



MERCATO DEL LAVORO E FORMA DI GOVERNO

di Carlo Chimenti*

Anche se non è più in alto mare, come sembrava qualche tempo fa, la vicenda concernente la riforma del mercato del lavoro - avviata dal Governo Monti e al centro della quale sta la sorte dell'art.18 dello Statuto del lavoratori riguardante il licenziamento dei dipendenti da parte degli imprenditori - non si è ancora conclusa con l'approvazione parlamentare del relativo disegno di legge. La questione nasce nel 1970, con l'approvazione dello Statuto suddetto nel quale - al termine "dell'autunno caldo" del 1969- viene introdotto fra l'altro il diritto al reintegro nel posto di lavoro per il lavoratore licenziato senza giusta causa (nelle imprese con oltre 15 dipendenti). Norma a cui viene ben presto imputato il "nanismo" delle aziende italiane, cioè la colpa di non farle crescere oltre i 15 dipendenti, nonché di ostacolare gli investimenti dall'estero; e fra i critici di essa c'è anche il CNEL che -in un documento del 1985- rileva come l'istituto della reintegrazione non trovi riscontro in nessun altro ordinamento occidentale (almeno nei termini generali assunti da noi). Poi, nel 2001 e nel 2010 il Governo Berlusconi tenta ripetutamente di riformare l'art.18, ma viene "stoppato" una prima volta nel 2002 da una manifestazione "oceanica" di protesta della CGIL a Roma; ed una seconda volta nel 2011, dopo un richiamo del Capo dello Stato, da un'intesa fra Confindustria e Sindacati che concordano di non utilizzare il ridimensionamento dell'articolo in questione, frattanto varato dalla Camera. Senonché, uscito di scena il Governo Berlusconi, gli subentra il Governo "tecnico" di Monti, che ha fra le sue priorità programmatiche - dietro raccomandazioni dell'UE - la riforma in senso "neoliberale" del mercato del lavoro. Ed ha inizio così la vicenda in corso, che sta per concludersi - a quanto pare - segnando un sostanziale svuotamento dell'art.18 - cioè con forti limitazioni al diritto di reintegro - e dunque con una sconfitta per la CGIL fra i Sindacati, e di buona parte del PD fra i partiti. Di questa vicenda mi accingo a parlarvi, confessando subito di avere in proposito non tanto un'idea precisa, quanto alcune sensazioni assieme a qualche perplessità.

Le perplessità nascono - sulla scorta di affermazioni diametralmente opposte provenienti, tutte, da fonti importanti e documentate - riguardo alla capacità del famigerato art. 18 di determinare di per sé la fuga degli investimenti di capitale dal nostro paese; capacità che - a lume di mero buon senso, ma in sintonia con autorevoli giuslavoristi come S.Liebman (Corsera 11/4)- mi pare davvero incredibile: come si può, infatti, ascrivere tale fuga alle difficoltà di licenziare, quando ben altre cause concorrono, notoriamente, alla scarsità degli investimenti in Italia: dalle condizioni della giustizia civile (per cui gli interessati fanno di dover aspettare anni per avere la decisione su una qualsiasi controversia aziendale), alla situazione dell'ordine pubblico (che vede molte possibili localizzazioni imprenditoriali nel Sud e nel Nord alla mercé della criminalità organizzata), alla corruzione, alla fragilità delle infrastrutture, ecc. E

* Già Professore associato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma Tre.

tuttavia, mentre mi spiego facilmente come mai una parte di Confindustria e l'intero Governo Berlusconi -ossia l'insieme dei "padroni"- abbiano dato alla cancellazione dell'art. 18 un posto primario nella loro politica economica e sociale, faccio invece fatica a capire come mai il Governo Monti si sia messo su un sponda simile. E l'unica motivazione plausibile che riesco a trovare è che questo Governo "tecnico", se vuole che i suoi provvedimenti superino l'esame delle Camere, deve congegnarli in modo da renderli graditi anche al PDL, il quale altrimenti sarebbe in grado di affondarli, coi tanti voti che ha; travolgendo nello stesso tempo il provvedimento, il Governo (sempre colpevole per i "berluscones" di avere sfrattato il Cavaliere da Palazzo Chigi), ed il complesso disegno politico che quello sfratto ha reso possibile. Disegno di tipo "neocentrista" (con emarginazione delle estreme) sulla cui convenienza, alla luce dei suoi ultimi sviluppi - dalle nostre crescenti difficoltà, alle traversie della Grecia, dell'Europa, ecc.- comincia a serpeggiare il dubbio che, forse, sarebbe stato meglio (rectius: meno peggio) se il Capo dello Stato avesse incaricato i suoi "tecnici" di indire subito le elezioni anticipate, previa abrogazione per decreto del premio di maggioranza previsto dalle norme in vigore, invece di metterli a governare a tutto campo. Senza contare poi che, fin dall'inizio, ha destato perplessità la rinuncia del PD alle "elezioni subito" -che lo avrebbero visto stravincere, secondo tutti i sondaggi- quasi fosse complice, per oscuri motivi, dell'accennato disegno politico "neocentrista".

Quanto poi alle sensazioni, devo dire che la vicenda in discorso mi riporta alla mente, in primo luogo, lo stato d'animo con cui nel '91-'93, dinanzi allo sfascio politico denunciato da Tangentopoli, ed all'esigenza (già da tempo matura, in verità) di trovare una via d'uscita dalla corruzione dilagante (che aveva portato fra l'altro al cosiddetto "Parlamento degli inquisiti"), vide la luce l'iniziativa referendaria di Mariotto Segni, ed io collaborai volentieri alla formulazione dei quesiti diretti alla manipolazione in senso maggioritario dell'allora vigente legge elettorale proporzionale, avendo in mente, come tanti altri, il traguardo del doppio turno francese. Ricordo che agli studenti di allora parlavo di "scommessa": non già per annacquare gli entusiasmi, ma nel senso che, secondo me, nessuna garanzia e solo buone speranze si potevano avere circa i risultati positivi della riforma elettorale; l'unica certezza essendo i danni prodotti dall'allora vigente sistema proporzionale, da abbandonare ad ogni costo. Dopo di che, alla luce degli esiti lacrimevoli che, di legislatura in legislatura, quella riforma (non il doppio turno!) faceva registrare sul piano politico-istituzionale, il "desencanto" nei confronti delle leggi elettorali maggioritarie è andato via via crescendo e diffondendosi nel paese, fino al punto di provocare, da ultimo, la proposta di una nuova riforma: paradossalmente rivolta -persistendo il rifiuto nei confronti del doppio turno- al ritorno del proporzionalismo. Ritorno che, però, se deve esserci, vorrei vedere tradotto nel sistema con cui nel 1946 venne eletta l'Assemblea costituente; e ciò per un duplice ordine di ragioni: in primo luogo, la costatazione che gli ultimi anni di potere berlusconiano hanno riportato l'Italia -quanto al livello di diseducazione democratica e civile- a quello che aveva nell'immediato dopo guerra, uscendo da vent'anni di dittatura; in secondo luogo, l'acquisita convinzione che l'elettorato nazionale è strutturalmente inadatto -o perlomeno non è ancora maturo- per una competizione politica seccamente maggioritaria, essendo propenso ed abituato al compromesso proporzionalistico, alla condivisione delle scelte politiche e magari anche del potere (salvo rifiutarli a parole), mentre è allergico alle alternative radicali -o bianco o nero, o con me o contro di me- che in Italia tralignano in rissa permanente.

Ebbene, sensazioni del tutto simili le ho avvertite dinanzi alle vicende riguardanti il "Governo tecnico" e la riforma della disciplina del lavoro. Disciplina che, del resto, non manca di stretti legami col sistema politico "consensuale" o "consociativo" durante il quale essa era venuta alla luce: vale a dire, una disciplina che, nel riconoscere all'imprenditore il diritto di liberarsi di un dipendente insubordinato, limitava tuttavia il diritto stesso in termini che comportavano, fra l'altro, la possibilità di reintegro del licenziato ad opera dell'Autorità giudiziaria; e che, pur non consentendo ai dipendenti di avere voce in capitolo nella gestione dell'impresa, condizionava però in misura sensibile -proprio per via del possibile intervento del giudice nelle controversie aziendali- la libertà dell'imprenditore. Disciplina la quale aveva

d'altronde trovato riscontro, su un piano più generale, nella politica della cosiddetta "concertazione" fra Governo, sindacati ed imprenditori in materia economica e sociale, inaugurata una ventina di anni fa dal Governo Ciampi. Con risultati che -sebbene nell'immediato riconosciuti da tutti come positivi- hanno visto via via accumularsi critiche pesanti (lentezza, costi, ecc.); le quali alla fine si sono tradotte in una generalizzata insoddisfazione, da cui ha preso l'avvio un revival di politiche pro-impresa, ispirate alle teorie neoliberiste di matrice anglosassone (ma poi prevalse nell'UE, e che da noi non potevano rimanere senza eco). Ed infatti, con la "discesa in campo" del tycoon Berlusconi, nel '94, e col suo straordinario successo elettorale, si è diffusa una cultura del profitto, della concorrenza e della deregulation; si è propagata una sorta di idolatria del "privato" che -demonizzando tutto ciò che tale non è- puntava all'avvento di uno "Stato minimo" in cui ogni servizio pubblico (cominciando da quelli connessi col welfare) va privatizzato; cultura nella quale, ovviamente, l'art.18 dello Statuto dei lavoratori rappresentava un'insopportabile anomalia. Contro di essa, come ho già detto, il Governo Berlusconi ed il suo Ministro del lavoro non si sono risparmiati, seppure con risultati modesti. Come che sia, però, da noi le politiche neoliberiste, nella misura in cui sono state attuate, hanno portato piuttosto rapidamente sull'orlo del baratro che oggi è sotto gli occhi di tutti: con un incremento delle diseguaglianze che persino la CEI ha di recente giudicato intollerabile e pericoloso per la pace sociale; con una macroscopica compressione dei diritti dei lavoratori dipendenti (come quella realizzata negli stabilimenti della FIAT, dove il management aziendale -accampando motivazioni di ordine produttivistico- ha proposto ai dipendenti, in alternativa alla chiusura delle fabbriche, la sottoscrizione di una sorta di atto di sottomissione all'azienda, che la maggioranza dei dipendenti ha accettato; e con la prospettiva che l'esempio della FIAT faccia proseliti in tutto il paese così da sconfiggere una buona volta quel "potere di veto" detenuto dalla CGIL che solo il Governo Craxi negli anni '80, a proposito di scala mobile, era riuscito ad incrinare). Ragione per cui, fermo restando che meritevole di ripensamento appare in primo luogo il modello di sviluppo neoliberista -grazie al quale, fra l'altro, le grandi aziende multinazionali (Colin Crouch, "Il potere dei giganti") riescono a predominare sugli stessi Stati nazionali-, è fuori di dubbio che l'applicazione di esso nel nostro paese ha avuto effetti fallimentari: non ultimo dei quali una conflittualità esasperata, tradottasi in manifestazioni di piazza continuative a difesa delle provvidenze sociali che la politica neoliberista della lesina -richiesta dal bilancio dello Stato in pareggio, preteso dall'UE- andava man mano inaridendo. Ed ecco allora il disegno politico neocentrista -di cui si è fatto strumento decisivo il CDSCapo dello Stato, non senza avalli internazionali- di arrestare la deriva in corso, cominciando col defenestrare il Governo Berlusconi. Dopo di che però, nel momento in cui il "Governo dei tecnici" si è proposto di ottenere - con l'affossamento, fra l'altro, della "concertazione"- ciò che al precedente Governo non era riuscito, non solo sono divampate le proteste, ma è anche sorto un dubbio di fondo: che cioè -come scrive Augias ("Il disagio della libertà")- agli italiani piaccia "avere un padrone", per cui sul piano della competizione politica propendono per la democrazia consensuale -dove alla massima quantità di persone coinvolte nelle decisioni si accompagna la maggiore facilità di prevalere per il più forte-, mentre sul piano della gestione delle imprese preferiscono la "concertazione", dove al vero padrone può sovrapporsi un altro in veste di giudice del lavoro, ex art.18. Di qui la sensazione, o meglio il timore, che all'entusiasmo per il Governo Monti, suscitato dall'avvenuta defenestrazione del Cavaliere, possa rapidamente succedere un "desencanto" dovuto all'affossamento della "concertazione", come dopo il mutamento elettorale di una ventina di anni fa

In effetti, osservando da vicino la nuova disciplina del lavoro, mi pare che due ne siano i caposaldi: la sostanziale eliminazione dell'intervento giudiziario nel contenzioso sui licenziamenti per lasciare mano libera agli imprenditori, e la rinuncia appunto alla prassi governativa della "concertazione" con le parti sociali, nel senso che il mancato accordo con queste non impedisce al Governo di prendere le sue decisioni. Ora, mettendo da parte la questione dell'intervento giudiziario -in relazione al quale vengono in considerazione problematiche giuslavoristiche (dall'indennizzo, al reintegro, alle relative casistiche, ecc.) che esulano dalle mie competenze- sull'abbandono della politica di "concertazione" qualche

considerazione posso farla. E la prima è che, come ricorda il Corsera (21/3), il Presidente Monti non è mai stato d'accordo, per formazione culturale e per convinzioni personali, sulla “concertazione”, considerandola in ogni caso un lusso che l'Italia in questo momento non può permettersi; e poco importa che in Germania, con un potere sindacale -la cosiddetta *Mitbestimmung*: cioè una sorta di cogestione- ancor maggiore di quello inerente alla nostra “concertazione”, e col diritto al reintegro dei lavoratori ingiustamente licenziati, le cose vadano bene (Corsera 23 e 24/3): i tedeschi sono tedeschi, noi siamo noi! Ed ha ottime ragioni, il professore, per non gradire quella prassi, anche perché è innegabile che per qualsiasi Governo parlamentare, dunque anche per il nostro, interlocutore privilegiato deve essere il Parlamento e non le forze sociali: il cui consenso ai provvedimenti governativi può certamente rappresentare un valore aggiunto, ma non la *conditio sine qua non* per adottarli, giacché a nessuno, all'infuori delle Camere, va accordato un potere di veto politico. Ragionamento che, peraltro, suona bensì come una specie di *de profundis* per la “concertazione” di tipo ciampiano, ma non diversamente suona per quella di stampo berlusconiano, camuffata da “dialogo sociale”, che era stata tentata dall'ex Ministro del lavoro Sacconi e che, rispetto all'altra, non differiva affatto quanto alla impropria vincolatività delle intese con le parti sociali, ma solo sul punto che queste intese potevano essere raggiunte senza la CGIL, il cui mancato assenso non aveva quindi rilevanza; adesso invece l'irrilevanza del mancato assenso dovrebbe valere per tutte le parti sociali. Ed ha ancora ragione, il Presidente Monti, quando nel merito di questa vicenda osserva che il consenso della CGIL sarebbe costato la perdita (Corsera 22/3) di quello di altre parti sociali, Confindustria in primo luogo. Detto questo, però, resta evidente che, dovendo scegliere fra CGIL e Confindustria, il Presidente del Consiglio ha preferito accontentare quest'ultima, a conferma che oggi, come scrive Gallino (“La lotta di classe dopo la lotta di classe”), questa lotta, lungi dall'essere superata, assume forme opposte a quelle tradizionali, ossia di rivincita dei “ricchi” contro i “poveri”.

Una seconda considerazione è che, ammesso che corrisponda alla realtà ciò che all'inizio del Governo Monti parecchi pensavano -e cioè che il Governo tenesse in ostaggio le Camere in virtù dei decreti legge coi quali presentava le misure urgenti di risanamento-, stavolta invece, visto che sarà un ddl ordinario -sia pure con corsia preferenziale- lo strumento per riformare il mercato del lavoro, è il Governo che rischia di diventare prigioniero, nelle Camere, dei contrasti fra i partiti e delle trappole procedurali, tanto più che persino in seno al Consiglio dei Ministri che ha approvato il testo presentato in Parlamento non sono mancati contrasti anche aspri (Corsera 24/3). D'altronde, in un Parlamento che si dimostra “indocile” nei confronti del Governo come mai prima, è la stessa particolare natura della maggioranza governativa -composta cioè da due formazioni che fino a ieri si compiacevano della reciproca incompatibilità- a rendere oggettivamente impossibile la prevalenza dell'una sull'altra o viceversa, e quindi a far considerare paradossalmente come vittoria il loro pareggio, in quanto evita una sconfitta collettiva (Corsera 23/3).

Una terza considerazione sulla vicenda riguarda il ruolo del Capo dello Stato, il quale per parecchi giorni consecutivi è intervenuto a sostegno del “suo” Governo, esercitando a piene mani la sua *moral suasion* e ricordando fra l'altro (Corsera 23/3) sia le limitate risorse finanziarie a disposizione del Governo, sia la moderazione che di conseguenza doveva ispirare le richieste dei partiti, nonché (Corsera 23/3) l'ampio consenso interno occorrente a soddisfare le aspettative dei mercati e dell'UE. E sebbene i suoi appelli fossero genericamente rivolti a tutte le parti in causa -compreso il Presidente del Consiglio, di fronte alla cui iniziale propensione per il ricorso al decreto legge, il Capo dello Stato ha insistito invece per un ddl ordinario, facendo così emergere fra loro una prima divergenza di opinioni (Corsera 22/3)- affinché ammorbidissero le rispettive rigidità, è ovvio che le speranze del Capo dello Stato puntassero soprattutto sull'effetto che la *moral suasion* avrebbe avuto presso la CGIL, culturalmente più vicina a lui. Né questo aspetto è sfuggito alla sinistra extra parlamentare che ha giudicato sbagliate le sue parole, mentre in passato era stato il PDL a considerare abusivi alcuni interventi del Capo dello Stato.