixeira P., Evers K. e Bellmann L. (2015), "Collective bargaining and innovation in Germany: cooperative industrial relations?", *IZA Discussion paper series*, n. 7871, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Anxo D. (2018), "Decent Work for All: The Crucial Role of Flexicurity and the Swedish Industrial Relations System", *Economia & Lavoro*, 52 (1), pp. 19-32.
- Autor D.H., Dorn D. e Hanson G.H. (2016), "The China shock: learning from labor market adjustment to large changes in trade", *NBER Working Paper*, n. 21906, Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- Ballestrero M.V. (2010), "Quarant'anni e li dimostra tutti", *Lavoro e Diritto*, 24 (1), pp. 19-30.
- Best M. (2020), "Productive structures and industrial policy in the EU", in M.C. Marcuzzo, A. Palumbo e P. Villa (a cura di), *Economic Policy, Crisis and Innovation: Beyond Austerity in Europe*, Abingdon: Routledge, pp. 250-267.
- Boni P. (1993), *FIOM. 100 anni di un sindacato industriale*, Roma: Ediesse.
- Bosch, G. e Lehndorff, S. (2020), "The German 'reforms' – no model for the EU" in M.C. Marcuzzo, A. Palumbo e P. Villa (a cura di), *Economic Policy, Crisis and Innovation. Beyond Austerity in Europe*, pp. 51-65, Abingdon: Routledge.
- Brusco S. (1980), "Il modello Emilia: disintegrazione produttiva e integrazione sociale", *Problemi della Transizione*, 5, pp. 86-105.
- CNEL (1985), *Osservazioni e Proposte sulla Revisione della Legislazione sul Rapporto di Lavoro*, Assemblea, 4 giugno 1985, n. 206/154, Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- Contini B. e Trivellato U. (2005), "Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano: una sintesi", in id. (a cura di), *Eppur si muove*, Bologna: Il Mulino, pp. 13-84.
- De Cecco M. (1972), "Una interpretazione ricardiana della dinamica della forza lavoro in Italia nel decennio 1959-1969", *Note Economiche*, 5 (1), pp. 76-120.
- Einaudi L. ([1950] 1956), "La Pira in 'difesa della povera gente'", in id., *Lo scrittoio del Presidente*, pp. 386-390, Torino: Einaudi.
- Emmenegger P., Häusermann, S., Palier, B. e Seeleib-Kaiser M. (2012), *The Age of Dualization The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press.
- Fana M. (2017), *Non è lavoro, è sfruttamento*, Bari: Laterza.
- Fana M., Guarascio D. e Cirillo V. (2016), "Did Italy need more labor flexibility? The consequences of the jobs act", *Intereconomics*, 51 (2), pp. 79-86.
- Franco P. (2020), "Torino Mirafiori, 1969. C'era una volta la lotta operaia", in AA.VV. (2020), "L'autunno più caldo. Il 1969 alla Fiat di Torino Lezioni del movimento operaio e sindacale di ieri alla sinistra di oggi", *sbilanciamoci.info*, gennaio. Disponibile alla URL: http://sbilanciamoci.info/wp-content/uploads/2020/01/1969_Fiat_Torino.pdf?spush=YW5uYW1hcmlhLnNpbW9uYXp6aUB1bmlyb21hMS5pdA
- Friedman M. (1970), "The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits", *The New York Times Magazine*, 13 settembre.
- Ginzburg A. (1978), "Il dibattito sulla teoria economica all'inizio degli anni Cinquanta", in *Il Piano del Lavoro della CGIL. 1949-50*, Milano: Feltrinelli, pp. 125-143.
- Giugni G. (1976), "Le relazioni industriali nel quadro dello Statuto dei lavoratori", Ripubblicato in *Economia & Lavoro*, 2011, 45 (1), pp. 23-37.
- Giugni G. (2007), *La memoria di un riformista*, a cura di A. Ricciardi, Bologna: Il Mulino.
- Gronchi I. (2020), "Produttività, mercato del lavoro e innovazione: evidenze e teorie a confronto", *Il menabò - Associazione Etica ed Economia*, 12 Marzo. Disponibile alla URL: <https://www.eticaeconomia.it>
- Kalleberg A. (2011), *Good jobs, bad jobs: The rise of polarized and precarious employment in the United States, 1970s to 2000s*, New York: Russel Sage.
- Keynes J.M. ([1930] 1931), "Economic Possibilities for our Grandchildren", in *Nation and Atheneum*, 11 e 18 Ottobre, ripubblicato in Keynes J.M., *Essays in Persuasion*, London: Palgrave-Macmillan.
- Kleinknecht A. (2020), "The (negative) impact of supply-side labour market reforms on productivity: an overview of the evidence", *Cambridge Journal of Economics*, 44 (2), pp. 445-464.
- Lehndorff S. (2015), "Model or liability? The new career of the 'German model'", in Lehndorff S. (a cura di), *Divisive Integration: The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, pp. 149-178, Brussels: European Trade Union Institute.
- Liso F. (2021), "Ieri, oggi, domani. Lo Statuto dei lavoratori a cinquanta anni dalla sua approvazione", *Economia & Lavoro*, in via di pubblicazione.
- Manghi B. (1977), *Declinare crescendo: note critiche dall'interno del sindacato*, Bologna: Il Mulino.

- Marcon G. e Airaud G. (2020), "Introduzione", in AA.VV. (2020), "L'autunno più caldo. Il 1969 alla Fiat di Torino. Lezioni del movimento operaio e sindacale di ieri alla sinistra di oggi", *sbilanciamoci.info*, gennaio. Disponibile alla URL: http://sbilanciamoci.info/wp-content/uploads/2020/01/1969_Fiat_Torino.pdf?spush=YW5uYW1hcmlhLnNpbW9uYXp6aUB1bmlyb21hMS5pdA
- Mishel L. (2013), "Timing matters: Can job polarization explain wage trends?", *Center for Economic and Policy Research's blog*. Available at: <https://www.epi.org/blog/can-job-polarization-explain-wage-trends/>
- Modigliani F. e Padoa-Schioppa T. (1977), "La politica economica in un'economia con salari indicizzati al 100 o più", *Moneta e credito*, 30 (117), pp. 3-53.
- OECD (1994), *The Jobs Study*, Parigi: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, Parigi: Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponibile alla URL: <http://www.oecd.org/els/emp/34846856.pdf>
- OECD (2016), *How good is your job? Measuring and assessing job quality*, Parigi: Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponibile alla URL: <http://www.oecd.org/std/labour-stats/Job-quality-OECD.pdf>
- Ottaviano F. (2019), *1969. La rivolta operaia. Cronache e documenti*. Roma: Harpo.
- Panaccione A. (2010), "Giacomo Brodolini e lo Statuto dei diritti dei lavoratori nel contesto della fine degli anni '60", in E. Bartocci (a cura di), *Una stagione del riformismo. Giacomo Brodolini a 40 anni dalla sua scomparsa, Quaderni della Fondazione G. Brodolini*, 2, pp. 2019-2031.
- Panaccione A. (2020), "Le culture del socialismo italiano: un progetto e un primo bilancio", *Economia & Lavoro*, 1, pp. 147-162.
- Passarelli Santoro G. (2020), "Il diritto del lavoro a cinquanta anni dallo Statuto dei lavoratori", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 39 (2), pp. 101-133.
- Romagnoli U. (2010), "Tornare allo Statuto", *Lavoro e Diritto*, 24 (1), pp. 39-48.
- Roncaglia A. (2021), "Lavoro costrittivo e dignità del lavoro", *Moneta e Credito*, 74 (293), pp. XX.
- Rubery J. (2015), "Re-regulating for inclusive labour markets", *Conditions of Work and Employment Series*, n. 65, Geneva: International Labour Organization.
- Sandel M. (2012), *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Schiattarella R. (2001), "Gli effetti dello Statuto dei Lavoratori sull'occupazione: convinzioni diffuse ed evidenza empirica", *Economia & Lavoro*, 35 (2), pp. 81-94.
- Silva F. e Ninni A. (2019), *Un miracolo non basta. Alle origini della crisi italiana tra economia e politica*, Roma: Donzelli.
- Simonazzi A. (2014), "Lavoro che cambia, lavoro che manca", in L. Corazza e R. Romei (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna: Il Mulino.
- Smith M. e Villa P. (2020), "Labour market reforms in Europe and young people's labour market integration in turbulent times", in M.C. Marcuzzo, Palumbo A. e Villa P. (a cura di), *Economic Policy, Crisis and Innovation: Beyond Austerity in Europe*, pp. 150-167, Abingdon: Routledge.
- Vianello F. (1975), "I meccanismi di recupero del profitto: l'esperienza italiana 1963-73", in Graziani A. (a cura di), *Crisi e ristrutturazione dell'economia italiana*, Torino: Einaudi. Ripubblicato in Vianello F. (1979), *Il profitto e il potere*, Torino: Rosenberg & Sellier.