

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

Questo Dossier sintetizza i contenuti degli interventi di Lorenzo Bordogna, Matteo Jessoula, Marco Leonardi, Mariella Magnani, Sabrina Pagani Peserico, Piero Righetti, Luca Solari, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, al Convegno dal titolo Le riforme del lavoro dal punto di vista delle piccole imprese, che si è svolto il 3 novembre 2008 presso l'Università degli Studi di Milano, in occasione della inaugurazione dei nuovi corsi di laurea in Organizzazione e Risorse Umane e in Scienze del Lavoro, presso la facoltà di Scienze politiche, e dedicato alla memoria di Enzo Peserico, consulente del lavoro in Milano, e soprattutto intellettuale impegnato nella diffusione e nella applicazione della dottrina sociale della Chiesa anche nella vita professionale...

In memoria di Enzo Peserico

Atti del Convegno

Le riforme del lavoro dal punto di vista delle piccole imprese

Università degli Studi di Milano, 3 novembre 2008

a cura di Armando Tursi

Indice

Persona, comunità e lavoro: la testimonianza di Enzo Peserico di S. Pagani	pag. 2
La piccola impresa e il diritto del lavoro di A. Tursi	pag. 5
La flessibilità in entrata e in uscita: dalla flessibilità "tipologica" al contratto unico di lavoro? di M. Magnani	pag. 13
Contratto unico contro la precarietà di M. Leonardi e M. Pallini	pag. 17
La gestione delle relazioni di lavoro nelle piccole imprese di L. Solari e T. Toffanin	pag. 22
Forme di lavoro non-standard e servizi per l'impiego di P.A. Varesi	pag. 27
Relazioni industriali e gestione delle risorse umane nelle piccole imprese. L'esperienza italiana degli anni Novanta in prospettiva comparata di L. Bordogna e R. Pedersini	pag. 31
Gli ammortizzatori sociali previsti dalla vigente legislazione con particolare riguardo alle piccole imprese di P. Righetti	pag. 46
Previdenza complementare e piccole imprese: un matrimonio difficile di M. Jessoula	pag. 51

Persona, comunità e lavoro: la testimonianza di Enzo Peserico

di Sabrina Pagani

“Obbedienza ai segni del reale: questa è la prima regola morale” (Ch. Péguy)

Possiamo dire che questo è stato il programma di vita di Enzo Peserico, alla cui memoria il Prof. Tursi ha voluto dedicare questo convegno, gesto di cui sono profondamente onorata e riconoscente, considerando i 20 anni nei quali sono stata legata ad Enzo come moglie e come partner professionale.

Ero laureanda in Statale in diritto del lavoro quando conobbi Enzo, che dopo la tesi in filosofia del diritto *Antropologia del terrorismo e norma giuridica* – tema che ripreso anni dopo ha portato alla pubblicazione del libro *Gli anni del desiderio e del piombo – 68 terrorismo e rivoluzione* consegnato alla stampa il 1° gennaio 2008, poche ore prima di morire – era diventato collaboratore alla cattedra di diritto del lavoro della facoltà di Giurisprudenza in Cattolica, allora tenuta dal Prof. Mengoni.

La collaborazione con la cattedra in Cattolica continuò sino alla fine, prima con il Prof. Treu e poi con il Prof. Napoli, inizialmente come cultore della materia, poi come docente nel Master di Consulenza del lavoro e Direzione del personale. A questa si affiancò, dal 2002, la collaborazione a Scienze Politiche qui in Statale alla cattedra di Diritto del lavoro, parimenti per alcune docenze nel Master in consulenza del lavoro e amministrazione del

personale.

L'attività lavorativa si svolgeva però in misura preponderante, più che nell'ambito universitario, nella consulenza legale e gestionale del lavoro. Nel '91, dopo un'esperienza molto significativa prima in Assolombarda e poi alla Direzione Relazioni Industriali di una multinazionale francese, entrò in Studio Pagani, che già esisteva (dal '68!) ma che Enzo contribuì significativamente a sviluppare quale comunità professionale forte, feconda, entusiasta.

Decise di lasciare l'azienda e di iniziare l'attività professionale di consulente del lavoro in concomitanza con l'entrata in vigore della l. n. 223/1991.

Il desiderio di approcciare il mondo delle relazioni industriali e lo stesso rapporto con il Sindacato con uno sguardo nuovo, diverso, personale, rispettoso della dignità delle singole persone coinvolte in processi di mobilità, riorganizzazione e ristrutturazione determinò la scelta, e ha poi sempre costituito un tratto caratteristico del suo impegno professionale.

Ha detto bene il Prof. Napoli nella sua breve ma significativa testimonianza al funerale di Enzo, quando ha ricordato che la multiforme vita professionale di Enzo era alimentata da due filoni culturali: il Diritto del lavoro e delle relazioni industriali che studiava in sé, al di là delle necessità professionali; la Dottrina sociale della Chiesa che ha rappresentato

il cuore della sua formazione, non solo professionale.

Per svolgere il compito che oggi mi è stato assegnato – introdurre la figura personale a cui questo Convegno è dedicato – ma anche mostrare i punti di convergenza tra le auspicabili riforme del lavoro (e non solo) per le piccole imprese e i principi di Dottrina sociale che con passione dedizione Enzo ha studiato, amato, diffuso ed applicato, mi è comodo richiamare tre fatti accaduti in rapida successione il 1° gennaio 2008.

1) Il primo evento che voglio richiamare è il memorabile intervento intitolato *La sfida della laicità* che Enzo tenne in occasione di un incontro intitolato *Famiglia diventa ciò che sei*.

Il suo intervento partiva da alcune premesse relative alla crisi della *famiglia in Italia*, e rilevava che:

- i giovani non si sposano più per scelta, per mancanza del desiderio di costruire e di vivere per qualcosa e qualcuno dopo di sé, oltre a sé;
- non si fanno più figli, contribuendo così al triste primato del tasso di natalità più basso del mondo, con un'Italia che nel corso di una generazione dimezzerà la popolazione.

E non si fanno più figli perché non c'è più fiducia nell'uomo, perché è in crisi l'educazione e ai figli non si sa più che valori trasmettere, perché le coppie hanno altre priorità meno costose, meno drammatiche, meno impegnative

che mettere al mondo figli.

Apro una parentesi. Questo del *calo demografico* non è solo un problema dell'Inps, che non sa più come pagare le pensioni.

È un problema di identità culturale, che rischia di perdersi, è una società una cultura che rischia di implodere. È un film già visto quando è imploso l'impero Romano di occidente.

È la "dolce morte della nazione italiana", come la chiama Antonio Fazio, ex governatore della Banca d'Italia, nel suo ultimo libro *Globalizzazione. Politica economica e Dottrina Sociale*.

Ma è anche un gravissimo problema economico. Lo ha analizzato puntualmente il vice Direttore della Banca di Italia, Ignazio Visco, in un intervento all'Università di Perugia del 28 ottobre 2008, dal titolo *Invecchiamento della popolazione, immigrazione, crescita economica*.

La denatalità (il livello medio di fertilità delle donne nazionali resta all'1.25 figlio per donna, sale a 1,5 ad opera delle donne immigrate, più giovani e più fertili) e la maggiore longevità (la speranza di vita media nel 2030 sarà di 85 anni, oggi è di 80, nel 2050 di 88, il trend condiviso dai demografi – che oramai parlano di rischio di longevità anziché di speranza di vita – è di un incremento di 2 anni ogni decennio) determineranno un rapporto tra popolazione attiva e popolazione dipendente da quella attiva dell'85% rispetto all'attuale 50%, e il crollo, a bocce ferme rispetto agli attuali regimi pensionistici, del tasso di occupazione della popolazione (cioè del tasso di occupati sul totale della popolazione), con gravi ripercussioni sulle capacità di crescita del sistema economico nel suo com-

plesso.

Una risposta strutturale, intelligente a questo problema gravissimo richiede l'incremento della produttività del lavoro (e quindi della sua qualità), l'incremento della qualità del capitale umano (istruzione, formazione, educazione), l'allungamento ahimè, ahinoi, della vita lavorativa, e l'individuazione, con riferimento all'indispensabile lavoro femminile, di un quadro normativo e di politiche del lavoro che favorisca un'equilibrata alternanza tra tempi di lavoro e tempi di sosta che consenta alle famiglie di avere figli senza angoscia.

Poste le premesse sulla crisi della famiglia, ricordava dunque Enzo nel suo intervento del 1° gennaio 2008 che solo una *sana laicità* – distinta sia dal fondamentalismo religioso che dal laicismo relativista – può contribuire a ridare speranza e a rinnovare culturalmente e spiritualmente l'Italia, sostenendo principi che possano essere condivisi da tutti coloro che hanno a cuore il nostro popolo, in quanto radicati nella nostra cultura, nella nostra storia, nella nostra eredità morale.

Quindi individuava la risposta ai bisogni dell'uomo post-moderno nella dottrina sociale della Chiesa, con i valori fondamentali e più che mai attuali del diritto alla vita dal concepimento sino alla morte naturale, della famiglia fondata sul matrimonio, della libertà di educazione, dello sviluppo di un'economia al servizio della persona guidato dai principi di sussidiarietà e solidarietà.

In particolare, considerato il tema del convegno, possiamo qui ricordare il pensiero classico della DS sul tema della *proprietà privata* e sul lavoro.

La proprietà privata è sì un drit-

to naturale, da considerarsi quale prolungamento della libertà umana. Tutela l'autonomia personale e familiare.

Ma la Proprietà privata per sua natura ha anche una funzione sociale, perché si fonda sul principio della comune destinazione dei beni.

La proprietà privata, che si acquista col lavoro (magari di generazioni), deve servire al lavoro. Il capitale è nato dal lavoro e porta su di sé i segni del lavoro umano.

Allora si capisce come l'impresa sia una comunità di uomini (Società di capitali, ma anche Società di persone) che persegue il soddisfacimento dei propri bisogni economici (diritto alla giusta retribuzione) ma sia anche un gruppo al servizio dell'intera Società (in particolare nell'economia globalizzata, come le recenti sfavorevoli esperienze finanziarie testimoniamo).

Contro la vecchia falsa alternativa tra socialismo reale (negazione del diritto di proprietà privata) e capitalismo liberista (profitto unica logica) occorre rimettere l'uomo al centro, in una economia di mercato in cui capitale e lavoro dell'uomo siano, nella concretezza del processo produttivo e più ampiamente del processo economico, in posizione di complementarietà.

Non sono solo parole, concetti astratti, ma principi su cui, oggi e domani più che mai, si costruisce un'impresa forte, dinamica, competitiva.

A questo proposito desidero richiamare un breve brano dell'intervista a François Michelin nel corso del convegno *Il lavoro, l'impresa e l'ideale* del marzo 2006, presso la Facoltà di Economia di Torino il 31 marzo 2006.

«Bisogna avere operai che si preoccupano dell'azienda e che amano il progresso, un cliente pone un problema e bisogna trovare sempre nuove soluzioni. Alla Michelin abbiamo lasciato da parte la nozione di "definitivo"». E ancora: «Dalla realtà non si smette mai di imparare, così come dagli uomini: bisogna rischiare sugli uomini, senza definirne prima le qualità guardando al loro diploma. È essenziale la persona che ha il diploma. Se uno è umile, appassionato alla realtà e sa crescere andrà lontano. Vi dicevo prima che ogni persona è unica: tutto il problema della gestione di un'azienda sta nello scoprire le capacità di ciascuno. Conoscere gli uomini è essenziale».

«Bisogna spiegare loro la verità delle cose. Nel caso specifico, ad esempio, non si insegna che l'azienda è fatta da tre pilastri: il capitale del padrone che rischia, i dipendenti che lavorano e i clienti che esigono qualità. Siamo tutti produttori e consumatori al contempo, il cliente è insieme fuori e dentro l'azienda. Tutti pensano al padrone come a un uomo potentissimo: ma se quello che faccio non piace ai clienti cosa devo fare? Minacciarli? Se l'azienda non diventa un luogo in cui un uomo possa crescere, non serve e i migliori se ne andranno. Se ai giovani si spiegasse che sarà dura, ma che questa è la vita, forse le cose non andrebbero così male come adesso».

Queste considerazioni valgono a maggior ragione per la piccola impresa. In un convegno di novembre 2001 dedicato alla figura di Giuseppe Toniolo, economista cattolico, docente universitario, che nel 1876 ha scritto un saggio di attualità straordinaria anche ai

giorni nostri sul ruolo della piccola impresa, il segretario generale di Confartigianato, Francesco Giacomini, riassume così uno dei passi più significativi del libro:

«[...] non valgono i presidi dell'arte professionale, né la migliore struttura economica della Nazione, né le attitudini d'impegno laddove non regga il *valore morale* della classe produttiva, cioè il *valore etico*».

«Il Toniolo, guardando alle leggi interne all'impresa, annota come la Fabbrica lavori esclusivamente per l'interesse del capitale e misura tutto con esatti indici economici, "solo la forza di ciò stabilendo l'espandersi o il restringersi della produzione", mentre afferma che nella piccola impresa "altri compensi si intrecciano al reddito industriale". Ecco l'elemento morale che soverchia l'elemento economico e fa sì che, anche nelle condizioni avverse, "il telaio continui a battere fino all'estremo"».

2) Il secondo fatto che si verificò il primo gennaio di quest'anno fu la consegna al curatore del libro della stesura finale del Suo libro *Gli anni del desiderio e del piombo - 68 e terrorismo*.

Un tema a cui ha dedicato molte energie e molto tempo. Di questo libro, per ragioni di tempo, mi limito a ricordare un solo pensiero.

È svelata l'eterogenesi dei fini della contestazione del '68, che anziché rispondere costruttivamente all'istanza culturale di cambiamento degli stili di vita della visione laico-borghese che si era imposta nella società, ha negato il principio di autorità nelle istituzioni, in famiglia, nel modo del lavoro, ha distrutto la figura del padre, il senso di re-

sponsabilità e di giustizia, il valore dei corpi sociali intermedi, la stessa idea di ragione capace di conoscere la realtà derivante dall'unità del pensiero greco e cristiano, ed è diventato avanguardia di quella tecnocrazia che diceva di voler combattere, e sostenitore del soggettivismo e dell'individualismo a tutti i costi, dei miti del benessere del denaro e del successo senza regole morali, del nichilismo laicista.

Noi oggi possiamo dare una "lezione italiana" all'Europa, al mondo occidentale, e affrontare la post-modernità attraverso il "ritorno al reale" dell'uomo europeo come persona portatrice di valori che si muove e vive nella famiglia, nell'impresa, nei corpi intermedi, nelle istituzioni.

3) Il terzo evento che ha segnato per noi della Fondazione in modo indelebile il primo giorno del 2008 è la improvvisa scomparsa di Enzo. Un fatto inatteso, che ha suscitato molta emozione ed ha attirato l'attenzione su una figura di laico, profondamente cristiano, che ha vissuto tutta la propria vita, professionale, amicale, familiare, nella prospettiva della costruzione del bene comune. Un "contemplativo in azione", insomma, per usare un'espressione a lui molto cara.

Due parole sulla Fondazione Enzo Peserico

La fondazione ha un sottotitolo, "Fede e Ragione, Persona e Comunità". L'accostamento di questi due binomi, determina come le *coordinate cartesiane* sul cui equilibrio si è retto lo sviluppo della civiltà cattolica europea.

Fede e ragione, *Fides et Ratio*, «sono come le due ali con le quali lo spirito umano si innalza ver-

so la contemplazione della verità». Il binomio ha il significato di ripresentare una ragione capace di verità, di capire il senso delle cose, di dare delle risposte all'uomo, fornendo una alternativa ad una visione della ragione soggettivista e relativista, che porta l'uomo alla disperazione dell'assenza di significato di sé e del mondo.

Persona e comunità: la persona non è un individuo, una monade che si relaziona agli altri solo se è di temperamento socievole. La relazionalità fa parte della dimensione ontologica dell'uomo. Se la Ragione è ciò che definisce l'essenza dell'uomo, capacità di avere presente la realtà, quindi di entrare in comunione con la realtà, allora vuol dire che la dimensione comunitaria essa stessa deriva da questa dimensione essenziale dell'uomo che è la Ragione. L'uomo è in relazione dall'inizio, non è un individuo, che sta in autonomia rispetto agli altri. Cosa centrano dunque queste riflessioni con la Fondazione Enzo Peserico. E ancora: perché la Fondazione Enzo Peserico. Nei Principi Ispiratori dello Statuto leggiamo che la Fondazione «si ispira alla figura di Enzo Peserico della quale intende onorare la memoria, perpetuare il ri-

cordo e proseguire l'azione con esplicito richiamo al suo costante e totale riferimento al magistero della Chiesa Cattolica ed in particolare alla Dottrina sociale della Chiesa».

Posso dire, senza troppo imbarazzo, che Enzo aveva capito il significato della relazione tra fede e ragione non permettendo che rimanesse una relazione astratta valida solo sul piano intellettuale, e che se la ricerca della verità avviene nell'ambito di una comunità, e di una sana pluralità, potrà beneficiare della fecondità e dell'arricchimento che derivano dalla capacità di ascolto e di confronto, e di reciproco affidamento all'altro che questo genera.

Fede e Ragione, Persona e Comunità sono quindi temi da capire e da vivere.

Allora la Fondazione vuole non solo fare memoria di ciò che è stato iniziato. Certo la memoria è la base per avere coscienza delle proprie radici, per trattenere la propria storia nell'essere.

Ma se ci si ferma al ricordo, si rischia di cadere nella malinconia, e, come dice Hannah Arendt proprio a proposito del '68, «Il ricordo malinconico è lo strumento migliore per dimenticare del tutto il proprio destino».

La Fondazione vuole invece dare concretezza a questi grandi valori, attraverso la raccolta degli scritti e relazioni di Enzo, la promozione di incontri, seminari e corsi.

Ma soprattutto nelle attività che farà vuole, proseguire questo esempio, perché dalla concretezza di questa storia personale, anche se troppo breve, nasca una cultura e un'esperienza della speranza.

E concludo veramente con l'ultima citazione, di tale Oreste August Brownson, poco conosciuto pastore protestante americano del XIX secolo, che vuole essere un monito per tutti noi che abbiamo a cuore il bene comune.

«Non domandarti ciò che vuole la tua epoca ma domanda ciò di cui ha bisogno

Non ciò che essa ricompenserà ma ciò senza la quale essa è destinata a perire

e trova la tua ricompensa nella consapevolezza di aver fatto il tuo dovere e soprattutto nella constatazione che tu sei stato chiamato a soffrire in una certa misura per il genere umano».

Sabrina Pagani

Presidente Fondazione Enzo Peserico

Consulente del lavoro

Partner Studio Associato Pagani

La piccola impresa e il diritto del lavoro

di Armando Tursi

1. Raramente la piccola impresa è stata al centro del discorso giuridico e dei disegni di riforma della regolazione del lavoro.

Questo convegno mette al centro la piccola impresa.

Non lo fa, però, sul presupposto che il diritto del lavoro non do-

vrebbe più occuparsi della protezione dei lavoratori. Almeno chi scrive, continua a ritenere che la cifra scientifica e politico-culturale del diritto del lavoro stia nell'essere un diritto protettivo, proiettato contestualmente nella dimensione etica della di-

gnità e libertà della persona, e in quella economica dell'uguaglianza sostanziale; e che, conseguentemente, il suo strumento elettivo non possa che essere la norma inderogabile. Il problema odierno del diritto del lavoro consiste, piuttosto, nella necessità di rimo-

dulare l'inderogabilità, modificandone e flessibilizzandone sia gli standard che le fonti.

E dunque, se non è accettabile né positivamente recepita la sostituzione del paradigma del lavoratore subordinato con quello del lavoratore economicamente dipendente, o con quella (proposta in sede sociologica) del lavoratore "individuale", è però vero che il diritto del lavoro deve misurarsi seriamente con i mutamenti socio-economici e antropologici che tali proposte sottintendono.

Dunque, da un lato il diritto del lavoro non può adottare scriminanti regolative che non tengano conto della sua funzione protettiva; dall'altro, deve aprirsi proporzionalmente e con intelligenza alle diverse istanze protettive che avanzano.

Ma questo è un discorso noto e ampiamente in corso; e vede il diritto del lavoro (e, per certi aspetti, la sociologia del lavoro) sulla difensiva.

Una prospettiva nuova può esserci offerta, invece, dalle piccole imprese: come, negli anni '70, inaspettatamente il mondo delle piccole imprese spiazzò la politica, il sindacato e il diritto del lavoro con quel "secondo miracolo economico" che ha costituito il vero *unicum* della vicenda economico-sociale italiana nella seconda metà del secolo scorso, così esso può forse offrire, ancora inaspettatamente, una prospettiva innovativa. Di ciò si parla raramente, e troppo poco lo si studia.

Ecco la ragione per cui ragioneremo a partire dalla piccola impresa: la convinzione che una delle cause della crisi del diritto del lavoro stia nell'aver adottato la prospettiva regolativa della grande impresa (e da ultimo, del-

la pubblica amministrazione), ignorando quella della piccola; e il sospetto che un mutamento di prospettiva analitica, nella direzione della piccola impresa, possa offrire, se non le basi di un nuovo diritto del lavoro, almeno gli spunti per impostare in maniera corretta la sua riforma.

Non ho né il tempo né le competenze per argomentare a fondo la convinzione che, troppo presto e a torto, le scienze economiche e giuridiche, e la politica, abbiano decretato la marginalità della piccola impresa, relegata in una sorta di riserva indiana che vive nella dimensione dell'eccezione alla regola, appesa al filo del sostegno legislativo nei confronti di un dio minore, considerato eccentrico rispetto all'economia e al diritto del lavoro. Ve la presento dunque come una di quelle precomprensioni che costellano i ragionamenti di tutti i c.d. scienziati sociali. Rinvio chi voglia approfondire la prospettiva attraverso una lettura efficacissima e controcorrente, a uno scritto di Giuseppe Toniolo del 1874, intitolato *Il quesito delle piccole imprese industriali nell'attuale momento storico*.

2. Ma alcuni elementi fattuali, di carattere sia storico che quantitativo, sono indispensabili per ricostruire il quadro.

È ben noto come, nei primi anni '70, in tutta Europa, si sia manifestata una discontinuità nel modello di sviluppo, fino a quel momento orientato alla crescita dimensionale e alla concentrazione delle attività imprenditoriali.

Da un lato, il formidabile aumento della pressione competitiva induce le imprese a specializzarsi funzionalmente, decentrando le

attività *non core* e frantumando le proprie attività in più fasi: la divisione del lavoro, che prima era interna alle grandi imprese, si esternalizza, e si riafferma con forza la produzione di piccola scala.

Parallelamente, si registra il passaggio da un'economia manageriale, orientata al controllo e alla pianificazione, a un'economia imprenditoriale basata sull'incertezza e sul rischio: una crescita della imprenditorialità senza crescita della managerialità⁽¹⁾, che segna, mi pare, la rivincita di Sombart su Drucker.

Sul piano occupazionale, si assiste allo spostamento relativo del lavoro dalle unità produttive maggiori alle minori.

Ma esiste, ed è altrettanto noto, una peculiarità italiana: e cioè, che già all'inizio di quel periodo il peso delle imprese di grande dimensione era, nel nostro Paese, minimo nel confronto internazionale.

Inoltre, contrariamente a quanto accade al livello internazionale, in Italia, a partire dal 1971, l'occupazione nelle piccole imprese cresce non solo in termini relativi rispetto alle grandi, ma anche in termini assoluti: in altre parole, le piccole imprese creano occupazione aggiuntiva, e dunque non possono essere ridotte a un mero fenomeno di *downsizing* ed esternalizzazione opportunistica.

Ciò non accade, però – diversamente da quanto afferma sia certa facile antropologia mercatista, sia una corrente interpretazione tecnocratico-progressista –, a partire dagli *animal spirits* che circolano nella società all'esterno della grande impresa, bensì, in larghissima parte, a partire dalla cultura del lavoro circolante nella grande impresa. Accade, insom-

ma, che “una categoria di produttori decide di cambiare ceto senza cambiare attività, e, talvolta, addirittura senza cambiare lavoro”.

Vengono, insomma, smentiti alcuni stereotipi culturali e ideologici fino ad allora, e in parte ancora oggi, dominanti:

a) in grande: la predizione marxista della fine dei piccoli produttori;

b) in piccolo: l'idea secondo cui i neoimprenditori sono giovani e ben istruiti, con discreta posizione sociale di partenza e poca esperienza professionale, spesso inoccupati, animati da una forte propensione al lavoro autonomo e alla libera intrapresa (si vedano le leggi sull'imprenditoria giovanile);

c) l'idea secondo cui la *unwillingness to growth* delle p.i. dipenderebbe dalla presenza di disincentivi (normativi in *primis*: le soglie occupazionali. E poi economico-organizzativi) e/o la carenza di incentivi adeguati. In realtà i pochi studi disponibili sembrano smentire un effetto significativo delle soglie occupazionali sulla crescita delle piccole imprese (semmai sembrano registrarsi effetti sui salari) ⁽²⁾;

d) l'idea, infine, secondo cui famiglia e lavoro costituiscano i poli di un rapporto dialettico, in cui prevale ora l'uno o l'altro a seconda delle diverse opzioni valoriali, e che tutt'al più vanno “conciliati”, ma che comunque, in una economia moderna avanzata, tendono a separarsi e non ad avvicinarsi o addirittura a identificarsi ⁽³⁾.

Tutto ciò ha trovato impreparate sia la sinistra politica che la borghesia imprenditiva e/o semplicemente metropolitana: la prima abituata a contrapporre alla gran-

de impresa la piccola impresa isolata e dipendente, riducendo il problema al contenimento e alla civilizzazione del decentramento produttivo; la seconda fiduciosa nel nesso educazione formale-reddito-ceto sociale, e che adesso si trova a dover dirottare i suoi figli laureati e con master, in mancanza di una pubblica amministrazione capace di offrire *status*, prestigio e reddito adeguati, verso le multinazionali (e quindi le università) straniere (a volte all'interno delle famiglie della borghesia imprenditrice delle province a imprenditoria diffusa si registra una differenziazione delle strategie occupazionali che vede un figlio – per lo più maschio – addetto alla prosecuzione dell'attività di famiglia, e un altro – per lo più femmina – mandato a studiare o lavorare all'estero o in una multinazionale).

3. La peculiarità italiana si legge, con evidenza assoluta, nelle cifre.

Mi limito a ricordare che sono microimprese ⁽⁴⁾ il 95% delle imprese italiane; che sono occupati in esse poco meno della metà del totale degli occupati, concentrati nei servizi, nel terziario e nell'agricoltura ⁽⁵⁾; che nel giugno 2008 la crescita occupazionale di 100 mila unità rispetto al giugno del 2007 è interamente ascrivibile al contributo delle imprese con meno di 50 addetti; che nel 2006 le imprese con meno di 20 addetti hanno creato 360 mila posti di lavoro, mentre le grandi ne hanno persi 114 mila; che cresce, da parte delle piccole imprese, la domanda di lavoratori *high skilled* e di operai specializzati, mentre cala quella di impiegati e operai generici (*low skilled*); che

su scala nazionale il 91% dei dipendenti delle imprese con meno di 20 addetti sono assunti a tempo indeterminato, contro l'86% dell'intera economia; che in Veneto la percentuale è addirittura del 95% (in pratica, la totalità dei dipendenti), e in crescita negli ultimi 5 anni (erano il 90% del 2003); che i contratti a termine e le collaborazioni coordinate e continuative/a progetto e assimilate ammontano, nelle piccole imprese, appena al 7%, contro il 12% degli occupati nel resto dell'economia.

La tendenza ad assumere con forme contrattuali stabili è una caratteristica tipica della piccola impresa, che attua una politica di fidelizzazione del lavoratore a scapito dei contratti flessibili; e si spiega anche con la difficoltà di reperire lavoratori specializzati.

Ebbene, questa relevantissima realtà economica è trattata, dal diritto del lavoro, come una riserva indiana, in cui il diritto del lavoro celebra le sue eccezioni ⁽⁶⁾, utilizzando come criterio discrezionale quello della soglia numerico-occupazionale.

La soglia più nota e utilizzata è quella dei 15 addetti: essa serve a neutralizzare una serie di tutele e garanzie di stampo lavoristico, quali, nell'ordine:

- la disciplina della tutela reale dei licenziamenti nelle singole unità produttive), peraltro in sinergia col limite dei 60 addetti nell'impresa e con quello, valevole per le imprese agricole, dei 5 addetti ⁽⁷⁾;
- la disciplina del diritto al lavoro dei disabili, peraltro in sinergia con le ulteriori soglie dei 35 e dei 50 addetti ⁽⁸⁾;
- la disciplina dei diritti sindacali nei luoghi di lavoro ⁽⁹⁾;

- la disciplina delle procedure sindacali in caso di cessione d'azienda⁽¹⁰⁾.

Si tratta di un limite di non agevole individuazione, legato com'è, ora all'unità produttiva, ora all'azienda o al datore di lavoro; e con diversi criteri di computo: per esempio, talvolta escludendosi, altra volta computandosi taluni contratti (contratto di formazione e lavoro, contratto a termine di durata maggiore di 9 mesi, lavoro a domicilio) o lavoratori (dirigenti).

Quel medesimo limite funziona, poi, alla rovescia nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria (per le imprese industriali e per quelle artigiane che subiscono l'influenza gestionale prevalente di una impresa assoggettata al regime della CIGS)⁽¹¹⁾ e dei licenziamenti collettivi⁽¹²⁾.

Così come va pure considerato che la neutralizzazione della tutela reale contro i licenziamenti illegittimi nelle piccole unità produttive trova il suo significativo contraltare nella sospensione della prescrizione, che consente, ai dipendenti di tali unità produttive (nonché a quelli delle aziende con meno di 60 dipendenti), di far valere i propri diritti economici insoddisfatti anche dopo decenni di inerzia.

Altre ipotesi in cui, nel diritto del lavoro, operano soglie numeriche in funzione di differenziazione delle tutele, si riscontrano in materia di salute e sicurezza⁽¹³⁾; di contribuzione previdenziale⁽¹⁴⁾, di previdenza complementare. A tale ultimo proposito, va ricordato che l'art. 1, comma 755, della l. n. 296/2006, ha previsto che il tfr non conferito alle forme pensionistiche complementari, nelle sole imprese con più di 49 addetti, venga versato ad un apposito

fondo amministrato dall'Inps, mentre il tfr dei dipendenti delle imprese con meno di 50 addetti resti nel patrimonio aziendale⁽¹⁵⁾.

Un altro punto forte di emersione della specificità giuslavoristica delle piccole imprese, e in particolare di quelle artigiane, anch'esso strettamente collegato con le soglie occupazionali, è poi rappresentato dalla non computabilità degli apprendisti nell'organico, e dalla possibilità per le imprese artigiane di assumere apprendisti anche in numero eccedente i non apprendisti, nel rispetto dei limiti numerici previsti dalla legge quadro sull'artigianato⁽¹⁶⁾: anche in questo caso funzionando il principio al contrario (computabilità degli apprendisti), quando dal superamento della soglia occupazionale dipenda l'applicabilità di norme agevolative o di favore (vedi art. 1, l. n. 223/1991); e con conseguenze talora inique – come l'applicabilità della tutela obbligatoria in caso di licenziamento individuale e di quella reale in caso di licenziamento collettivo, nelle unità produttive con meno di 16 addetti, facenti parte di imprese con meno di 60 addetti, o nelle imprese artigiane che superano i 15 addetti solo grazie agli apprendisti – ; o con incoerenze irragionevoli, come la mancata estensione, al di fuori della legge quadro sull'artigianato, della temporanea esclusione dal computo dei dipendenti, dei lavoratori il cui rapporto di apprendistato si sia concluso da meno di 24 mesi.

4. Grosso modo, è tutto qua, sotto il profilo giuslavoristico, lo specifico delle piccole imprese.

Si tratta – ripeto – di una sorta di riserva indiana che è tale proprio perché, per un verso, imposta da un “diritto comune del lavoro” pensato a misura dell'organizzazione produttiva grande, strutturata e complessa; e per l'altro, dalla tassatività delle eccezioni al “diritto comune” del lavoro.

E così, per esempio, alla micro-impresa e all'impresa artigiana, pur quando siano escluse dal campo di applicazione della tutela reale contro i licenziamenti e assoggettate solo al blando sistema della tutela obbligatoria, restano applicabili regole e principi difficili da calare nella loro realtà: si pensi, per fare solo pochi e casuali esempi, al formalismo delle sanzioni disciplinari, alla compressione legale e contrattuale del lavoro straordinario, alla disciplina del mutamento di mansioni, pensata per organizzazioni del lavoro articolate in una pluralità di posizioni organizzative nettamente definite e distinte⁽¹⁷⁾. D'altro canto, se, sul versante per così dire “lavoristico” (del rapporto di lavoro), si riscontra una patologia per eccesso di regolazione, sul versante della previdenza sociale si registra il difetto opposto: quello della carenza di tutela. Basti considerare come, nonostante la parziale estensione della cassa integrazione guadagni straordinaria alle imprese artigiane, restino scoperte sia le imprese artigiane con oltre 15 addetti ma non soggette all'influsso gestionale prevalente di imprese industriali medio-grandi, sia tutte le imprese con meno di 16 dipendenti; esclusione solo in minima parte compensata dall'estensione dei benefici non economici derivanti dall'iscrizione alle liste di mobilità, disposta dalla l. n. 236/1993.

5. E tuttavia, è proprio dal settore artigiano che provengono i segnali di un'inversione di tendenza: è proprio alle esperienze del settore artigiano, infatti, che si ispira il legislatore più recente, quando valorizza il meccanismo del cofinanziamento, in parte pubblico in parte a carico di c.d. "enti bilaterali", per l'erogazione di misure "atipiche" e sperimentali di sostegno al reddito a favore dei lavoratori a orario ridotto, dipendenti da imprese (non solo piccole) escluse dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni (da ultimo, vedi l'art. 19, comma 1, lett. a, della l. n. 2/2009).

Ciò segnala un primo, possibile approccio alternativo del diritto del lavoro al "problema" delle piccole imprese: quello che, quasi invertendo la prospettiva tradizionale, riforma il diritto del lavoro (*lato sensu*) a partire dalla piccola impresa.

6. Diverso è pure l'approccio in quei settori e livelli della legislazione, che privilegiano la dimensione economica rispetto al dato delle soglie occupazionali: il settore commercialistico, e il livello comunitario.

Nel diritto commerciale lo spostamento di prospettiva è chiaramente segnalato dal recente ridisegno dell'ambito di applicazione della legge fallimentare, basato su criteri quantitativi (attivo patrimoniale, fatturato, debiti), che prescindono, o meglio, tagliano trasversalmente la distinzione civilistica tra imprenditore e piccolo imprenditore⁽¹⁸⁾.

Dal canto suo il diritto comunitario mira, sul piano funzionale, alla promozione e al sostegno finanziario più che all'esonero

dalle tutele lavoristiche. E proprio la natura prevalentemente economica del fine perseguito consente, sotto il profilo strutturale, l'utilizzo di un set di criteri più razionale e più compatto, che combina le soglie occupazionali (rispettivamente 10, 50 e 250 addetti per le microimprese, le piccole imprese, le medie imprese), con quelle finanziario-patrimoniali (fatturato o attivo dello stato patrimoniale: 2, 10, 50 milioni di euro), e con il requisito qualitativo della indipendenza rispetto alla impresa non piccola.

7. Fatto sta che i segni del nuovo, se ci sono, sono annegati nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro che da qualche tempo sta prevalendo nel recente dibattito giuslavoristico e politico-sindacale: quella della "lotta alla precarietà" del lavoro, costruita a partire dalla riforma e razionalizzazione dei c.d. "contratti atipici".

Il baricentro politico e il fuoco polemico del dibattito odierno è ancora situato, infatti, a ridosso del tema della precarietà del lavoro.

Il grosso degli interventi legislativi in materia di lavoro degli ultimi anni ha riguardato, con andamento pendolare che mima perfettamente quello delle maggioranze politiche, soprattutto il tema dei tipi contrattuali "non standard", spesso sommariamente liquidati, rispettivamente, come precari, o come moderni ed europei.

Così, in materia di contratto a termine: alla (presunta) liberalizzazione del d.lgs. n. 368/2001 rimedia la l. n. 247/2007 con il limite dei 36 mesi per la reitera-

zione di contratti a termine e con il diritto di precedenza per le assunzioni a tempo indeterminato e per quelle a termine degli stagionali. Risponde la l. n. 133/2008 con la derogabilità per contratto collettivo di entrambe le misure, e con la riferibilità del termine anche alle ordinarie attività dell'impresa.

In realtà, è precario il lavoratore, non il contratto⁽¹⁹⁾. Anzi, un lungo contratto a termine andrebbe apprezzato proprio in termini di stabilità, e non di precarietà, del lavoro (sicché bisognerebbe incentivare e magari liberalizzare proprio quelli lunghi)⁽²⁰⁾. E a nulla vale vietare la reiterazione se si tratta di contingenti di manodopera che si strutturano a fisarmonica in funzione delle esigenze aziendali (*contingent workers*): anzi, il paradosso è che si allarga il bacino e i vecchi *contingent* escono dal gioco.

Ma quel che conta ai nostri fini, è che le piccole imprese – ossia il 95% delle imprese italiane e quasi la metà dei dipendenti privati – sono poco o per nulla interessati al tema.

In tema di "part-time": la l. n. 247/2007 reintroduce la c.d. "doppia chiave" di accesso per le clausole elastiche e flessibili, che, introdotta dal d.lgs. n. 61/2000, era stata eliminata dal d.lgs. n. 276/2003. Qui il problema vero, a mio sommo avviso, sta nell'equivoco che il part-time sia uno strumento di flessibilità per le imprese. Invece è uno strumento di conciliazione per il lavoratore (e soprattutto per le lavoratrici)⁽²¹⁾.

L'abolizione del lavoro intermittente, disposta dalla l. n. 247/2007, era una misura meramente simbolica, per il suo scarso impatto e perché non si

era avuto né il tempo né la possibilità di sperimentare adeguatamente l'istituto, potenzialmente utile anche alle piccole aziende del turismo e dei servizi. La sua riattivazione ad opera della l. n. 133/2008 non è dunque un dramma, anche se si sarebbe dovuto intervenire per eliminare alcuni tratti effettivamente inaccettabili della disciplina, quali l'assurda negazione dell'indennità di disponibilità in caso di lavoro intermittente per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno. Anche questo un eccesso di ideologia, in una sorta di gioco di dispetti reciproci, che non intercetta problemi rilevanti, e soprattutto non intercetta i problemi delle piccole imprese.

La l. n. 133/2008 risponde invece, probabilmente, alla domanda delle piccole imprese di eliminare vincoli eccessivi e ingiustificati nella disciplina del contratto di apprendistato (il limite minimo di 2 anni) e di anteporre la sostanza alla forma nella disciplina degli aspetti formativi (piena contrattualizzazione e mutualizzazione della formazione endoaziendale).

Il punto è che persiste, nell'approccio al tema, un equivoco: c'è infatti da chiedersi quanto risponda alla finalità del contratto di apprendistato (prima ancora che alle esigenze delle piccole imprese) il divieto di diversificazione salariale contrattuale per gli apprendisti, usualmente previsto dai contratti collettivi in una malintesa interpretazione del dettato legislativo, essendo solo possibile ricorrere alla limitata misura del "salario d'ingresso", più adatto alle caratteristiche di un contratto d'inserimento che non a quelle di un contratto for-

mativo.

Ma soprattutto, la ambiziosa diversificazione funzionale e finalistica del contratto di apprendistato – declinato, com'è noto, in tre distinte tipologie, che vanno dall'apprendistato quale strumento di assolvimento dell'obbligo formativo, a quello di alta formazione (anche dottorale), passando per l'apprendistato "professionalizzante" – sembra non cogliere il problema forse più concreto e reale: se, in quale maniera e con quale approccio si possa fare dell'apprendistato (professionalizzante) uno strumento valido, nel contempo, per la formazione dei lavoratori delle piccole e delle micro-imprese, delle imprese artigiane, delle grandi imprese.

8. Proviamo, adesso, a tracciare qualche conclusione sul piano delle politiche contrattuali. A tal fine, mi avvalgo delle riflessioni già svolte sul contratto a termine. Abbiamo già osservato che il dibattito in materia è ipertrofico e in larga parte di poco interesse per le piccole imprese.

Aggiungo adesso che le analisi economiche mostrano come i lavoratori il cui previo rapporto di lavoro era con una piccola impresa hanno meno probabilità di ottenere un contratto a termine: questo si spiega col fatto che le piccole imprese non hanno i medesimi vincoli al licenziamento delle grandi imprese, onde per esse il costo di un lavoratore a tempo indeterminato (in termini di costo di licenziamento) è simile a quello di un lavoratore a termine⁽²²⁾.

Ne segue, ci pare, che il c.d. "contratto unico a tutele crescenti" da più parti e in diverse va-

rianti suggerito come via d'uscita dalla iniqua segmentazione del mercato del lavoro, avrebbe l'effetto di spiazzare le piccole imprese: infatti, per i primi due anni la situazione resterebbe per esse invariata rispetto ad oggi, ma successivamente esse ricadrebbero nel campo di applicazione dell'art. 18 della l. n. 300/1970.

Quanto alla proposta di introdurre flessibilità in uscita con la previsione di un indennizzo a fronte del licenziamento per ragioni economiche, si potrebbe osservare che già è contemplata dall'art. 18 l'opzione del lavoratore per le 15 mensilità alternative alla reintegrazione⁽²³⁾: essa opera, di fatto, come volano per le conciliazioni transattive (rare essendo le reintegre effettive). Ciò segnala che il problema vero non è la reintegra, ma la lunghezza e imprevedibilità dell'esito delle cause di lavoro. Questo aspetto interesserebbe certamente di più alle piccole imprese.

9. Più in generale, e spostando il discorso sulla stessa funzione regolatrice della nozione di subordinazione, c'è da dubitare che possa essere utile al mondo delle piccole imprese una prospettiva di tendenziale unificazione delle tipologie contrattuali, che superi la stessa distinzione tra lavoro subordinato e autonomo, all'insegna della nozione di "dipendenza economica".

Da questa angolazione, il mondo delle piccole imprese offre una prospettiva di lettura del problema che costituisce un bagno di realismo e un antidoto contro astrazioni concettuali intellettualistiche: al suo dipendente spero e fidelizzato il piccolo imprenditore non concede il formale

potere giudico di autodeterminare la prestazione, ma riconosce e nel contempo attribuisce la responsabilità di automonitorare la prestazione in funzione del risultato utile; ne valorizza, sul piano descrittivo, l'autonomia, ma non perché lo consideri un cogestore, bensì perché esige da lui una collaborazione piena e non burocratica, proattiva e non passiva, una prestazione che si autocorregga senza la necessità di un continuo monitoraggio esterno.

Ma tutto ciò non fa affatto, del dipendente della piccola impresa – come non fa nemmeno del dirigente della grande impresa – un lavoratore meno subordinato.

E soprattutto, la subordinazione di cui stiamo parlando, non è affatto quella più moderna nozione di dipendenza economica che si vorrebbe da molti – giuristi e soprattutto economisti – sostituire all'eterodirezione, ma è proprio una forma pura di eterodirezione. Al contrario, l'assunzione della dipendenza economica a nuovo paradigma regolativo del lavoro rischia di far implodere il diritto del lavoro, trasformandolo in una sorta di diritto sociale-commerciale, in cui cadrebbero le barriere tra impresa e lavoro, e nel cui ambito albergherebbero indistintamente o quanto meno promiscuamente le tutele dei sub-fornitori, dei lavoratori parasubordinati, dei liberi-professionisti monocommittenti, degli attuali (e forse non tutti) lavoratori subordinati.

10. Se il messaggio che il mondo delle piccole imprese indirizza al dibattito sulla tipologia contrattuale è, dunque, quello di una sua ipertrofia e di una sua eccessiva ideologizzazione; e se il messag-

gio in tema di paradigma regolativo quello di una permanente attualità della nozione classica di subordinazione come assoggettamento all'altrui potere giuridico di eterodirezione (tant'è che l'obiettivo di molti dipendenti di piccole imprese è quello di diventare a loro volta "padroni"); non mancano, in altri campi forse più rilevanti – quale quello della previdenza e degli ammortizzatori sociali –, i segnali di una diversa politica del diritto, provenienti direttamente dal mondo della piccola impresa e dell'impresa artigiana.

Si pensi alla norma in materia di contratti di solidarietà contenuta nella l. n. 236/1993, che, per le imprese artigiane prive del trattamento di CIGS, propone per la prima volta il meccanismo del cofinanziamento, in parte pubblico in parte a carico dell'Ente bilaterale, per l'erogazione di una misura di sostegno al reddito a favore dei lavoratori a orario ridotto.

Al di là del carattere recessivo dell'istituto cui la misura si accompagnava (il contratto di solidarietà), si trattava di un'idea feconda, che, nella prospettiva del principio di sussidiarietà, proponeva di rimediare alle carenze e iniquità della previdenza pubblica con ammortizzatori sociali contrattuali, e che non a caso ha trovato impulso negli anni a venire (l. n. 662/1996; l. n. 144/1999; l. n. 80/2005), fino a diventare, col protocollo sul *welfare*, recepito nella l. n. 247/2007, uno dei principi e criteri direttivi della delega finalizzata alla riforma degli ammortizzatori sociali; e da ultimo, uno degli aspetti caratterizzanti la misura dell'indennità di disoccupazione come sostituto funziona-

le della cassa integrazione guadagni per le imprese escluse da tale ammortizzatore sociale (l. n. 2/2009).

Sul punto, è certo che si miri alla valorizzazione dell'autonomia collettiva e della bilateralità, in funzione della creazione di un secondo pilastro previdenziale parallelo a quello della previdenza complementare pensionistica, come strumento ottimale per il superamento dell'attuale balcanizzazione degli ammortizzatori sociali, culminato nell'attuale utilizzo emergenziale dei c.d. "ammortizzatori sociali in deroga" ⁽²⁴⁾.

È interessante notare che l'utilizzo del principio di sussidiarietà (sia orizzontale che verticale) si coniuga strettamente con la valorizzazione degli elementi *workfare* presenti nel nuovo corso che sia pur faticosamente si va delineando: nell'art. 19, comma 10, della l. n. 2/2009 si trova formulata una vera e propria clausola generale di *workfare*, che condiziona il "diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali", al rilascio di una "dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale".

Questa clausola, ripresa in termini ancora più giuridicamente stringenti e vincolanti dal progetto di legge ichiniano sulla transizione a un sistema di *flexicurity* ⁽²⁵⁾, segnala, peraltro, una tendenza poco sottolineata, ma molto significativa: la tendenza a trasferire anche sul terreno del mercato del lavoro quella subordinazione giuridica che si vorrebbe in declino nel diritto del lavoro; e si tratta, ancora una volta, di

subordinazione nella accezione più pura, di assoggettamento a un potere autoritativo.

A ogni modo, quel che ci preme qui sottolineare, è che ancora una volta dal mondo delle piccole imprese e dell'artigianato che proviene l'impulso a spostare l'asse regolativo e il fuoco delle tutele verso il mercato del lavoro; purché non si cada in astratti ideologismi "mercataisti": ché sempre il mondo delle piccole imprese segnala la necessità di servizi per l'impiego efficienti ed economici, a partire da quelli di ricerca del personale⁽²⁶⁾.

11. In conclusione, sembra che la prospettiva delle piccole imprese indica a dubitare seriamente che quella delle "esenzioni settoriali" sia la strada giusta: quasi sicuramente non lo è per le piccole imprese; ma forse non lo è nemmeno per il diritto del lavoro *tout court*.

In Australia, dove è stata varata da pochi anni una storica legge sulla *small business exemption*, che esclude le piccole imprese (intendendosi per tali quelle con meno di 100 addetti) dalla legge sui licenziamenti illegittimi (*Work Choices* 2005), si incomincia già a dubitare se sia giusto ed economicamente utile che il 60% dei dipendenti privati possano essere licenziati *ad nutum*⁽²⁷⁾.

Il dubbio assale anche i *policy makers* britannici. Nella relazione su *Regulation and Small Firms* della UK Better Regulation Task Force, istituita dal Governo britannico nel 1997, si legge infatti che «Small Business exemptions are not the panacea many maintain: they may enable unscrupulous employers to ex-

plot employees and entrap consumers. And they may act as a barrier to growth for the small businesses themselves. But we recognise that in some cases they may be the only solution to the current complexity of regulation». E si conclude, pragmaticamente, constatandosi che «this is an area where further study is required»⁽²⁸⁾.

Ci sentiamo di sottoscrivere senza esitazioni questa conclusione, che può ben fungere da suggello all'intero convegno e invito agli studiosi del lavoro e ai *policy makers* nostrani: se nel Regno Unito, che non è Paese di micro e piccole imprese, viene candidamente confessata la carenza di studi e di conoscenze sulle piccole imprese, da noi, che delle piccole imprese siamo la Patria eletta, questo dovrebbe essere un imperativo categorico e un impegno ineludibile, non solo e non semplicemente per la sopravvivenza e lo sviluppo delle piccole imprese, ma dell'intero sistema economico. E, lasciatemelo dire da giurista del lavoro, per la stessa rifondazione del diritto del lavoro.

Armando Tursi

Professore ordinario
di Diritto del lavoro

Università degli Studi di Milano

Note

⁽¹⁾ Su questi temi, si veda Accornero, *Poter crescere e voler crescere: i piccoli imprenditori ex dipendenti*, in Traù (a cura di), *La "questione dimensionale" nell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna, 1999, 149 ss.

⁽²⁾ Si veda la relazione di Leonardi.

⁽³⁾ Si veda ancora Accornero, *op. cit.*

⁽⁴⁾ Meno di 10 addetti, secondo la classificazione UE.

⁽⁵⁾ Solo il 14% nell'industria: ma questo settore praticamente coincide con l'artigianato industriale

⁽⁶⁾ Per altri versi, un'altra riserva indiana o "zona franca" è quella del pubblico impiego: si veda Tursi, *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: chi è meno virtuoso, il datore di lavoro pubblico o il legislatore?*, in Tursi, Periti, *Lavoro, cambiamento organizzativo e contrattazione collettiva nelle università*, Il Mulino, Bologna, 2008, 73.

⁽⁷⁾ Art. 18, comma 1, l. n. 300/1970.

⁽⁸⁾ Art. 3, comma 1, l. n. 68/1999.

⁽⁹⁾ Art. 35, l. n. 300/1970.

⁽¹⁰⁾ Art. 47, comma 1, l. n. 428/1990.

⁽¹¹⁾ Art. 1, comma 1, e art. 12, comma 1, l. n. 223/1991.

⁽¹²⁾ Art. 24, comma 1, l. n. 223/1991.

⁽¹³⁾ Per esempio: la soglia dei 15 addetti condiziona l'applicabilità delle norme in materia di cartella sanitaria e di rischio, di riunione periodica del servizio di prevenzione e protezione, di elezione o designazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; la soglia dei 10 addetti consente, ma solo fino al 2012, di sostituire le procedure standardizzate di valutazione dei rischi, operanti per le aziende tra 11 e 50 addetti, con l'autocertificazione

⁽¹⁴⁾ Per esempio: i contributi per la CIGS variano a seconda che gli addetti siano meno di 16 o più di 15, e quelli per la CIGO a seconda che gli addetti siano meno di 51 o più di 50.

⁽¹⁵⁾ Si veda la relazione di Jessoula.

⁽¹⁶⁾ Art. 4, l. n. 443/1985.

⁽¹⁷⁾ Per non dire del formalismo francamente irragionevole della l. n. 188/2007 sulle dimissioni scritte, per fortuna durata lo spazio di un mattino.

⁽¹⁸⁾ Si veda l'art. 1 della legge fallimentare, come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 169/2007: includendo nel campo di applicazione della l.f. gli imprenditori esercenti un'attività commerciale, esclusi gli enti pubblici, a condizione che, nell'ultimo triennio, il loro attivo patrimoniale non abbia superato i 300 mila euro, i loro ricavi lordi non abbiano superato i 200 mila euro, e i loro debiti non superino i 500 mila euro, si ricava, in sostanza, che gli imprenditori non agricoli, compresi gli artigiani e gli imprenditori individuali, possono essere assoggettati a fallimento se superano le soglie economico-finanziarie ivi stabilite; di contro, una società commerciale potrebbe non essere assoggettata a procedura concorsuale se non supera le soglie economico-finanziarie stabilite. Diventa, così, irrilevante, ai fini della legge fallimentare, la distinzione tra

imprenditore (art. 2082 c.c.) e piccolo imprenditore (art. 2083 c.c.).

(¹⁹) Vedi, se vuoi, Tursi, *Le riforme del mercato del lavoro tra flessibilità e precarietà del lavoro*, in Tursi (a cura di), *Le forme di lavoro non standard alle soglie della XVI legislatura*, Quaderni del Corso di Laurea in Economia e Gestione delle Imprese del Terziario e dei Servizi Commerciali, 2009, n. 12, in www.unicatt.it/economia/.

(²⁰) La potenzialità stabilizzatrice di un contratto a termine di lunga durata è positivamente apprezzata, per esempio, nella bozza di disegno di legge “per la transizione a un sistema di flexicurity” elaborato da Pietro Ichino (si veda l’art. 5, comma 2, lett. d, della bozza pubblicata in www.pietroichino.it), che pure si ispira all’idea del “contratto unico” a

tempo indeterminato.

(²¹) Si veda Tursi, *Le riforme del mercato del lavoro: “estremismo neoliberalista”, “astuzia volpina”, o “riformismo preterintenzionale?”*, in *Stato e Mercato*, 2005, n. 2.

(²²) Berton, *The long run out of unemployment: are temporary jobs the shortest way?*, Laboratorio Revelli, Moncalieri, Working Paper, 2008, n. 76.

(²³) Non a caso, la pdl Cazzola propone di estenderla al datore di lavoro.

(²⁴) Si veda, da ultimo, Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali ed interventi di sostegno al reddito “al tempo della crisi”*, in *MGL*, 2009, n. 5, 350 e ss.

(²⁵) In cui «l’impegno del lavoratore a porsi a disposizione dell’ente» per le iniziative di ricollocazione diventa parte integrante di un vero e proprio

«contratto di ricollocazione al lavoro, [...] secondo un orario settimanale corrispondente all’orario di lavoro praticato in precedenza» (art. 3).

(²⁶) Si veda la relazione di Pier Antonio Varesi.

(²⁷) Si veda Wheelright, *Protecting and Promoting Small and Medium Enterprises: A Role for Labour Law in the New Labour Law Era ?*, in Arup, Gahan, Howe, Johnstone, Mitchell, O’Donnell (eds.), *Labour Law and Labour Market Regulation*, The Federation Press, Sydney, 2006, 86 ss.

(²⁸) Better Regulation Task Force, *Better Regulation and Small Firms: Progress Report*, Cabinet Office, London, 1999.

La flessibilità in entrata e in uscita: dalla flessibilità “tipologica” al contratto unico di lavoro?

di Mariella Magnani

1. Mi è stato assegnato un tema impegnativo: *Flessibilità in entrata e in uscita: dalla flessibilità “tipologica” al contratto unico di lavoro?* Tra l’altro non vi compare il termine “piccola impresa”. E questa è già un’avvisaglia che la discussione suggerita dal titolo del mio intervento non riguarda, o riguarda in modo limitato, la piccola impresa. Ad ogni buon conto cercherò di chiarire le tendenze dell’ordinamento in ordine alla c.d. flessibilità in entrata e a quella in uscita, per poi eventualmente verificare come questo quadro si adatta alle prassi e alle esigenze delle piccole imprese.

2. È opinione diffusa – e fondata – che nel nostro ordinamento il legislatore abbia fatto fronte alle esigenze di flessibilità delle imprese e, talora, degli stessi lavoro-

ratori più che incidendo sulla disciplina del rapporto a tempo pieno e indeterminato aumentando il grado di flessibilità funzionale attraverso l’offerta di una vasta gamma di contratti di lavoro alternativi rispetto al rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato.

Si parla impropriamente, per definire questi contratti, di contratti di lavoro “atipici” in alternativa all’espressione rapporti di lavoro “flessibili” ovvero, con una scelta preferibile, di contratti e rapporti di lavoro *non standard*.

Dal punto di vista della regolazione del mercato, l’articolazione tipologica dei rapporti di lavoro non è una novità e, al di là di eccessi regolativi anche fantasiosi presenti nel d.lgs. n. 276, essa non è da imputare alla c.d. Legge Biagi.

Già a partire dagli anni ottanta il legislatore ha fatto fronte alle

crescenti esigenze di flessibilità di imprese (e lavoratori) attraverso l’offerta di una pluralità alternativa di rapporti di lavoro, in gran parte a termine.

Ricordiamo gli interventi di promozione dell’occupazione giovanile, i contratti di formazione-lavoro, la disciplina del part-time, contenuta nella l. n. 863 del 1984, la progressiva liberalizzazione dei contratti a termine, infine, la legittimazione del lavoro interinale avvenuta con la l. n. 196/1997.

È vero però che nel d.lgs. n. 276, accanto ad una riscrittura della disciplina dei tipi già conosciuti, era presente una moltiplicazione quasi ossessiva delle tipologie di rapporti di lavoro (dal lavoro intermittente al lavoro accessorio; per non dire del lavoro occasionale, esito non voluto dalla farraginosa disciplina del lavoro a progetto). E proprio questo fatto

ha originato un vivace dibattito circa la funzione della moltiplicazione delle tipologie e circa i suoi effetti, in ipotesi destrutturanti il mercato del lavoro.

Gli autori della riforma hanno ricondotto siffatta funzione all'esigenza di emersione del lavoro nero o irregolare. Non ne è stato convinto il governo successivo, accanto alla normativa sullo *staff leasing*, ha abrogato, con la l. n. 247/2007, quella sul lavoro intermittente, poi prontamente ripristinata dal governo successivo con il d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008.

3. Per comprendere qual è l'attuale posizione del nostro ordinamento riguardo ai contratti *non standard* credo che non sia inappropriato considerare il contenuto del protocollo sul welfare del 23 luglio 2007, giacché esso contiene linee che, in quanto concordate tra governo e parti sociali, non sembrano facilmente rovesciabili. Alla base del protocollo vi è la considerazione che la flessibilità rappresenti (o possa rappresentare) strumento di inclusione sociale e che il sistema debba intervenire ad impedire che essa tramuti nel suo opposto. In questo senso vanno sia la previsione del limite massimo di durata dei contratti a termine tra lo stesso datore e lo stesso lavoratore, sia la disposizione, più invasiva, circa il diritto di precedenza nelle nuove assunzioni a tempo indeterminato in ipotesi di contratto a termine superiore a sei mesi. Se questa è la scelta, si comprende come ci si sia astenuti dal prefigurare se e come mettere le mani sul lavoro a progetto.

La relativa normativa, pur essen-

do di difficile inquadramento sistematico ed anzi molto criticata dai vari commentatori, ha avuto l'effetto di condurre la giurisprudenza ad affinare gli indici di subordinazione, quegli indici che essa appunto continua ad usare, a fronte della vacuità della – o per riempire di contenuti la – nozione di progetto. Senza dunque mettere le mani sul lavoro a progetto, con una buona dose di pragmatismo, da una parte, si affronta il problema delle collaborazioni coordinate e continuative dal punto di vista previdenziale, dall'altra, si mette l'accento sul contrasto di fenomeni elusivi della normativa sul lavoro subordinato.

La l. n. 247/2007 ha poi tradotto sul piano normativo il programma contenuto nel protocollo, "abolendo" con un vero e proprio colpo di mano la somministrazione a tempo indeterminato, abrogando la normativa sul lavoro a chiamata (riscritta unicamente per il settore del turismo e dello spettacolo), modificando la normativa sul contratto a termine proprio prevedendo la durata massima di utilizzazione e il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato per l'espletamento delle stesse mansioni, in ipotesi di contratti a termine di durata superiore a sei mesi.

Sebbene, dopo un periodo di ubriacatura regolativa, si sentisse la necessità di un po' di *self-restraint* nell'attività legislativa, il d.l. n. 112/2008 convertito nella l. n. 133/2008 è tornato sulla nostra materia. Anche in questo caso, a parte alcune disposizioni veramente innovative sul fronte della semplificazione, non si può dire che vi sia una vera e propria soluzione di continuità rispetto

agli interventi normativi precedenti e, in particolare, rispetto alla stessa l. n. 247. Se è vero che, con un *revirement* talmente immediato che non può non apparire polemico, viene ripristinato, ad esempio, il lavoro intermittente, resta la "abolizione" della somministrazione a tempo indeterminato.

E la stessa riforma della normativa sul contratto a termine, contenuta nella l. n. 247, non viene travolta. La disposizione sul limite temporale massimo diviene derogabile ad opera dei contratti collettivi – è da sottolineare, anche aziendali – stipulati con i sindacati comparativamente più rappresentativi: ed analogamente avviene per la previsione relativa al diritto di precedenza. Semmai il punto nel quale si può notare il segno di un tentativo di cambiamento di registro è nella previsione sanzionatoria di tipo indennitario, applicabile peraltro solo ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della l. n. 133 (21 agosto 2008) e, dunque, di discutibile legittimità costituzionale, come dimostrano alcune ordinanze di rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

Assai meno rilevante, sotto il profilo dell'indicazione di un cambiamento di registro è la ridefinizione delle cause di legittima apposizione del termine, con l'aggiunta alla clausola "generale" dell'inciso «anche se riferibili all'ordinaria attività dell'impresa», che compare già nella normativa sulla somministrazione di lavoro. Essa infatti, non altera i termini della questione circa l'intensità del sindacato giudiziario sulle ragioni legittimanti la stipulazione del contratto a termine, nel senso che non

avvalora né smentisce il requisito della temporaneità.

4. Le disposizioni sul limite massimo di impiego presso lo stesso datore di lavoro non concernono, per espressa previsione normativa della stessa l. n. 247/2007, la somministrazione di lavoro.

Dunque, presidiata la cittadella dei contratti a termine, con la norma di cui sopra, fuori resta un ampio (e fruibile) arcipelago di tipi di rapporto di lavoro temporaneo, subordinato e no (si pensi solo al contratto di somministrazione, inserimento, a progetto; per non parlare dei rapporti che non sono neppure di lavoro, ad esempio stage) che pone un problema di coerenza di sistema.

La discussa proposta del “contratto unico” di lavoro ne rappresenta l’evidente presa d’atto. Dubito tuttavia che essa costituisca la risposta. Essa, nella versione suggerita dagli economisti Boeri e Garibaldi nel 2007, prefigura un contratto a tempo indeterminato caratterizzato da una fase di inserimento – pari a tre anni, nel corso dei quali scatterebbe, in caso di licenziamento, unicamente un regime indennitario – e una fase di stabilità: si tratta dunque di un contratto in cui, più precisamente, vi è un accrescimento dei diritti di stabilità con l’aumentare della anzianità di servizio.

Al di là della difficile praticabilità politica, perché si tratterebbe di incidere sul campo di applicazione dell’art. 18 Stat. lav. – l’ultimo tabù –, l’idea di collegare all’anzianità un accrescimento dei diritti di stabilità non è tanto diversa dalla previsione di un periodo di prova più lungo di quello oggi previsto dai contratti

collettivi (anche se bisogna fare i conti con la limitazione legislativa dei sei mesi previsti dalla l. n. 604/1966). Ma soprattutto la relazione di lavoro, come ogni relazione contrattuale, è fatta anche di aspettative ed affidamenti. Non è affatto certo che il contratto unico possa essere per il datore equivalente ad un contratto a termine (ove è ben chiaro tra le parti che esso si estinguerà alla scadenza predeterminata); né come e perché per il lavoratore possa essere preferibile ad un contratto a termine di durata apprezzabile, sempre convertibile in un contratto a tempo indeterminato.

5. In generale, può porsi la questione circa la *funzione* dei contratti di lavoro *non standard* – non quelli marginali su cui inutilmente si infiamma o si è infiammato il dibattito politico – ma quelli comuni alla consolidata esperienza di tutti i mercati del lavoro europei e non europei e oggetto di considerazione da parte del Libro verde della Commissione europea del 2006 sulla modernizzazione del diritto del lavoro (contratti a tempo determinato, a tempo parziale, temporaneo, nonché di lavoro autonomo coordinato).

Il fatto che si riscontrino analoghe tendenze alla destandardizzazione (soprattutto attraverso l’impiego di contratti a termine, subordinato o no) in ordinamenti a diverso grado di rigidità fa supporre che la loro diffusione non sia *in toto* legata al livello di protezione e, dunque, ai costi del contratto *standard* a tempo pieno ed indeterminato (come se una riduzione dei costi, ovvero un aumento del suo grado di flessibilità funzionale, potesse riporta-

re al contratto a tempo pieno ed indeterminato).

Non dà infatti questa lettura, considerandolo un dato ormai imminente al modo attuale di organizzazione delle imprese in un’economia globalizzata il già citato Libro verde della Commissione europea del 2006 che vede nei contratti atipici (o nei contratti *standard* flessibili) non solo il mezzo che hanno le imprese di adeguarsi rapidamente all’evoluzione delle scelte dei consumatori e delle tecnologie, ma perfino un vantaggio per i lavoratori che avrebbero maggiori opzioni per quanto riguarda l’organizzazione dell’orario di lavoro, la possibilità di carriera, l’equilibrio tra la vita familiare e professionale e la formazione, e che sarebbero incentivati ad una maggiore responsabilità personale.

6. Se si muove dal presupposto che una certa quota di contratti di lavoro *non standard*, in particolare a termine, sia ormai imminente o strutturale al sistema, vi è evidentemente un problema di protezione sociale dei lavoratori coinvolti che concerne innanzitutto l’integrazione del reddito e la conseguente copertura previdenziale.

Nella l. n. 247/2007 v’è una delega per la riforma degli ammortizzatori sociali contenente, come principio direttivo, quello del disboscamento della giungla dei trattamenti e della creazione di un unico strumento indirizzato al sostegno del reddito (e al reinserimento) dei soggetti disoccupati, senza distinzione di tipologia di contratti di lavoro. Ma la stessa legge ha nel frattempo elevato l’indennità di disoccupazione e il relativo periodo di godimento

anche per i lavoratori che abbiano effettuato almeno settantotto giornate di lavoro, riconoscendo la contribuzione figurativa per tutto il periodo di fruizione dell'indennità di disoccupazione. Ci si comincia dunque a muovere nella linea della flessicurezza, volta a coniugare flessibilità e sicurezza.

7. L'altro nervo scoperto è quello relativo alla formazione: il modello flessibile dei *contingent workers* (ovvero dei lavoratori atipici) mette in crisi l'interesse delle imprese ad investire in formazione: e ciò mentre quello di cui il sistema ha più bisogno è una società meglio educata. A questo proposito, però, a parte che per le tipologie per le quali vi è comunque un datore di lavoro interessato per definizione ad investire in formazione, in particolare il lavoro somministrato (cfr. in proposito l'art. 12 del d.lgs. n. 276), poco si può fare dal punto di vista legislativo.

Questa è una questione che attiene alle politiche e alle strutture della formazione professionale (in particolare continua) e che riguarda, a ben vedere, anche se con modalità diverse, in generale tutta la forza lavoro, pure i lavoratori a tempo indeterminato. Pure per questi lavoratori – in un mercato del lavoro aperto in cui i lavoratori possono sempre andarsene e portate il loro *skill* con loro – c'è una minore propensione delle imprese a investire in formazione, per l'incertezza della ritenzione, vale a dire di recuperare i relativi costi. Tant'è che stanno acquistando sempre più rilevanza nella prassi strumenti di fidelizzazione anche di tipo forte, come clausole di stabilità a

favore dei datori di lavoro e patti di non concorrenza.

8. Come si collocano le recenti – e anche quelle preannunciate: non dimentichiamo che è in discussione al Parlamento un disegno di legge sul processo che finisce per toccare la materia dei licenziamenti – riforme del lavoro riguardo alla piccola impresa? La prima impressione è che quello della piccola impresa sia un altro pianeta. Innanzitutto, dovremmo chiarirci che cosa intendiamo per piccola impresa. C'è una nozione economica e c'è una nozione giuridica, in particolare giuslavoristica. C'è una classificazione comunitaria, basata sul numero di addetti e su indici finanziari, che qualifica piccola impresa quella fino a 50 dipendenti e considera, a fini statistici le classi di impresa da 0 a 1 persona, 2-9 persone; 10-49 persone; 50-249 persone.

Ci sono diverse nozioni nazionali, rilevanti dal punto di vista giuslavoristico, basate sul numero di dipendenti. Accanto alla soglia fatidica dei 15 dipendenti – talora declinata in relazione alla impresa, talora in relazione alla unità produttiva – si va facendo strada nella legislazione nazionale, specie in quella di derivazione comunitaria, la soglia dei 50 dipendenti. Pensiamo al d.lgs. n. 25/2007 sugli obblighi di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori.

9. Non risultano dati specifici sull'impiego dei contratti di lavoro a tempo pieno ed indeterminato e dei c.d. contratti *non standard* o “flessibili” o “atipici” nelle diverse classi di imprese. Ri-

cerche empiriche di tipo settoriale e locale, condotte in particolare in Veneto su un campione di 800 piccole imprese, dimostrerebbero che il 94,3% dei dipendenti ha un contratto a tempo indeterminato, il 4,4% è assunto a tempo determinato mentre i contratti di nuova ideazione non superano l'unità percentuale. Confermerebbero dunque quanto è percezione comune, cioè la tendenza delle piccole imprese ad assumere con forme contrattuali “stabili”: le piccole imprese sono interessate ad attuare politiche di fidelizzazione dei lavoratori attraverso garanzie di continuità lavorativa. E questa tendenza non sarebbe correlata al limite dimensionale dei 15 dipendenti, oltre la quale scatta la c.d. stabilità reale, cioè non è propria solo delle imprese al di sotto dei 16 dipendenti.

Se è vera questa tendenza, la tipologia contrattuale *non standard* cui potrebbero essere più interessate le piccole imprese è il contratto di apprendistato, anche per gli incentivi economici goduti. Ma certo la disciplina italiana non è tra le più invitanti; e non è detto che lo sia diventata dopo il d. l. n. 112/2008.

10. Resta sullo sfondo il problema della disciplina dei licenziamenti. Se è vero che non vi sono evidenze che i comportamenti delle piccole imprese siano più di tanto condizionate dalla disciplina del licenziamento, questo non vuol dire che essa sia soddisfacente. Mentre nell'area della stabilità obbligatoria la tutela è leggera, nell'area della stabilità reale, la disciplina legislativa, cumulandosi con la lentezza del processo, rende pesante e co-

munque poco prevedibile il costo aziendale, contribuendo ad elevare la monetizzazione della perdita del posto di lavoro assai più che assicurare l'effettiva reintegrazione. Soprattutto dopo la l. n. 108/1990, il sistema di tutela contro il licenziamento illegittimo si è tramutato in un sistema essenzialmente risarcitorio in cui, peraltro, la misura del risarcimento del lavoratore è, in buona sostanza, legata, non al danno subito dal medesimo, ma, del tutto casualmente, alla durata del processo. Quindi un sistema che produce esiti "iniqui" anche dal punto di vista del singolo lavoratore.

Appunto per questo stupisce che il problema non venga affrontato centralmente e si finisca per consegnarlo a soluzioni rapsodiche e striscianti come quella prevista

dal disegno di legge sulla riforma del processo del lavoro. Se l'analisi appena condotta è fondata, non dovrebbe destare scandalo una riforma indennitaria che consenta di calibrare l'entità del risarcimento in relazione ai danni effettivamente subiti dal lavoratore, senza escludere, naturalmente, il mantenimento di una garanzia reintegratoria, debitamente rafforzata, là dove possa venire in considerazione un profilo di dignità della persona (si pensi, in particolare, al licenziamento discriminatorio). In fin dei conti si tratterebbe di tornare in tal modo al progetto originario dello Statuto dei lavoratori. Come si ricorderà, nel suo progetto, il governo si era limitato a tutelare con la c.d. stabilità reale i dirigenti delle rappresentanze sindacali aziendali, mentre per quanto

riguarda gli altri lavoratori veniva confermata l'applicazione della l. n. 604/1966; il resto fu opera della decima Commissione e dell'Assemblea del Senato. E un simile sistema indennitario generalizzato potrebbe poi, in ipotesi, anche essere graduato in relazione alle dimensioni dell'impresa.

Mariella Magnani
Professore ordinario
di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Pavia

Bibliografia

M. Magnani, P.A. Varesi, *Organizzazione, mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005.
M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Giappichelli, Torino, 2008.

Contratto unico contro la precarietà

di Marco Leonardi, Massimo Pallini

Al momento il dibattito sulla riforma del mercato del lavoro sembra ruotare esclusivamente attorno alle proposte di riforma della contrattazione nazionale e decentrata. Il problema della precarietà del lavoro giovanile e di un mercato del lavoro sempre più duale fatto di *insiders* e *outsiders* è rimasto momentaneamente in disparte. La ragione di questo a nostro parere è di tattica politica ma anche della mancanza di una soluzione semplice e condivisa e di rapida attuazione. Sia le ragioni di tattica politica che di sostanza potrebbero rapidamente venir meno. Il centrodestra al governo sembra voler concentrarsi sul lavoro pubblico e dopo

la sconfitta sull'art. 18 di 5 anni fa non vuole toccare le forme contrattuali del rapporto di lavoro privato: si limita a qualche generico richiamo ad una maggiore flessibilità. Il centro sinistra trova convenienza in questo momento a cavalcare la protesta contro il governo ma dopo le manifestazioni di piazza si rende conto che non può sottrarsi all'onere della proposta politica. La lotta alla precarietà è una sua bandiera e qualche primo passo è stato compiuto nel protocollo di luglio, l'ultimo atto politico di grande rilevanza del governo Prodi, con la cancellazione di qualche forma di contratto poco utilizzato come *staff leasing* o

job on call e il divieto di reiterazione dei contratti a termine per più di 36 mesi. Ora il centrosinistra avrebbe l'occasione di non apparire come conservatore dello *status quo*, di non difendere gli *insiders* contro gli *outsiders*, se solo trovasse il modo di proporre la cancellazione dei contratti atipici e la contestuale revisione del contratto di lavoro indeterminato nel modo più condiviso e "indolore" possibile.

A noi sembra meglio una proposta "minimale o graduale" ma politicamente possibile piuttosto che una proposta "radicale" ma impossibile per l'opposizione delle parti sociali.

Sembra ormai chiaro che i contratti flessibili (co.co.pro., contratti a termine ecc.) abbiano contribuito non poco ad aumentare l'occupazione. Per questa ragione molti ormai pensano che non sia opportuno cancellarli in toto ma piuttosto ricondurli in qualche modo ad una nuova forma di contratto di lavoro a tempo indeterminato, "il contratto unico" appunto che possa comprendere la maggior parte dei contratti flessibili e il contratto standard a tempo indeterminato attualmente vigente.

Esistono modi diversi di concepire un contratto unico, ognuno con i suoi pregi e difetti. I primi due sono progetti "radicali" in quanto cambiano radicalmente il contratto di lavoro e le leggi sul licenziamento, l'ultimo è un progetto "minimale o graduale" perché appone cambiamenti al contratto di lavoro indeterminato standard esistente.

Una proposta suggestiva (Boeri-Garibaldi *lavoce.info*) è quella di sostituire tutte le forme di contratto dipendente a termine – lasciando inalterata la regolazione dei contratti "parasubordinati" – con un contratto a tempo indeterminato che funzionerebbe così: primo anno di prova con licenziamento libero, dal secondo al terzo anno con tutela soltanto economica avverso il licenziamento, per gli anni successivi del rapporto di lavoro si applicherebbe invece la tutela reale, cioè il diritto ad essere reintegrati in caso di licenziamento per motivi ingiustificati.

Il pregio della proposta è che garantisce fin da subito un contratto a tempo indeterminato e quindi "risolve" il problema della preca-

rietà e dà alle aziende la possibilità di investire in formazione in un contratto destinato a durare.

Le resistenze (di sindacato e Confindustria allo stesso modo) a questo tipo di soluzione sono di tre diversi tipi.

Il principale è che questo nuovo contratto sarebbe destinato a sostituire tutte le diverse tipologie di lavoro subordinato (sia a tempo indeterminato che a termine) e detterebbe un identico regime di protezione avverso il licenziamento sia per le grandi che per le piccole imprese. Ciò che in particolare preoccupa Confindustria è l'eliminazione della possibilità di ricorrere a contratti a termine per esigenze organizzative che hanno effettivamente una durata temporale limitata e predeterminata o predeterminabile, dovendo l'impresa, invece, ricorrere anche in questi casi all'assunzione del lavoratore con un contratto a tempo indeterminato. Al momento in cui viene meno l'esigenza temporanea che ne aveva richiesto l'impiego, l'impresa dovrebbe ricorrere al licenziamento con i relativi costi economici e gestionali (indennità di preavviso, costi amministrativi e consulenziali per l'atto di licenziamento, rischi di contenzioso). Una posizione di conservazione del difficile equilibrio esistente non consiglia di mettere tutto in discussione. Però è anche vero che la precarietà è un problema di dimensioni grosse e probabilmente richiede soluzioni adeguate e non solo un po' di belletto.

Un ulteriore problema è che il nuovo contratto unico, secondo la proposta Boeri-Garibaldi, dovrebbe esser applicato solo a chi entra nel mercato del lavoro o a chi cambia lavoro. Tutti i con-

tratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato già esistenti non verrebbero toccati e i loro attuali diritti integralmente garantiti. Questo vuol dire però un periodo di transizione di 10-20 anni dove ci sarebbero in essere contratti diversi per lavori uguali. E soprattutto ci sarebbero grosse differenze tra generazioni con i giovani in prevalenza con i nuovi contratti unici e gli anziani con i vecchi contratti standard garantiti. In ogni caso tale soluzione, seppur non ottimale, segnerebbe un qualche miglioramento rispetto alla situazione attuale caratterizzata da giovani con contratti precari e anziani con contratti garantiti.

Il terzo problema riguarda l'art. 18 e la flessibilità in uscita. Il vero tabù della sinistra. Il contratto unico prevede l'applicazione dell'art. 18 ma solo dopo il terzo anno. Prima c'è un periodo di prova e due anni di licenziamento libero previa indennità monetaria (ma non è che ti licenziano proprio prima che entri in vigore la protezione dell'art. 18?).

Noi sottolineiamo un quarto problema, che ci sembra il più grave di tutti: il contratto unico così definito comprende solo una riforma dei contratti di lavoro dipendente a termine e non i contratti "parasubordinati" (co.co.pro., co.co.co. e partite IVA). Ma il contratto di lavoro subordinato e il contratto di lavoro c.d. parasubordinato sono ormai considerati nel mercato del lavoro come due tipi di rapporti perfettamente fungibili per l'impresa; ne deriva che tra questi intercorre un rapporto da vasi comunicanti, per cui irrigidire la disciplina del contratto di lavoro

subordinato (appunto, eliminando la possibilità di ricorrere a contratti a termine) significa con estrema probabilità incrementare l'uso del ricorso a quelli parasubordinati, cui continuerebbe ad applicarsi una invariata disciplina legale ancora estremamente più vantaggiosa per l'impresa (non applicandosi la tutela contro il licenziamento per tutta la durata del rapporto, né i minimi retributivi previsti dai contratti nazionali, né le più elevate aliquote contributive previdenziali).

Il maggior problema della precarietà del lavoro – non affrontato in modo realmente efficace nel protocollo di luglio 2007, ma neppure in questa proposta di contratto unico – deriva proprio dal fatto che la grande convenienza (economica e gestionale) spinge le aziende a ricorrere in modo illecito ma quanto mai diffuso a contratti “parasubordinati” per assolvere mansioni che debbono essere svolte dal lavoro organicamente e continuativamente dentro l'organizzazione aziendale.

Il progetto di Pietro Ichino, riformulato in una versione ancor più completa e dettagliata nella relazione per il seminario di Bertinoro della Fondazione Scuola di Politica del 4 settembre 2008 e pubblicato nella rivista *Italianieuropei*, propone invece un superamento del dualismo subordinazione/parasubordinazione a fronte di una rimodulazione della tutela legale contro il licenziamento. La proposta pur lasciando inalterati i tipi contrattuali disegna un'area di “dipendenza economica”, in cui verrebbero ricompresi tutti i rapporti di lavoro subordinato nonché quelli di collaborazione coordinata e conti-

nuativa da cui il prestatore tragga almeno metà del proprio reddito annuo. Tutti questi tipi di rapporti sarebbero destinatari della medesima disciplina legale.

Ad eccezione dei licenziamenti disciplinari, discriminatori o comunque per motivi illeciti cui continuerebbe ad applicarsi l'art. 18, l. n. 300/1970, il lavoratore in caso di licenziamento per motivi economici od organizzativi dovrebbe ricevere dall'impresa un congruo indennizzo che cresce con l'anzianità di servizio (per esempio: una mensilità per ogni anno). Dovrebbe inoltre essere attivata un'assicurazione contro la disoccupazione, di livello scandinavo: durata pari al rapporto intercorso con limite massimo di quattro anni (per esempio: copertura iniziale del 90% dell'ultima retribuzione, decrescente di anno in anno fino al 60%), condizionata alla disponibilità effettiva del lavoratore per le attività mirate alla riqualificazione professionale e alla rioccupazione. Detta assicurazione e i servizi collegati, affidati a enti bilaterali, sarebbero finanziati interamente a carico delle imprese, con un contributo determinato secondo il criterio *bonus/malus*: l'imprenditore che ricorre con maggiore frequenza al licenziamento per motivi economici od organizzativi vede lievitare il contributo; quello che non vi ricorre lo vede scendere. Tale sistema di indennizzo troverebbe applicazione anche alle piccole imprese ma con un massimale pari a 6 mensilità in tutti i casi in cui il lavoratore abbia un'anzianità di servizio inferiore ai 12 anni, destinato invece a incrementarsi negli anni successivi.

In sostanza Ichino, come dà atto espressamente, intende adattare

la proposta di *flexsecurity* degli economisti Blanchard e Tirole all'Italia. La proposta si fonda su una valutazione di inadeguatezza del Giudice nel valutare “oggettivamente” la sussistenza di una causa organizzativa o economica di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, astenendosi cioè dall'operare un proprio sindacato di opportunità o di convenienza economica della scelta dell'imprenditore.

Quest'ultima proposta è sicuramente ben congegnata e degna di apprezzamento. La critica che può essergli mossa è forse quella di astrazione rispetto al contesto italiano: quasi che ci si possa di colpo trasformare in danesi o svedesi spostando repentinamente e radicalmente l'asse della tutela dei lavoratori dalla stabilità del rapporto al sostegno del reddito nei periodi di disoccupazione. Un sistema quale quello che propone Ichino con un ammortizzatore sociale così generoso (sino a 4 anni di indennità che si cumulerebbe con quelle di disoccupazione o di mobilità erogate dall'Inps) finanziato integralmente dalle imprese rischia di prestare il fianco a condotte opportunistiche da parte dei lavoratori specialmente nelle aree del Paese dove vi sono meno opportunità di lavoro, così da far schizzare verso l'alto in brevissimo tempo l'onere contributivo che grava sulle imprese. Lo stesso Ichino, d'altronde, dà atto dell'arduità dell'impresa di implementare nel breve periodo un sistema simile a quello scandinavo in un Paese come il nostro in cui – è triste ammetterlo – non è diffuso lo stesso senso civico.

Sul piano tecnico poi la proposta si espone anche a un utilizzo “fraudolento” da parte delle im-

prese, che sarebbero indotte a qualificare come licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (e a gravarsi del relativo indennizzo) licenziamenti effettivamente adottati per motivi discriminatori o illeciti così da sottrarli al sindacato del Giudice e al regime di tutela reintegratoria. In tal modo, infatti, l'onere della prova in giudizio sarebbe invertito: il lavoratore, in luogo del datore, dovrebbe offrire la difficile prova che si tratti di un licenziamento motivato da ragioni discriminatorie e illecite e non già economico-organizzative. Non appare confortare circa l'insussistenza o la governabilità di questo pericolo l'esempio, che cita Ichino, della giurisprudenza elaborata avverso le condotte antisindacali *ex art. 28 Stat. lav.*; in questo caso, infatti, il ricorrente è comunque una soggetto collettivo sindacale che il più delle volte agisce avverso una azienda in cui sono costituite rsa o rsu è dunque in condizioni (organizzative ed economiche) che rendono più agevole reperire delle prove indiziarie rispetto ad un individuo licenziato, che il giorno successivo si troverebbe al di fuori del contesto aziendale, dove oltretutto potrebbe non esservi alcuna rappresentanza sindacale in grado di aiutarlo nel reperimento di dette prove. Non è un caso che con il declinare delle adesioni alle organizzazioni sindacali sono anche andati riducendosi radicalmente il numero dei procedimenti *ex art. 28*.

Da tempo sosteniamo una diversa proposta di contratto unico, che è certamente molto meno "radicale", ma forse per questo più agevolmente praticabile nel contesto attuale.

La nostra idea di "contratto unico" mira anch'essa al superamento della separazione assoluta tra lavoro subordinato e collaborazione professionale svolta all'interno di un'impresa. Una separazione che ha ormai perso una reale e sicura capacità di distinguere tra diverse forme contrattuali e – soprattutto – ogni giustificazione sul piano sociale ed economico-organizzativo. In sintonia con le indicazioni della Unione europea e della nostra stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost. sentenza n. 30/1996) è giunto il momento di ripensare la stessa nozione e la disciplina legale del lavoro "dipendente" adeguandolo alla realtà del mercato del XXI secolo, riconducendo ad un unico contratto sia il lavoro qualificato come subordinato secondo i canoni dettati dal codice civile del 1942 sia il lavoro formalmente autonomo, ma prestato in modo esclusivo o prevalente "in" e "per" una organizzazione imprenditoriale. Non è dunque un elemento quantitativo/reddituale, come propone Ichino, che distinguerebbe le collaborazioni che debbono essere ascritte a questa nuova area del lavoro dipendente, ma un elemento qualitativo/organizzativo: essere soggetti che prestano il loro lavoro per un'organizzazione imprenditoriale e non offrono i loro servizi autonomamente e direttamente sul mercato.

A fronte del sostanziale ampliamento dei destinatari della tutela legale ora destinata solo al lavoro subordinato è opportuno importare in questo nuovo tipo "standard" di lavoro dipendente a tempo indeterminato – pur con cautela e ponderazione – margini

di flessibilità sia in entrata sia in uscita.

La flessibilità in entrata può ottenersi in misura ragionevole (ad esempio 12 mesi) attraverso periodi di prova più lunghi, da determinarsi in rapporto alla natura delle mansioni assegnate.

La flessibilità in uscita può agevolarsi – ispirandosi ai provvedimenti di riforma già attuati in *Germania* e da ultimo proposti in *Francia* al fine di ridurre il contenzioso giudiziario e il relativo rischio delle cause avverso i licenziamenti – attraverso l'attribuzione al lavoratore alle dipendenze di un'impresa con più di 15 dipendenti di una "indennità economica di licenziamento" prevista per legge e a carico del datore di lavoro, che si aggiunge al periodo di preavviso. Questa indennità si applicherebbe solo in caso di licenziamenti individuali (e non collettivi) per giustificato motivo oggettivo (e non disciplinare).

Il meccanismo funzionerebbe in questo modo: all'atto del licenziamento per motivo oggettivo il datore di lavoro deve offrire al lavoratore l'indennità prevista per legge. Il lavoratore è libero di accettarla sino al sessantesimo giorno successivo al licenziamento o invece rifiutarla e impugnare davanti al giudice il licenziamento; ma in quest'ultimo caso perde il diritto all'immediata erogazione dell'indennizzo, potendo invece ottenere in caso di accoglimento del suo ricorso in sede giudiziale la condanna del datore alla reintegra e al risarcimento del danno.

Ciò significa che la disciplina sanzionatoria dettata dall'art. 18 Stat. lav. non viene modificata,

continuando a gravare l'impresa dell'onere della prova di dimostrare le ragioni del licenziamento e la loro veridicità; si interviene invece in una fase anteriore prevedendo un'opzione prevista per legge di indennizzo monetario per evitare il contenzioso.

Questo meccanismo di indennità è stato adottato in *Germania* dalle Leggi Hartz del governo socialdemocratico e da ultimo proposto in *Francia* con il progetto d'accordo con le principali organizzazioni sindacali sulla modernizzazione del mercato del lavoro.

Questo tipo di contratto "unico" che proponiamo ha il rilevante vantaggio che non introduce differenze tra generazioni, ma supera quelle attuali tra lavoratori subordinati e parasubordinati che si trovano in situazioni sostanzialmente identiche in seno alla stessa impresa e al contempo "spalma" la flessibilità su una platea ampia imponendo a tutti un costo molto piccolo.

Non paiono colpire il segno le critiche di incostituzionalità per violazione del diritto di difendere giudizialmente i propri diritti di cui all'art. 24 Cost. In questo caso non verrebbe compresso tale diritto, che il lavoratore rimane libero di esercitare impugnando giudizialmente il licenziamento; l'ordinamento appronterebbe soltanto un'ulteriore garanzia preventiva della serietà "economica" della scelta di licenziare, perché l'impresa deve comunque preventivare di esser gravata in tutti i casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo – e non già soltanto nelle ipotesi in cui spontaneamente l'impresa sia disponibile a

incentivare l'esodo del lavoratore – di un onere economico aggiuntivo che consegue automaticamente alla facoltà del lavoratore di fruire dell'indennizzo. È pur vero che il lavoratore sarebbe chiamato a esercitare tale scelta in un momento di debolezza economica, avendo appena perso il suo reddito da lavoro, ma da questo punto di vista la situazione non sarebbe dissimile, ma anzi più garantista, di quella attuale in cui non si dubita della costituzionalità e validità di accordi di risoluzione del rapporto sottoscritti a norma dell'art. 411 c.p.c. dai lavoratori con l'assistenza di rappresentanti sindacali a garanzia della genuinità della volontà negoziale espressa. Il lavoratore potrebbe piuttosto negoziare questi accordi di esodo in una posizione di maggior forza contrattuale, sapendo di poter contare in ogni caso su una indennità economica minima prevista per legge.

Pone un problema indubbiamente serio Ichino, laddove critica per eccessiva "timidezza" l'intervento sulla disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo che proponiamo, la quale non sarebbe in grado di dotare il sistema della flessibilità necessaria per riequilibrare l'estensione delle tutele del lavoro subordinato al mondo dei c.d. "parasubordinati".

A questo proposito si può pensare – dopo un adeguato periodo di tempo in cui si sia effettivamente verificata la diminuzione dei contratti atipici – di agire ulteriormente sulla disciplina del licenziamento per ragioni economiche in due direzioni: 1) attraverso la specificazione delle ra-

gioni di "giustificato motivo oggettivo" che ricomprendano chiaramente le ipotesi di scarso rendimento e di inadeguatezza professionale del lavoratore 2) rimettendo alla discrezionalità del giudice se disporre la reintegrazione sul posto di lavoro o solo il risarcimento del danno in caso di annullamento del licenziamento, in analogia a quanto previsto in *Germania*.

La soluzione 1) prevede un aggravio di ricorsi ai giudici del lavoro mentre la soluzione 2) prevede certo un parziale indebolimento della posizione del lavoratore di fronte al licenziamento, il quale non può più contare con certezza sulla reintegrazione in caso di annullamento del licenziamento e sul suo effetto dissuasivo, ma è pur sempre preferibile alla proposta in discussione alle Camere su proposta del Ministro Sacconi di includere nel contratto di lavoro, previa certificazione, delle clausole di ricorso obbligatorio al solo giudizio arbitrale secondo equità in caso di contenzioso di lavoro. Queste clausole infatti espongono il lavoratore al ricatto al momento della firma del contratto e gli impongono sostanzialmente di rinunciare *ex ante* ad avvalersi della tutela legale alla reintegrazione prevista dall'art. 18 Stat. lav.

Marco Leonardi

Ricercatore di Economia politica
Università degli Studi di Milano

Massimo Pallini

Professore associato
di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Milano

La gestione delle relazioni di lavoro nelle piccole imprese

di Luca Solari, Tania Toffanin

1. Premessa

Le piccole imprese e le medie imprese (PMI) svolgono un ruolo centrale nell'economia europea. Nell'Unione europea allargata composta da 25 Paesi, circa 23 milioni di piccole e medie imprese producono oltre 75 milioni di posti di lavoro. Non si tratta, dunque, di un fenomeno tipicamente nazionale o italiano, collegato – come da più parti è stato rilevato – alla presenza di peculiari specializzazioni produttive o all'assenza di imprese di grandi dimensioni.

In Italia, tale fenomeno si relaziona alla presenza di un tessuto urbano e sociale che risulta caratterizzato dalla dispersione territoriale, meno dalla concentrazione. La frammentazione degli insediamenti abitativi ha favorito una struttura produttiva, “la fabbrica diffusa” (Accornero, 1981) che nel tempo ha dimostrato una elevata capacità di resistenza, nonostante l'aumento dei processi di reintegrazione di molte fasi del processo produttivo da parte delle medie e grandi imprese.

La regolazione del lavoro, la riproduzione delle competenze, il ruolo imprenditoriale, la cultura gestionale e il sistema degli incentivi sono temi che risentono della carenza di indagini empiriche, anche di natura longitudinale, da parte degli studi organizzativi e socio-economici.

Storicamente tali studi si sono concentrati sulla grande dimensione d'impresa, spesso con la

pretesa di trasferire gli esiti della analisi nello studio delle dinamiche collegate alla piccola impresa, considerando, quindi, la variabile relazionale e l'ambiente ove si esplica la prestazione lavorativa come elementi subordinati in toto alla specializzazione produttiva e settoriale o alle caratteristiche istituzionali del contesto indagato.

È invece possibile sostenere che è l'indistinguibile intreccio tra il ruolo imprenditoriale e quello gestionale, tra le caratteristiche dell'impresa e quelle delle maestranze, a determinare una specificità della piccola dimensione d'impresa. Specificità che esige sul piano analitico di essere affrontata con metodologie e premesse scientifiche alternative a quelle in uso per la grande impresa.

La piccola dimensione d'impresa ha un impatto diretto nella regolazione del lavoro poiché se da un lato produce una semplificazione di funzioni complesse, dall'altro intensifica la relazione lavorativa: il campo di osservazione che ne esce ha una rilevanza scientifica autonoma e difficilmente comparabile agli studi che interessano la grande impresa. Quest'autonomia stenta a essere riconosciuta e analizzata. Negli studi organizzativi emerge, infatti, una visione della PMI come organizzazione incompleta e sospesa in un processo di crescita interrotto (successione, famiglia, ciclo di vita, ecc.). In altri casi prevale un pregiudizio macro-

fondato che equipara la gestione delle risorse umane alla presenza di un sistema articolato di ruoli e strumenti dedicati e dimentica come il fulcro rimanga sempre concentrato nell'assetto del rapporto tra soggetto e organizzazione. È il rapporto tra soggettività e organizzazione l'elemento distintivo su cui concentrare l'attenzione: la sua forma e la sua evoluzione sono stati oggetto di studio da parte di Barnard, Simon e Rousseau.

Tuttavia prevalgono ancora molti pregiudizi sul ruolo che tale rapporto detiene nella regolazione del rapporto di lavoro e poca attenzione è stata prestata agli effetti che tale ruolo ha nella determinazione della produttività del lavoro.

2. Miti e vuoti empirici sulla piccola impresa

In Italia i primi studi sulle imprese di piccole dimensioni compaiono nella seconda metà degli anni settanta. In questo periodo la struttura produttiva italiana conosce una vasta diffusione dei processi di decentramento produttivo con i quali molte grandi imprese esternalizzano una o più fasi del processo di produzione ma anche di crescita autonoma di attività imprenditoriali.

Tali processi si estendono in modo sistematico fino agli anni novanta sia nelle aree caratterizzate da grandi insediamenti produttivi, come quelle del “Triangolo industriale”, sia nelle aree rurali

del nord-est e del centro Italia. L'analisi del processo d'industrializzazione di queste ultime, in particolare, ha contribuito alla nascita di una vasta letteratura sulle aree di piccola impresa e sulla loro evoluzione. "L'industrializzazione senza fratture" (Fuà, 1983) è stata contrapposta alla dinamica che, invece, ha sostenuto la nascita dell'impresa fordista, alimentando poi, durante tutti gli anni novanta la costruzione del mito "piccolo e bello" ma anche associando la piccola dimensione d'impresa al fenomeno dell'economia sommersa e illegale. Altri studi hanno evidenziato il peculiare rapporto tra aree di piccola impresa e comunità locale (Bagnasco, 1971, 1986), e tra la presenza dell'impresa diffusa e il radicamento di subculture politiche (Triglia, 1981, 1986).

Studi comparati successivi (Harrison, 1996) hanno evidenziato che il fenomeno delle piccole imprese non ha una caratterizzazione di matrice endogena ma che piuttosto è strettamente collegato a strategie imprenditoriali che disegnano lo sviluppo secondo la logica della "concentrazione senza accentrimento", come insegna il sistema a rete di Benetton in Veneto o le imprese della Silicon Valley in California.

La stereotipizzazione che ne è uscita per molti versi ha rappresentato un limite all'attività di ricerca, prefigurando modelli interpretativi poco funzionali all'analisi sistemica dei contesti indagati come pure all'osservazione delle condizioni che definiscono la regolazione del rapporto di lavoro nella piccola impresa.

Il dibattito sulla piccola impresa è risultato assai contraddittorio:

da un lato si è costruito lo stereotipo della piccola dimensione d'impresa quale contesto ottimale di sperimentazione innovativa, di prodotto e di processo, dall'altro si è associata alla piccola impresa l'assenza di prospettive di investimento e di sviluppo, a causa della frequente sottocapitalizzazione presente. Lo studio dei risultati economici e della relazione lavorativa hanno, quindi, risentito di una tensione semplificatrice, che spesso ha fatto coincidere l'essenzialità del processo produttivo e della regolazione lavorativa con l'assenza di complessità, legittimando in tal senso lo scarso interesse all'approfondimento scientifico.

In Italia, il carattere familiare della piccola impresa e la forte vocazione manifatturiera *labour intensive* hanno contribuito a determinare una lettura delle dinamiche presenti poco rispondente alla complessità del tema e poco funzionale all'elaborazione delle *policies* necessarie al settore industriale.

La struttura produttiva è stata quindi analizzata considerando la variabile dimensionale come elemento contingente e non come effetto di processi di lungo periodo. La fase genetica dell'impresa sia essa di natura endogena, riconducibile alla presenza di specializzazioni produttive diffuse e radicate, o esogena, per effetto di un ricorso strutturale alla terziarizzazione da parte delle medie e grandi imprese non è stata approfondita con particolare rilievo né dalla ricerca economica, interessata agli elementi tangibili, né dalla storia economica, stretta tra la fase preindustriale e l'industrializzazione di matrice fordista.

3. Definizione di piccola impresa

Nel 2003 la *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* (20 maggio 2003, L 124) ha riportato l'estratto della raccomandazione n. 2003/361/CE del maggio 2003, relativa alla nuova definizione d'impresa, poi recepita dal Governo italiano nel 2005 (d.m. 18 aprile 2005). L'obiettivo della raccomandazione era di definire la dimensione d'impresa, con particolare riferimento a quella piccola e media, per giungere alla demarcazione di una classificazione funzionale all'attività di ricerca e d'implementazione normativa sul tema delle politiche industriali.

La raccomandazione si riferisce alle soglie finanziarie che definiscono le categorie di imprese:

«La categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR. Nella categoria delle PMI si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR. Nella categoria delle PMI si definisce microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR».

Nell'ambito europeo la piccola impresa è stata differentemente regolata, poiché la sua definizione normativa è necessariamente collegata alle caratteristiche della struttura produttiva presente, alle

relazioni tra imprese e alla specializzazione produttiva propria di ciascun Paese. La definizione proposta nella raccomandazione della Commissione europea non è però vincolante: la sua applicazione nei diversi Paesi europei e nello specifico contesto italiano rimane, quindi, un elemento del quale tener conto.

4. La persistenza della piccola impresa

Oggi le imprese con meno di 10 addetti sono circa 4,2 milioni (94,5% del totale) e occupano circa 7,8 milioni di addetti (46,9% del totale), mentre quelle con almeno 250 addetti sono 3.435 (appena lo 0,1% del totale) e occupano 3,3 milioni di addetti circa (quasi il 20% del totale). Le dimensioni medie sono, di conseguenza, tra le più basse in Europa: 3,8 addetti per impresa (contro i 6,6 della media UE-15); 9,1 addetti nell'industria in senso stretto, 3,1 nelle costruzioni, 2,7 nel commercio e 3,4 negli altri servizi (Istat, *Rapporto annuale 2007. Il sistema delle imprese*, 2008, 55-104).

È possibile sostenere che l'aspetto più rilevante è collegato alla continua espansione della piccola dimensione d'impresa nell'industria manifatturiera: dal 2000 il numero di imprese industriali (si intende l'industria in senso stretto, senza il settore delle costruzioni) è diminuito, tuttavia la classe dimensionale compresa tra 1 e 9 addetti è quella che registra la diminuzione inferiore.

Tuttavia, l'analisi dei risultati d'impresa, in relazione alla classe di addetti, risente dell'assenza di strumenti d'indagine adeguati poiché non basta la sola scomposizione su base settoriale: è indi-

spensabile conoscere i rapporti esistenti tra imprese dello stesso settore e della stessa classe dimensionale e tra queste e le imprese committenti.

5. La regolazione del lavoro

Spesso a guidare gli studi sul tema della gestione delle relazioni di lavoro sono delle interpretazioni stilizzate che da un lato rappresentano il rapporto di lavoro in termini standardizzati e subalterno a logiche di comando e controllo, dall'altro rinunciano a definirlo in via generale per la prevalenza di orientamenti individualistici.

Un approccio della regolazione del lavoro come definizione normativa di una tensione individuale entro uno spazio condiviso risulta più adeguata all'analisi del peculiare rapporto tra soggetti, sistema socio-tecnico e caratteristiche della prestazione.

La rappresentazione del rapporto di lavoro come regolazione del desiderio significa pensare all'attività lavorativa in termini alternativi al dualismo generalizzazione-astrazione ma come peculiare forma di relazione tra il soggetto e una molteplicità di fattori: il contesto lavorativo, le soggettività presenti, la dimensione spaziale e temporale soggettiva e la variabile somma prodotta da tali elementi.

Il lavoro viene ad assumere, quindi, un significato nuovo: esso è un fatto unico, non riproducibile e autentico, non riconducibile a una categorizzazione astratta di lavoratore, organizzazione e lavoro. Tale approccio è funzionale a sollecitare la gestione del rapporto di lavoro non come una prassi standardizzata riproducibile in diversi formati a

seconda della dimensione dell'impresa ma come un processo che non può prescindere dalle molteplici variabili che contribuiscono a determinare l'ambiente socio-tecnico.

Contestualizzare la gestione delle risorse umane determina in tal senso il ripensamento del rapporto tra soggettività al lavoro, senza negare la base materiale di divisione tra capitale e lavoro, ma anche riflettere sul rapporto che lega il soggetto e l'attività lavorativa. Arendt pone in luce la natura trasformatrice del lavoro che costituisce la sintesi tra uomo e natura, configurando una continuità, quindi, con l'idea di produzione, riproduzione sociale e consumo. «L'idea di lavoro è quindi diversa dall'opera (*working*) che perviene ad un termine non appena l'oggetto è compiuto, pronto ad aggiungersi al mondo comune delle cose e degli oggetti, l'attività lavorativa (*laboring*) si muove sempre entro lo stesso circolo prescritto dall'organismo vivente. E la fine di queste pene e tormenti viene soltanto con la fine ovvero con la morte dell'organismo individuale» (Arendt, 1987).

6. Gli elementi costitutivi del rapporto di lavoro

Già con la Scuola delle Relazioni Umane l'analisi delle condizioni che sostengono la prestazione lavorativa e la sua regolazione assume una connotazione complessa, in virtù della specificità del contesto lavorativo.

È possibile sostenere che esistono molteplici variabili che connotano il rapporto di lavoro. Una prima divisione è tra gli elementi espliciti e quelli taciti. I primi si ricollegano agli incentivi econo-

mici, alle condizioni ambientali di lavoro, alle garanzie contrattuali di stabilità occupazionale e alla posizione professionale. I secondi sono riconducibili agli incentivi non economici, alle possibilità di crescita professionale, al livello di autonomia. Entrambi contribuiscono in termini disomogenei alla regolazione delle condizioni di lavoro: l'analisi di tali elementi diventa, quindi, necessaria se si vuole approfondire l'analisi della relazione lavorativa.

Lo spazio del rapporto di lavoro si compone di diversi momenti: l'avvio, il mantenimento e la conclusione. Si tratta di fasi che seppur codificate, sul piano formale, presentano una profonda differenziazione sul piano sostanziale. I diversi modi di vivere tali fasi, entro la relazione lavorativa, quindi sia da parte del lavoratore sia da parte del datore di lavoro, sono determinati da specificità culturali e caratteriali, ancor prima che da incentivi e garanzie formali.

È possibile sostenere, infatti, che lo spazio giuridico del contratto di lavoro non corrisponda a quello psicologico. L'integrazione di questi due ambiti e lo studio della dinamica prodotta assumono un particolare rilievo per lo studio della regolazione del rapporto di lavoro.

Tra un approccio normativo, che considera il rapporto di lavoro frutto di un accordo tra due soggetti che scelgono di scambiare denaro con prestazione lavorativa, e un approccio sociologico che considera tale rapporto sul piano delle implicazioni di controllo gerarchico e di autonomia, vi è l'approccio del contratto psicologico.

L'approccio del contratto psico-

logico, pur considerando la valenza delle implicazioni di natura giuridica tra i soggetti contraenti, considera parimenti rilevante la dimensione psicologica dello scambio e quindi l'aspettativa che entrambi i soggetti hanno circa la natura e gli effetti dello scambio.

7. Il contratto psicologico

Il rapporto tra il singolo individuo e l'organizzazione è vincolato da condizioni materiali e immateriali, formali e simboliche. Sul piano materiale lo scambio avviene tra prestazione lavorativa da parte del lavoratore e retribuzione pagata del datore di lavoro.

Sul piano immateriale lo scambio si focalizza sulle reciproche attese, le quali sono soggette a cambiare, anche in modo divergente rispetto al mutamento delle condizioni economiche. I due piani si influenzano reciprocamente in modo osmotico, senza che sia possibile stabilire una gerarchia ordinatrice.

Il contratto psicologico è l'insieme delle aspettative, degli impegni, delle credenze che accompagnano il rapporto di lavoro. I soggetti coinvolti nella stipulazione di tale contratto sono: il dipendente che attraverso la stipulazione di un contratto di impiego, svolge un'attività lavorativa alle dipendenze di un datore di lavoro, il quale organizza l'attività lavorativa prestata dai lavoratori per l'aumento del profitto. Tuttavia mentre l'impresa chiede al lavoratore la condivisione dei propri obiettivi, quest'ultimo guarda alla propria soddisfazione e realizzazione personale.

Tali attese evadono lo spazio normato dalla contrattazione col-

lettiva ma determinano in termini rilevanti tutte le diverse fasi della relazione lavorativa.

Il contratto psicologico è composto da tre elementi:

- l'impegno preso dal lavoratore e dall'imprenditore riguardo la prospettiva relazionale;
 - la ricompensa, intesa come forma di riconoscimento per l'attività svolta;
 - l'accettazione volontaria dei termini stabiliti dal contratto di lavoro stipulato dalle parti.
- Esso qualifica le modalità relazionali nel contesto lavorativo e gli accordi non formalizzati nel contratto di lavoro ma che riguardano aspetti sostanziali del rapporto. Tali accordi possono avere una matrice transazionale, riconducibile all'aumento dei vincoli tra le parti in seguito alla assegnazione di incentivi materiali, quali premi o avanzamenti di carriera ma anche una matrice propriamente relazionale, collegata alla presenza di incentivi immateriali che producono l'aumento delle competenze e il coinvolgimento nella soluzione dei problemi.

In tale direzione è possibile affermare che il contratto psicologico misura i reciproci affidamenti: le imprese hanno bisogno di aumentare il proprio adattamento alla variabilità del mercato e di ridurre il controllo sulla prestazione lavorativa; i lavoratori vogliono poter negoziare la prestazione lavorativa sulla base di esigenze individuali, non standardizzate e attribuire senso all'attività lavorativa, per migliorare anche le competenze e di conseguenza anche il potere contrattuale.

Gli elementi che minano la relazione lavorativa sono molteplici ma si collegano principalmente

al riposizionamento delle imprese nella catena del valore per effetto dell'allargamento delle reti di divisione internazionale del lavoro e dei mutamenti intervenienti nei processi di produzione e nella composizione dei prodotti. I processi di divisione internazionale del lavoro aumentano l'interdipendenza tra imprese e sistemi produttivi e riducono l'autonomia della singola impresa nella definizione dello spazio regolativo al suo interno. La costante instabilità dell'andamento dei mercati e la riduzione delle informazioni attendibili produce a sua volta la continua ridefinizione del sistema degli affidamenti e degli incentivi.

Tali mutamenti si traducono nella crescente instabilità dei ritmi di lavoro che si traduce da un lato nella difficoltà a programmare in modo certo l'organizzazione del lavoro e nella riduzione dei margini di negoziazione dei tempi di non lavoro da parte del lavoratore, dall'altro nell'aumento dell'incertezza dei flussi di risorse in entrata che riduce le risorse disponibili per attività di investimento in ricerca e sviluppo e per gli incentivi riservati ai lavoratori.

Gli effetti che le dinamiche esaminate hanno nella determinazione delle condizioni di lavoro sono molteplici: il primo, di assoluta rilevanza, interessa la riduzione della produttività del lavoro.

La diminuzione delle risorse da assegnare al lavoro associata alla richiesta di una maggiore disponibilità alla flessibilizzazione delle condizioni di lavoro produce l'indebolimento dell'impegno individuale. La riduzione delle risorse che l'impresa dovrebbe destinare all'innovazione di prodotto e di processo e per la for-

mazione dei lavoratori determina una scarsa crescita delle competenze e delle opportunità di diversificazione dei profitti.

Il contratto psicologico può cesare gli effetti tra le parti in conseguenza di variabili esogene, non sempre gestibili dall'impresa, quali crisi di mercato, difficoltà di successione della leadership o della proprietà a seguito dell'assenza improvvisa dell'imprenditore o per la rottura della società. Esistono tuttavia anche variabili endogene collegate al mutamento delle condizioni iniziali di reciproco affidamento: il *mismatch* tra domanda e offerta di crescita professionale o di incentivi materiali. Elementi, questi, che producono una difformità valoriale che da parte del lavoratore possono produrre l'esclusiva ricerca di incentivi economici o la ricerca di altre opportunità professionali.

8. Conclusioni

L'imprenditore sia esso a capo della piccola e media che della grande impresa deve fare i conti con l'insieme articolato di elementi necessari alla riproduzione della propria funzione e ad accrescere il valore dell'impresa.

Tali elementi sono: la produzione di beni e/o servizi, la qualità, i livelli occupazionali, gli aspetti di gestione e controllo finanziario, l'attenzione all'evoluzione dei mercati di riferimento, l'adozione di specifici modelli organizzativi, le retribuzioni e il sistema degli incentivi.

Tali elementi qualificano la leadership imprenditoriale e determinano non solo i risultati economici dell'impresa ma la natura della prestazione lavorativa degli occupati. Il lavoro non è

assimilabile alla mera prestazione dell'attività lavorativa, in termini di ore lavorate e di remunerazione riconosciuta. Esso ridefinisce il rapporto tra soggetto e attività lavorativa e tra i soggetti che condividono lo stesso spazio. Il lavoro si qualifica attraverso la richiesta al lavoratore di partecipare ad una sua ridefinizione operativa, di contribuire a ripensare all'organizzazione del processo produttivo e a migliorare la qualità della produzione. Il contributo richiesto deve avere un riconoscimento economico o professionale. Altri elementi giocano un ruolo rilevante nella determinazione della qualità della prestazione lavorativa: la possibilità di lavorare con orari flessibili per la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro, la frequenza di attività formative durante l'intero percorso professionale e l'equità e la trasparenza del sistema degli incentivi.

Il profilo della relazione di lavoro è caratterizzato da elementi riconoscibili, contrattualmente definiti ed esigibili. La sua sostanza varia, però in relazione a ulteriori elementi, meno tangibili e non formalizzati ma ugualmente cogenti.

Tale profilo muta in relazione a diverse variabili: una di queste è certamente la dimensione d'impresa. Nella piccola impresa la relazione lavorativa tra i soggetti è necessariamente più prossima, con il rischio che la divisione dei ruoli implichi una polivalenza mansionale non sempre riconosciuta e retribuita. La frequente sottocapitalizzazione determina l'irrigidimento in posizioni conservative che impediscono l'attivazione del potenziale innovativo presente nel contesto lavorativo.

Uno stato di eccessiva dipendenza della piccola impresa dal committente rischia di tradursi poi nella continua sollecitazione rivolta ai lavoratori a incrementare i ritmi di lavoro: nelle imprese manifatturiere interessate alla mono committenza tale sollecitazione assume una connotazione strutturale. Tuttavia il solo incremento dell'intensità della prestazione senza alcuna progettazione strategica di prospettiva si traduce con l'aumento del *turn-over* o con la crescente disaffezione da parte dei lavoratori. In tale direzione si spiega la riduzione della produttività del lavoro, come evidenziato da una recente ricerca condotta da Assolombarda.

In conclusione è possibile sostenere che nelle piccole imprese è la leadership a dover sfruttare la relazione di prossimità presente, codificando i saperi taciti per accrescere le opportunità di crescita delle competenze presenti.

L'assenza di economie di scala, proprie della grande dimensione

d'impresa, impone che la valorizzazione del lavoro si traduca attraverso la progettazione di un'attività di formazione continua che aumenti la competenza professionale del lavoratore che accresca il valore aggiunto dell'impresa.

La visione strategica dello sviluppo dell'impresa non può, infatti, essere confinata alle imprese medie e grandi ma deve necessariamente risultare patrimonio intrinseco della funzione imprenditoriale. In tale direzione la piccola impresa, a causa dei vincoli di bilancio, deve a maggior ragione saper valorizzare il patrimonio di competenze presenti, a partire dalla relazione di prossimità offerta dal contesto produttivo.

Luca Solari

Professore associato
di Organizzazione aziendale
Università degli Studi di Milano

Tania Toffanin

Dottoranda in Scienze del lavoro
Università degli Studi di Milano

Bibliografia

H. Arendt, *Lavoro, opera, azione. Le forme della vita attiva*, Ombre corte edizioni, Verona, 1997.

A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1977.

A. Bagnasco, C. Trigilia, *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano*, Arsenale, Venezia, 1984.

Carta europea per le piccole imprese, consultabile on line all'indirizzo <http://ec.europa.eu>.

B. Harrison, *Agile e snella*, Edizioni lavoro, Roma, 1996.

OECD, *Piccole e medie imprese: Forze locali, capacità mondiali*, 2000, consultabile on line all'indirizzo www.oecd.org.

L. Solari, *La gestione delle risorse umane*, Carocci, Roma, 2004.

Forme di lavoro non-standard e servizi per l'impiego

di Pier Antonio Varesi

1. Le politiche del lavoro italiane: le ondegianti linee di sviluppo

L'articolazione delle forme di lavoro in un'ampia gamma di contratti rende necessario il ripensamento della tradizionale strumentazione di promozione e tutela dei lavoratori, onde evitare che la "flessibilità" si trasformi nella "trappola" della precarietà.

I Paesi che più sono impegnati in quest'opera (penso ai Paesi del Nord-Europa ed in particolare mi riferisco al modello più noto,

quello adottato in Danimarca e conosciuto con il nome di *flexicurity*) hanno sviluppato sistemi basati su tre punti di riferimento.

In particolare il c.d. *triangolo virtuoso* (o *d'oro*) della Danimarca prevede:



Notate che i tre sottosistemi sono strettamente connessi e il *buon funzionamento del mercato del lavoro* è dato dall'*indissolubile legame* tra gli interventi nei tre comparti descritti: è vero che in un contesto normativo che lascia ampia flessibilità in entrata ed in uscita il lavoratore corre più facilmente il rischio di perdere il posto di lavoro, ma questo rischio è bilanciato da adeguati sostegni al reddito (che lo accompagnano per alcuni mesi) e da servizi di formazione e di accompagnamento al lavoro facilmente accessibili.

Richiamo la vostra attenzione sul fatto che Vi è dunque un *equilibrio complessivo* che non può essere ignorato (ad esempio pretendendo di importare solo le parti gradite del modello danese). Anche l'Italia si è incamminata nell'ultimo decennio (più precisamente a partire dal 1997) nella direzione del "*triangolo virtuoso*".

In parte ciò è avvenuto spontaneamente, in parte su forte sollecitazione dell'Unione europea: ricordo il documento del Consiglio straordinario di Lussemburgo del novembre 1997, con la individuazione dei quattro pilastri della politica occupazionale europea (occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità), ricordo inoltre la *Strategia di Lisbona del 2000*, per far divenire l'Europa, nell'arco di dieci anni, «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo», con annessa l'indicazione di precisi obiettivi quantitativi per il 2010: tasso di occupazione generale: pari almeno al 70%; tasso di occupazione femminile: pari almeno al 60%; tasso di occupazione degli ultra

cinquantacinquenni: 50%.

Ricordo infine le due programazioni FSE 2000-2006 e 2007-2013 a sostegno finanziario di queste linee politiche.

Non possiamo nascondere che i risultati raggiunti dal nostro Paese sono invero *molto disomogenei* rispetto ai tre comparti citati in precedenza: ed inoltre, a mio avviso, il decisore politico è ora travolto da una crisi finanziaria ed economica non prevista, colto da una onda anomala a metà del guado.

Per quanto riguarda la *flessibilità* (e in particolare l'ampliamento della gamma dei contratti di lavoro), il nostro Paese si è collocato tra i primi in Europa quanto a *varietà di contratti* di lavoro: una "bulimia" legislativa di cui il mercato per primo, ha fatto giustizia (tant'è vero che alcune forme di lavoro non sono state utilizzate) così da indurre il legislatore, in più recenti provvedimenti ad abrogare alcuni tipi di contratti: quello di *somministrazione a tempo indeterminato* (c.d. *staff-leasing*) e quello di *lavoro ripartito* (abrogati peraltro senza rimpianti). Rispetto ai Paesi con regole molto flessibili la principale differenza resta nella disciplina dei licenziamenti, e più precisamente in quell'area in cui si applica la reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo (l'art. 18 dello statuto dei lavoratori).

Sul punto è stato già detto molto e non ritengo di dover aggiungere altre riflessioni alle illuminanti conclusioni della professoressa Magnani. Pertanto soffermerò la mia attenzione sugli altri due comparti: *ammortizzatori sociali e servizi per l'impiego e formazione*.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali (cioè i *sostegni*

al reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro o di perdita del posto di lavoro) permane *l'iniquità* del nostro sistema, *fortemente differenziato* in relazione ai diversi settori produttivi, ai tipi di rapporto di lavoro, all'entità dei sostegni ed alla durata degli stessi.

Il cammino percorso in questo campo nel decennio considerato si è caratterizzato per interventi utili (innalzamento dell'entità e durata dell'indennità di disoccupazione ordinaria ed a requisiti ridotti, timida inclusione nel sistema di protezione di gruppi di lavoratori in precedenza non considerati) ma molto parziali (spesso destinati ad aumentare ulteriormente la frammentazione, come nel caso della CIG in deroga) Provvedimenti certamente inidonei ad implementare una riforma generale di *tempo universalistico*, cioè capace di assicurare a tutti i lavoratori disoccupati (in tutti i settori ed a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro svolto in precedenza) trattamenti almeno *omogenei a fronte di eventi identici*. Utili provvedimenti tampone, ma non una riforma generale.

Per ragioni di tempo non posso entrare nei dettagli, ma consentitemi almeno di segnalare due problemi che mi sembrano un po' in ombra nel pur vivace dibattito tuttora aperto sulla riforma degli ammortizzatori sociali:

1) *La questione delle risorse*: la riforma di stampo universalistico è da tutti invocata, ma non sono altrettanto frequenti i richiami ai suoi costi e chi deve accollarseli:

- Se è lo Stato il soggetto prescelto, occorre fare i conti se non altro con i vincoli del bilancio dello pubblico o con la necessità di aumentare le tasse.

- Se si propende per il clonico sistema basato su assicurazioni obbligatorie, occorre pensare a oneri contributivi a carico dei lavoratori e dei datori. Il coinvolgimento degli enti bilaterali mi sembra una forma interessante, in questa fase, delicata, per corresponsabilizzare le parti sociali, i lavoratori e le imprese.

2) *Il collegamento tra ammortizzatori sociali e servizi per l'impiego*: tutti affermano che vi deve essere un collegamento stretto tra i due interventi: ma per ottenere questo risultato occorre che esistano dei servizi per l'impiego e, come diremo meglio più avanti, il settore è caratterizzato da elementi di grave debolezza.

Fatte queste premesse mi accingo ora a delineare il tema generale con riferimento ai due temi che mi sono stati affidati:

- Collocamento/Servizi per l'impiego;
- Formazione professionale dei lavoratori.

2. Collocamento/servizi per l'impiego

È un'area caratterizzata da alcune luci e da molte ombre. Il superamento dei vincoli alla libertà di scelta del lavoratore da assumere è stato accompagnato dal tentativo di dare vita ad un sistema di servizi pubblici per l'impiego e dall'apertura a soggetti privati delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione e sostegno alla ricollocazione dei direttori. Questo ambizioso disegno ad oltre 10 anni dall'avvio non ha ancora prodotto i cambiamenti attesi.

I dati del Rapporto Isfol 2008) (invero un po' ingenerosi) segnalano che solo una piccola quota

degli incontri tra domanda ed offerta di lavoro sono mediati da soggetti pubblici o privati specializzati:

- Centri Per l'Impiego 3,2%
- Agenzie del lavoro private 1,8%

Per cui circa il 95% degli incontri tra domanda ed offerta di lavoro risultano avvenire mediante i canali informali (rete di conoscenze parentali, amicali, ecc.).

I dati 2004 offerti da una ricerca condotta da Carcano, Reyneri e Belloni su circa 10 Province del centro-nord (cfr. M. Carcano, E. Reyneri, M. Belloni, *Come si trova e come si cerca lavoro*, F. Angeli, Milano, 2005, tabella 11, pag. 71) sono più confortanti ma comunque non esaltanti:

- Centri Per l'Impiego: 6,3%
- Agenzie del lavoro private: 5,9%

Lo scarto rispetto ad altri Paesi europei è enorme; basti pensare che in Francia quasi il 30% degli incontri domanda-offerta è mediato dall'agenzia pubblica (ANPE) ed a questo dato vanno aggiunte le mediazioni dei soggetti privati.

Questi dati indicano una condizione di svantaggio delle nostre imprese e dei nostri lavoratori rispetto ai concorrenti europei: gli imprenditori di altri paesi possono avvalersi di servizi gratuiti nel reclutamento del personale servizi di qualità e presenti capillarmente sull'intero territorio nazionale. In Italia i servizi pubblici come abbiamo visto, incidono relativamente poco sul funzionamento del mercato del lavoro ed i servizi per l'impiego erogati da soggetti privati sono concentrati nelle aree e nei settori più promettenti sotto il profilo economico; inoltre i servizi erogati da agenzie private costano e

questo, secondo studi basati su interviste a datori di lavoro, è considerato un limite insuperabile per un accesso diffuso, in particolare da parte delle Piccole Medie Imprese (che come sapete costituiscono secondo gran parte del nostro sistema produttivo). Non a caso l'ANPE francese ha una linea di servizi "privilegiata" per le PMI, il che dimostra che in Francia vi è la consapevolezza che i servizi pubblici vanno rivolti prioritariamente ai lavoratori in condizione di svantaggio occupazionale e alle imprese più deboli.

Da quanto detto non emerge, su questo comparto, una qualche carenza del quadro normativo; si coglie invece la *debolezza strutturale dell'organizzazione del sistema*.

In particolare i *servizi pubblici per l'impiego* sono sottodimensionati rispetto alla quantità e qualità degli operatori (il confronto con l'Agenzia federale tedesca e l'Agenzia francese fa impallidire). Inoltre anche in questo campo si pone il problema delle risorse. *Le risorse per realizzare gli interventi formativi e di accompagnamento al lavoro che sarebbero necessari*, dipendono quasi totalmente dalle risorse Comunitarie (FSE) e *sono quindi legate a decisioni assunte a Bruxelles più che a Roma*.

Non solo Una quota consistente di queste risorse (quelle del FSE) sta per *essere dirottata verso gli ammortizzatori sociali*.

2.1. Formazione e lavoro

Concludo con alcune osservazioni sulla Formazione Professionale connessa al rapporto di lavoro di lavoro.

Nel decennio trascorso si segnalano nella legislazione del lavoro due interventi particolarmente interessanti in materia:

- la nuova disciplina dell'apprendistato;
- il sostegno alla formazione continua (quella rivolta ai lavoratori già occupati) mediante l'istituzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

L'apprendistato si è fino ad ora rivelato un terreno di revisione continua (quasi ossessiva) della legislazione in materia, nel tentativo di avvicinare il nostro Paese all'impostazione accolta dai principali Paesi Europei: *l'apprendistato come contratto di lavoro che favorisce l'inserimento al lavoro dei giovani mediante l'alternanza studio/lavoro*. Opportunità particolarmente apprezzata (dalle imprese e dai giovani) *laddove* consente di acquisire non solo qualifiche ma anche titoli di studio (diploma di scuola media superiore o laurea breve come in Germania e in Francia).

L'ultimo rapporto Isfol (2008) purtroppo ci segnala che meno del 20% degli apprendisti italiani è in formazione. Per il restante 80% si tratta di un contratto di lavoro incentivato, forse male, privo di opportunità di acquisizione di abilità, mediante affiancamento da parte di personale esperto. Si configura dunque solo come un'esperienza addestrativa, non in grado di accrescere adeguatamente le competenze del lavoratore, né, ove le competenze siano acquisite, di certificarle. Quindi probabilmente utile, se si resta a vita nella stessa azienda. Ma poco utile se si è destinati ad affrontare le discontinuità lavorative che caratterizzano l'attuale del mercato del lavoro. La recente l. n. 133/2008 affronta il pro-

blema individuando due canali (alternativi) di formazione in apprendistato, posti in competizione tra loro:

1. il primo (*tradizionale*) affidato alle Regioni;
2. il secondo totalmente affidato alla contrattazione collettiva ed agli *enti bilaterali*.

La validità (o meno) di questa "competizione" tra sistemi alternativi, potrà essere verificata solo nei prossimi anni.

Mi pare comunque interessante segnalare che la stessa legge intenda promuovere la diffusione dell'apprendistato "alto" (quello decisamente *più innovativo*): «in assenza di regolamentazioni regionali, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre formazioni amministrative».

Il lavoro (in veste di apprendisti) e lo studio (anche universitario) sono dunque facilitati ed anzi il legislatore sembra spingere gli studenti universitari che lavorano ed i datori di lavoro che hanno alle dipendenze studenti a ricorrere all'apprendistato, con tutti i vantaggi connessi (ad esempio è possibile, mediante una semplice convenzione tra datore di lavoro ed Università, che la partecipazione del lavoratore a corsi universitari, venga considerata utile per l'assolvimento da parte del datore di lavoro degli obblighi formativi connessi al contratto di apprendistato).

Formazione e lavoro non standard.

Il rapporto tra formazione professionale non standard trova una sua precisa dichiarazione nel caso della somministrazione di la-

voro. Proprio in regione della necessità di rafforzare le *competenze dei lavoratori somministrati* (per evitare che la flessibilità diventi precarietà) è previsto che le Agenzie autorizzate alla somministrazione versino un contributo (pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori somministrati) ad un fondo bilaterale che dovrà utilizzare tali risorse per promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori.

3. Conclusioni

Il legislatore statale ha dettato nuove regole (sia nel campo delle politiche attive del lavoro che in quello delle politiche passive), ma non è apparso in grado, fino a ora, di perseguire un disegno organico di riforma sui tre fronti.

Sempre meno la pubblica Amministrazione appare in grado di assicurare la "protezione sociale" richiesta e si affida a volte ai privati, a volte al privato-sociale (vedi i soggetti bilaterali), sia per valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, sia per integrare le (scarse) risorse pubbliche a disposizione.

Pier Antonio Varesi
Professore ordinario
di Diritto del lavoro
Università Cattolica del Sacro Cuore
sede di Piacenza

Bibliografia

Rapporto Isfol 2008.
M. Carcano, E. Reyneri, M. Belloni,
Come si trova e come si cerca lavoro,
F. Angeli, Milano, 2005.

Relazioni industriali e gestione delle risorse umane nelle piccole imprese. L'esperienza italiana degli anni Novanta in prospettiva comparata

di Lorenzo Bordogna, Roberto Pedersini

1. Introduzione: il problema e uno schema di riferimento

Dall'inizio degli anni Ottanta si è sviluppato, soprattutto in contesto anglosassone, un corpo consistente di letteratura sulle cosiddette "high performance work organizations" o "high performance work and human resource management practices" ⁽¹⁾. Con queste espressioni si intende, come è noto, un modello di gestione delle risorse umane che include una serie di pratiche "innovative", quali procedure accurate di selezione, programmi intensivi di formazione e sviluppo, promozioni interne, definizione flessibile delle mansioni e della loro attribuzione, lavoro di gruppo, qualche forma di ricompensa individualizzata e variabile (come le retribuzioni legate alla performance), misure di comunicazione e coinvolgimento dei dipendenti ed altre ancora, sebbene la lista sia piuttosto instabile e cambi da uno studio all'altro.

La letteratura in questione comprende diversi indirizzi di ricerca, tra loro in qualche misura collegati, concernenti l'effettiva diffusione di tali nuove pratiche, le ragioni della loro adozione da parte delle imprese, i loro effetti sia sotto il profilo della performance organizzativa che dei benefici per i dipendenti, le loro implicazioni per le tradizionali relazioni industriali come realtà e come oggetto di studio. Nelle prime fasi di sviluppo essa ha

manifestato diverse debolezze metodologiche e teoriche, che hanno reso difficile la comparazione e la possibilità di pervenire a risultati cumulativi ⁽²⁾. All'inizio degli anni Novanta Sisson ⁽³⁾ ha sottolineato come, almeno nel Regno Unito, fosse difficile persino «arrivare ad una definizione adeguata di HRM», suggerendo che il movimento in esame poteva essere semplicemente «un progetto essenzialmente ideologico per mascherare una maggiore individualizzazione e intensificazione del lavoro». Pochi anni dopo anche David Guest ⁽⁴⁾ richiamava l'attenzione su incertezze rilevanti, ad esempio nella individuazione precisa di ciò che sono le *high performance work practices* e degli indicatori per identificarle, nella definizione e misurazione della performance, nella specificazione della natura e della logica delle relazioni tra le due variabili (tra pratiche di gestione delle risorse umane e performance). Nonostante queste difficoltà originarie, in parte persistenti anche nella letteratura successiva (compreso questo articolo), in vari casi gli studi in materia sono diventati più sofisticati nel disegno di ricerca e nelle tecniche di analisi, consentendo di raggiungere risultati più accurati almeno in alcuni degli indirizzi sopra richiamati ⁽⁵⁾.

Tuttavia questa letteratura si è spesso concentrata su aziende o stabilimenti di medie e grandi dimensioni, localizzati negli Stati

Uniti o, più raramente, in Gran Bretagna o in Canada, trascurando in genere il settore delle piccole imprese ed esperienze nazionali diverse da quelle anglosassoni. In Italia, in particolare, analisi quantitative sistematiche, specificamente dedicate al problema in esame e fondate su campioni a base nazionale estesi anche al settore delle piccole imprese sono rare, se non del tutto assenti, mentre sarebbero di grande interesse data la rilevanza di tale settore nell'insieme dell'economia ⁽⁶⁾. La conseguenza è che le relazioni di lavoro in questo settore sono una realtà in larga misura sconosciuta, della quale prevalgono immagini spesso impressionistiche ed imprecise, talvolta fondate semplicemente sulle preferenze culturali e politiche degli autori. Il dibattito è stato a lungo polarizzato intorno ai vecchi, contrastanti stereotipi dell'iper-sfruttamento da un lato e del "piccolo è bello" dall'altro. Stereotipi il primo dei quali identifica le piccole dimensioni con la sopravvivenza di caratteristiche di arretratezza tecnologica e culturale tipica delle prime fasi di sviluppo del sistema di fabbrica, associate con basse retribuzioni e forme di sfruttamento intensivo dei lavoratori come strada principale per perseguire la competitività delle imprese (visione delle piccole imprese come *sweatshops*). Mentre il secondo, in reazione agli aspetti di burocratizzazione e di alienazione

spesso attribuiti dalla letteratura post-weberiana alle organizzazioni di grandi dimensioni, sottolinea di norma i vantaggi delle piccole imprese in termini di contenuti del lavoro più variati e interessanti, di canali diretti di comunicazione con e tra i lavoratori, di relazioni sociali informali e gratificanti, di motivazione dei dipendenti, ed altri ancora. Aspetti tutti collegati a loro volta con una maggiore flessibilità, capacità di innovazione e rapidità di reazione di queste organizzazioni alle richieste del mercato ed ai più generali mutamenti ambientali ⁽⁷⁾.

Entrambe le visioni condividono il limite di considerare il mondo delle piccole imprese come una realtà omogenea ed indifferenziata, mentre al suo interno andrebbero chiaramente distinte diverse categorie ⁽⁸⁾. È ciò che ha fatto in Italia la letteratura sui distretti industriali, alla quale dobbiamo l'inizio di una ricca stagione di studi sul settore delle piccole imprese ⁽⁹⁾. Nonostante questi sviluppi, tuttavia, analisi quantitative ampie e sistematiche sul tema che ci interessa – le relazioni industriali e le pratiche di gestione delle risorse umane – sono rimaste abbastanza rare, e quelle che sono state svolte non di rado soffrono di limiti in termini di copertura settoriale e territoriale (regionale o locale), di dimensioni delle imprese considerate (spesso solo al di sopra dei 50 dipendenti), di ampiezza e appropriatezza dei temi oggetto di indagine, o una combinazione di tutti questi aspetti ⁽¹⁰⁾. Una carenza di analisi empiricamente fondate che è tanto maggiore al decrescere delle dimensioni aziendali considerate. Mentre, come già ricordato, nel contesto

italiano, caratterizzato da una dimensione media delle imprese particolarmente bassa in termini comparativi, sarebbe necessario coprire imprese o unità produttive non solo sotto i 50 ma anche sotto i 20 dipendenti ⁽¹¹⁾.

Scopo di questo lavoro è di superare – almeno in parte – i limiti ora segnalati, utilizzando le informazioni raccolte dalla già ricordata rilevazione del Cesos per conto del Cnel, probabilmente l'indagine quantitativa a base nazionale più estesa sulle relazioni di lavoro e le pratiche di gestione delle risorse umane nelle imprese industriali italiane ⁽¹²⁾. L'attenzione sarà concentrata soprattutto sulle piccole imprese, con una dimensione occupazionale compresa tra 20 e 100 dipendenti, confrontando quindi i risultati raggiunti da tale analisi con quelli relativi alle imprese più grandi. Detti risultati saranno occasionalmente integrati con alcune altre considerazioni – in funzione, per così dire, di controllo – sviluppate sulla base di

una indagine sulle piccole aziende metalmeccaniche (tra 6 e 100 dipendenti) della Provincia di Brescia, sebbene il campione sia meno numeroso (specie per le aziende con oltre 15 dipendenti) e con qualche problema di rappresentatività. Dopo l'illustrazione delle caratteristiche del campione Cesos, il paragrafo 3 è dedicato alle pratiche tradizionali di relazioni industriali, quello successivo approfondirà le iniziative di gestione delle risorse umane, mentre il paragrafo 5 analizzerà congiuntamente entrambe le dimensioni. Il paragrafo 6 svilupperà infine alcune conclusioni di sintesi.

Come quadro di riferimento, al fine di facilitare la comparazione, utilizzeremo la tipologia delle scelte di politiche del personale e di relazioni sindacali in generale disponibili alle imprese, che è stata proposta in due recenti saggi di Guest e di Guest e Conway ⁽¹³⁾. Essa è articolata sulle quattro grandi opzioni identificate nella figura sottostante.

Figura 1 – Opzioni in tema di relazioni industriali e politiche di gestione delle risorse umane

		Priorità delle relazioni industriali	
		Bassa	Alta
Priorità delle politiche di HRM	Bassa	"The Black Hole"	Collettivismo tradizionale
	Alta	Politiche di HRM individualizzate	Il nuovo realismo

Fonte: Guest 1995, e Guest e Conway 1999

Le opzioni nella riga inferiore rappresentano le politiche più vicine a quelle tipiche delle "high performance work organizations" che si sarebbero diffuse nell'economia nordamericana negli anni Ottanta e Novanta, e sulle quali vari studiosi hanno concentrato la loro attenzione. Questo, in particolare, sembra il caso dell'opzione denominata *politiche di gestione individualiz-*

zata delle risorse umane (individualized HRM), che secondo Guest e Guest e Conway comporterebbero l'estensione all'insieme dei dipendenti delle pratiche sofisticate rivolte ai dirigenti ed alle fasce più professionalizzate del personale, miranti a promuovere atteggiamenti individuali di elevata dedizione (*commitment*) all'organizzazione, non mediati da alcuna forma di rap-

presentanza collettiva dei lavoratori e quindi a scapito delle relazioni collettive. Nei contesti caratterizzati da un radicamento consistente del sindacato, tali politiche possono combinarsi con le tradizionali istituzioni e pratiche delle relazioni industriali, dando luogo al tipo denominato *nuovo realismo*; sebbene resti aperta la questione se tale combinazione rappresenti una integrazione deliberata e coerente tra le due dimensioni, solo una inevitabile e meccanica giustapposizione tra esse, o infine una situazione di conflitto dove una dimensione è in alternativa all'altra.

I tipi nella riga superiore rappresentano invece situazioni in cui i datori di lavoro assegnano una priorità limitata, se non nulla, alle politiche e pratiche di gestione delle risorse umane. Dove i sindacati sono forti e ben radicati, tale situazione può coincidere – sia nell'esperienza britannica che italiana – con la persistenza di un modello di relazioni industriali e di contrattazione collettiva tipico degli anni Settanta, non a caso chiamato dagli autori in questione *collettivismo tradizionale*. Infine, il tipo denominato “*black hole*” rappresenta un contesto caratterizzato dall'assenza sia del sindacato e delle istituzio-

ni ad esso collegate, sia delle pratiche di gestione delle risorse umane, dove quindi la definizione delle politiche occupazionali è largamente una prerogativa unilaterale del datore di lavoro, sottratta sia a qualsivoglia forma di regolazione congiunta col sindacato sia a pratiche non arbitrarie di HRM. Un quadro che sembra ben corrispondere alla visione tradizionale delle (piccole) imprese come luogo di mero sfruttamento (*sweatshops*), dove ci si potrebbe aspettare la prevalenza di posizioni lavorative a bassa qualificazione e bassa retribuzione, l'adozione di forme elementari di retribuzione legata alla performance (come i cottimi tradizionali), un uso elevato di rapporti di lavoro atipici e substandard con conseguenti scarsi livelli di sicurezza dell'impiego, un modesto grado di coinvolgimento e di partecipazione dei lavoratori alla vita aziendale.

Ora, possiamo aspettarci che quest'ultimo tipo sia la situazione predominante nelle imprese italiane di piccole dimensioni, o il panorama è più differenziato? È possibile che il quadro di diffusione piuttosto ampia delle cosiddette *high performance work organizations*, messo in luce da Osterman con riferimento al con-

testo nordamericano, sia adeguato a descrivere anche l'esperienza italiana? E ancora, qual è sotto questo profilo la rilevanza del fattore dimensionale? Si possono individuare differenze sistematiche tra aziende di piccole e grandi dimensioni dal punto di vista delle politiche di gestione del rapporto di impiego adottate dal datore di lavoro?

2. Il campione

Il corpo principale dell'analisi svolta nelle pagine seguenti si basa su un campione di circa 300 imprese (o meglio, unità locali) del settore manifatturiero che occupano tra 20 e 100 dipendenti. Questo è un sottoinsieme del campione più ampio utilizzato dal Cesos su incarico del Cnel per la rilevazione sulla contrattazione aziendale in Italia negli anni 1995 e 1996. Il campione originario è rappresentativo a livello nazionale delle unità locali con almeno 20 dipendenti, stratificato per settore e dimensioni (¹⁴). In seguito ad alcune difficoltà di rilevazione, che hanno comportato una copertura incompleta del campione originario, la rappresentatività teorica è risultata in parte indebolita, con un *bias* a

Tabella 1 – Composizione del campione per settore: unità e dipendenti (1996)

Settore	20-100 dipendenti				Oltre 100 dipendenti			
	Unità	%	Dipendenti	%	Unità	%	Dipendenti	%
Chimico	57	20,4	3.078	21,9	76	21,5	40.281	20
Metalmeccanico	82	29,4	3.957	28,1	151	42,7	103.593	51,3
Tessile	51	18,3	2.668	18,9	51	14,4	22.132	11
Grafico-editoriale	24	8,6	1.340	9,5	27	7,6	16.008	7,9
Alimentare	27	9,7	1.372	9,7	24	6,8	14.056	7
Legno e cemento	38	13,6	1.669	11,9	25	7	5.733	2,8
Totale	279	100	14.084	100	354	100	201.803	100

favore delle imprese medie e grandi. Tuttavia, con un totale di circa 650 casi validi per tutti gli anni Novanta (su un campione originario nel settore manifatturiero di circa mille unità), si può considerare l'indagine in questione come una fonte molto importante di informazioni sulle relazioni industriali e le pratiche di gestione delle risorse umane a livello aziendale, probabilmente la più rilevante sul piano nazionale per quanto riguarda l'esperienza italiana. L'intero campione di circa 650 casi verrà utilizzato per condurre comparazioni tra le piccole aziende e quelle di medie e grandi dimensioni. L'indagine Cesos raccoglie informazioni sull'azienda (dimensioni, settore, contratto collettivo di lavoro applicato, associazione

imprenditoriale di affiliazione, situazione economica, ecc.), sulle relazioni industriali (sindacalizzazione, organismi di rappresentanza sindacale, conflitti di lavoro, contrattazione a livello aziendale, ecc.), e sulle pratiche di gestione delle risorse umane (retribuzione variabile, formazione, programmi in tema di qualità, forme di partecipazione diretta dei lavoratori, ecc.). I due anni inclusi nell'analisi (1995 e 1996) sono gli ultimi per i quali è disponibile la rilevazione, e rappresentano, come è noto, il periodo centrale della prima esperienza di contrattazione aziendale dopo la ridefinizione dell'assetto contrattuale operata dall'accordo tripartito del luglio 1993.

75% dei casi ed è interessante notare come il tasso di sindacalizzazione nelle unità rilevanti sia leggermente più elevato nella classe dimensionale inferiore (tabella 3). Ciò sembra suggerire che, quando i sindacati acquisiscono una presenza in azienda, il proselitismo sia più efficace nelle piccole imprese piuttosto che in quelle di maggiori dimensioni. Un aspetto che può essere in accordo con la nota tesi olsoniana⁽¹⁵⁾ secondo cui il *free-riding* è più facilmente praticabile all'interno di gruppi estesi. Organismi di rappresentanza sindacale sono attivi nella grande maggioranza dei casi (oltre il 70%). Tuttavia, esiste una forte relazione con le dimensioni aziendali, con una frattura intorno ai 50 dipendenti: se al di sotto di quella soglia gli organismi sindacali sono assenti in quasi il 40% delle imprese, ciò è vero solo per il 13% delle unità con 51-100 lavoratori.

Dopo aver verificato che la diffusione della rappresentanza collettiva è molto significativa anche nelle piccole imprese, sia pure con limitazioni in quelle fino a 50 dipendenti, è importante prendere in considerazione un indicatore dell'*efficacia* di tale rappresentanza. Nei sistemi pluralisti di relazioni industriali, i risultati più importanti sono probabilmente i contratti collettivi. Nel 1995 e nel 1996, la contrattazione aziendale ha coinvolto poco più del 20% delle unità del campione. Di nuovo, l'influenza della dimensione è rilevante: il grado di diffusione della contrattazione decentrata passa dal 10% fra le imprese più piccole a più del 30% nelle imprese con un numero di dipendenti fra 51 e 100.

Se si combinano queste tre dimensioni della rappresentanza

Tabella 2 – Composizione del campione per classe di ampiezza (1996)

Dipendenti	Unità	% (solo unità fino a 100 dipendenti: 279 casi)	% (tutte)
20-35	94	33,7	14,8
36-50	65	23,3	10,3
51-100	120	43	19
101-250	178	-	28,1
251-500	88	-	13,9
Oltre 500	88	-	13,9
Totale	633	100	100

3. Pratiche di relazioni industriali

Per quanto riguarda le relazioni industriali nelle piccole imprese, un importante punto di partenza è verificare se sono presenti iscritti al sindacato e organismi di rappresentanza sindacale. In effetti, l'immagine delle piccole imprese come "*black hole*" deriva dall'assunto che l'imprenditore/manager sia l'unico attore delle relazioni di lavoro. Di conse-

guenza, non sarebbero presenti forme di regolazione collettiva (oltre alla legge, naturalmente) e l'azione unilaterale sarebbe la sola opzione disponibile.

Il legame fra dimensione d'impresa e diffusione delle relazioni industriali è ben noto; tuttavia, i dati mostrano come l'impatto della rappresentanza collettiva sulle relazioni di lavoro nelle piccole imprese sia tutt'altro che marginale. La presenza di iscritti al sindacato è riportata in più del

Tabella 3 – Relazioni industriali nelle piccole imprese (1996)

Dipendenti	Iscritti ai sindacati (% di unità)	Tasso di sindacalizzazione* (media)	Organismi sindacali (% di unità)	Accordi collettivi** (% di unità)
20-35	70,2 (94)	53,2 (66)	60,4 (91)	10,6 (94)
36-50	75,4 (65)	44,9 (49)	64,5 (62)	21,5 (65)
51-100	81,7 (120)	46,1 (98)	86,7 (120)	31,7 (120)
Totale	76,3 (279)	48 (213)	72,9 (273)	22,2 (279)

Fra parentesi, è indicato il numero di unità (casi validi) nelle classi corrispondenti

* Sono compresi solo i casi con iscritti ai sindacati

** Conclusi nel 1995 o nel 1996

collettiva (iscrizione ai sindacati, organismi sindacali e contrattazione collettiva), si può costruire un indice delle relazioni industriali (IR). La tabella 4 mostra che il fattore dimensionale influenza essenzialmente le due posizioni estreme: in altre parole, un aumento nel numero di dipendenti riduce la percentuale di casi privi di ogni rappresentanza collettiva e porta ad un incremento corrispondente della quota di imprese con un “punteggio pieno”. Circa il 20% delle unità con un numero di dipendenti fino a 35 non ha alcuna forma di tutela collettiva; lo stesso è vero solo per il 3% delle unità che occupano da 51 a 100 lavoratori. Allo stesso tempo, le imprese in cui sono presenti tutte e tre le dimensioni delle relazioni industriali crescono da circa il 9% a quasi il 30%. Una quota stabile intorno al

70% rimane nel mezzo, coperta sostanzialmente dalle condizioni meno stringenti rappresentate dalla presenza di iscritti ai sindacati o di organismi sindacali, o di entrambi.

L'analisi degli effetti della dimensione di impresa evidenzia un altro aspetto importante che riguarda la differenza fra le relazioni industriali nelle piccole aziende ed in quelle più grandi. In effetti, i dati indicano che la situazione complessiva non muta in maniera significativa se si prendono in considerazione le imprese con più di 100 dipendenti o persino oltre i 500 lavoratori. Se le unità prive di qualsiasi forma di tutela collettiva scompaiono progressivamente, la percentuale di casi con tutti i tre indicatori aumenta solo leggermente e non si discosta da un livello di circa il 30%. L'unico cambia-

mento evidente è la diminuzione dei casi con una sola dimensione a quasi il 10%, da un livello superiore al 20%.

Due sono le indicazioni che possono essere tratte dall'analisi, fino a questo punto. In primo luogo, sebbene la dimensione dell'impresa confermi di avere un impatto significativo sulla diffusione delle relazioni industriali, la rappresentanza collettiva, ed in particolare la presenza di iscritti ai sindacati e di organismi sindacali, appare diffusa anche nelle piccole imprese, specie in quelle al di sopra dei 50 dipendenti. In secondo luogo, il “limite dimensionale” che segna il passaggio a relazioni industriali maggiormente sviluppate, per quanto riguarda i tradizionali indicatori “pluralisti”, è relativamente basso e può essere collocato *al di sotto* del confine tradizionale delle piccole imprese (100 dipendenti).

L'immagine generale muta leggermente se si considerano altri indicatori del contenuto e dell'istituzionalizzazione delle relazioni industriali (tabella 5). Incontri regolari fra il management aziendale ed i rappresentanti sindacali sono riportati in più dell'80% dei casi. La percentuale cresce progressivamente dal 55% nelle unità fino a 35 dipendenti, al 73% nelle imprese con un numero di

Tabella 4 – Indice di relazioni industriali (IR): percentuale di unità per dimensione e punteggio

Dipendenti	0	1	2	3	N
20-35	20,9	24,2	46,2	8,8	91
36-50	14,5	24,2	43,5	17,7	62
51-100	3,3	20	50	26,7	120
101-250	1,7	13,1	60,8	24,4	176
251-500	1,1	10,3	57,5	31	87
Oltre 500	0	13,8	56,3	29,9	87
Totale	5,8	16,9	53,8	23,6	623

Tabella 5 – Istituzionalizzazione e forme “avanzate” di relazioni industriali per dimensione d’impresa: percentuale di unità (1996)

Dipendenti	Incontri regolari con i sindacati	Forme di coinvolgimento dei sindacati nelle decisioni	Informazione/consultazione preventive sulla formazione*	Consultazione/negoziazione sul TQM*	Ufficio Relazioni Industriali	Procedure formali di soluzione del conflitto
20-35	54,9 (71)	23,3 (90)	27,5 (40)	18,1 (22)	2,2 (92)	10,5 (86)
36-50	67,9 (56)	28,1 (64)	34,3 (35)	20 (30)	3,1 (64)	11,5 (61)
51-100	72,8 (103)	48,3 (118)	51,8 (56)	40,4 (52)	4,2 (120)	21,7 (106)
101-250	88 (167)	58 (174)	58,3 (96)	53,6 (84)	7,5 (174)	19,6 (158)
251-500	92,7 (82)	65,9 (88)	70 (70)	64,9 (57)	12,5 (88)	34,5 (84)
Over 500	97,6 (83)	70,9 (86)	75 (72)	70,9 (55)	33,7 (86)	47 (83)
Totale	81,1 (562)	51 (620)	57,2 (369)	50,7 (300)	9,9 (624)	23,9 (578)

Fra parentesi, è indicato il numero di unità (casi validi) nelle classi corrispondenti.

* Sono compresi solo i casi dove tali iniziative sono presenti.

lavoratori compresi fra 51 e 100, per arrivare a quasi il 98% in quelle più grandi. Forme di coinvolgimento dei sindacati e dei lavoratori nel processo decisionale sono presenti nella metà del campione. In questo caso, le percentuali sono rispettivamente del 23%, 48% e 71%. La stessa influenza lineare della dimensione aziendale può essere individuata riguardo alle pratiche di consultazione riferite a due questioni specifiche: la formazione e le iniziative di TQM. Nelle imprese che realizzano tali interventi, in entrambi i casi, la quota di casi che hanno forme di consultazione/negoziazione sale dal 20-30% a circa il 70%, passando da un estremo all’altro della scala dimensionale. Infine, alcuni elementi per analizzare l’istituzionalizzazione delle relazioni industriali. In primo luogo, la presenza di strutture organizzative specifiche (per quanto si riferisce ai datori di lavoro) dedicate alle relazioni industriali è praticamente inesistente nelle piccole e medie imprese ed acquisisce una

certa rilevanza solo quando si supera la soglia dei 250 dipendenti. In secondo luogo, circa la metà delle unità di maggiori dimensioni possiede meccanismi formali di soluzione del conflitto, e tale percentuale decresce progressivamente al 10% nelle imprese più piccole.

Di conseguenza, quando si cerca di valutare la portata e la profondità delle relazioni industriali a livello aziendale, si rileva che l’impatto della dimensione è più forte di quello evidenziato nel caso degli indicatori più “tradizionali” esaminati in precedenza. La continuità delle relazioni sindacati-management, la presenza di pratiche consultative, il coinvolgimento nelle decisioni aziendali, nonché l’istituzionalizzazione della soluzione del conflitto sono legati significativamente al numero di dipendenti. Tuttavia, è importante sottolineare che, se trascuriamo la proceduralizzazione del conflitto (che è tradizionalmente debole in Italia, persino nelle grandi imprese), anche le pratiche “avanzate” di relazioni

industriali sono lontane dall’essere marginali nelle piccole imprese. In più della metà delle imprese più piccole inserite nel campione (fra 20 e 35 dipendenti), vi sono incontri regolari fra il management aziendale ed i sindacati. Inoltre, procedure di consultazione e coinvolgimento nelle decisioni aziendali sono presenti in circa il 20% di quelle aziende. Ciò significa che la differenza fra piccole e grandi imprese è più una questione di grado che un vero e proprio “spartiacque” fra il “dominio dell’azione unilaterale” ed il “regno delle relazioni industriali”.

4. Iniziative di gestione delle risorse umane

Con riferimento alla gestione delle risorse umane, l’immagine tradizionale delle piccole imprese suggerisce una mancanza sostanziale di qualsiasi pratica “innovativa”. Si cercherà, come nel caso delle relazioni industriali, di verificare se tale rappresentazio-

Tabella 6 – La gestione delle risorse umane nelle piccole imprese (1996)

Dipendenti	Formazione	TQM	Incontri con i lavoratori sugli obiettivi aziendali
20-35	41,9 (93)	21,5 (93)	35,9 (92)
36-50	58,5 (65)	46,8 (62)	37,1 (62)
51-100	50,4 (117)	43,1 (116)	39,3 (117)
Totale	49,5 (275)	36,5 (271)	37,6 (271)

Fra parentesi, è indicato il numero di unità (casi validi) nelle classi corrispondenti

ne risulta corretta o meno. Nel 1996, iniziative di formazione erano presenti in quasi il 50% delle piccole imprese; una percentuale che supera il 40% persino nelle unità più piccole prese in considerazione. L'esistenza di sistemi di "Qualità Totale" è segnalata nel 20% delle unità fino a 35 dipendenti ed in più del 40% di quelle che occupano fra 51 e 100 lavoratori⁽¹⁶⁾. Nella grande maggioranza dei casi, tali iniziative hanno coinvolto l'intera azienda (80-90%). Questa quota scende al crescere della dimensione aziendale, probabilmente perché una maggiore complessità organizzativa permette di concentrare le iniziative di qualità in aree specifiche. Incontri fra il management e gruppi di lavoratori sugli obiettivi aziendali sono riportati da più di un terzo di tut-

te le piccole imprese, a prescindere dalla loro dimensione.

Possiamo utilizzare queste tre dimensioni per costruire un indice della gestione delle risorse umane (HRM), come già fatto a proposito delle relazioni industriali, al fine di analizzare la differenza fra le piccole e le grandi imprese. La tabella 7 illustra una situazione diversa da quella evidenziata nel caso della rappresentanza collettiva. La dimensione aziendale ha apparentemente un impatto più consistente sulla gestione delle risorse umane rispetto a quanto rilevato per le relazioni industriali. L'effetto più evidente si manifesta ancora una volta sui due estremi della scala. Come per l'indice IR, si rileva una progressiva diminuzione dei casi che non presentano alcuna forma di gestione delle risorse

umane ed un aumento corrispondente della percentuale di imprese che dichiara di realizzare tutte le tre pratiche. L'aumento, però, è lontano dall'essere completo nelle unità fino a 100 dipendenti. Nella migliore situazione, la percentuale di piccole imprese con un punteggio completo non raggiunge il 20%; un livello che corrisponde alla metà di quello delle imprese di maggiori dimensioni. Inoltre, si evidenzia un aumento significativo anche delle unità con almeno due dimensioni. La quota di imprese con almeno due forme di gestione delle risorse umane oltrepassa il 50% solo per le imprese con più di 100 dipendenti. A questo proposito, può essere utile ricordare che, per quanto riguarda l'indice delle relazioni industriali, questo si verifica persino per le imprese più piccole. Sebbene questo stato di cose possa essere il risultato di un certo *bias* nelle procedure di campionamento (si veda *supra*), sembra realizzarsi una certa divergenza fra le piccole e le grandi imprese riguardo alla gestione delle risorse umane.

Per analizzare in maniera più approfondita tale differenza, si può prendere in considerazione un importante elemento della gestione delle risorse umane: la politica retributiva. La diffusione della retribuzione variabile può essere considerata un aspetto significativo di un sistema di incentivi avanzato, mentre la prevalenza di incentivi economici più generici, in special modo individuali, è probabilmente più vicina all'immagine di un ruolo predominante delle decisioni unilaterali (e forse episodiche) da parte dell'imprenditore/manager. Una simile interpretazione trova qualche sostegno anche nei risultati di questa

Tabella 7 – Indice di gestione delle risorse umane (HRM): percentuale di unità per dimensione e punteggio

Dipendenti	0	1	2	3	N
20-35	33,3	43,3	13,3	10	90
36-50	20	36,7	26,7	16,7	60
51-100	26,5	32,7	23,9	16,8	113
101-250	24,7	22,8	24,1	28,5	158
251-500	11,3	21,3	32,5	35	80
Over 500	6,3	19	35,4	39,2	79
Totale	21,6	28,6	25,3	24,5	580

Tabella 8 – Politiche retributive e dimensione d'impresa (1996)

Dipendenti	Retribuzione variabile	Incentivi collettivi (operai)	Incentivi individuali (operai)
20-35	25 (92)	31,3 (83)	58,8 (85)
36-50	35,4 (65)	30,9 (55)	59,6 (57)
51-100	44,4 (117)	45 (109)	48,1 (108)
101-250	55,8 (172)	51,3 (152)	58,3 (163)
251-500	70,9 (86)	67,1 (79)	53,8 (80)
Oltre 500	86,4 (88)	51,9 (81)	59,8 (82)
Totale	53,4 (620)	47,4 (559)	56,2 (575)

ricerca. La presenza di incentivi individuali, però, non sembra essere legata alla crescita né dell'indice delle relazioni industriali, né di quello della gestione delle risorse umane. L'analisi mostra, infatti, come questo tipo di incentivi sia presente in almeno il 50% delle imprese, indipendentemente dal punteggio raggiunto in entrambi gli indicatori. Invece, gli incentivi collettivi e la retribuzione variabile sono legati in modo significativo all'aumento sia dell'indice IR sia di HRM. Ad esempio, la percentuale delle imprese che dichiarano di utilizzare forme di retribuzione varia-

bile aumenta dal 17% all'80%, passando dal livello più basso a quello più alto della scala IR, e dal 36% al 73%, se si considera l'indicatore HRM.

Per certi aspetti, l'immagine tradizionale delle piccole imprese è supportata dall'analisi, sebbene una certa cautela sia suggerita da una possibile sovrapposizione fra i tre elementi (che riguarda fondamentalmente il salario variabile, da una parte, e gli altri incentivi, dall'altra). Nelle imprese più piccole lo strumento dell'incentivazione individuale è predominante rispetto ad altri meccanismi premianti. Tuttavia, forme di

salario collettivo e persino incentivi collegati ai risultati sono presenti in circa un quarto dei casi. Inoltre, se il salario variabile diviene l'elemento principale della politica retributiva man mano che la dimensione aziendale aumenta, gli incentivi individuali rimangono importanti in tutto il campione e coinvolgono quasi il 60% anche delle imprese più grandi. Ciò probabilmente significa che i bonus individuali, nella forma di pagamenti *una tantum* ed aumenti salariali individuali, rappresentano una parte rilevante della politica retributiva delle imprese italiane e non vengono progressivamente sostituiti da schemi di incentivazione collegati ai risultati di impresa. Piuttosto, questi ultimi si aggiungono ai precedenti.

Infine, si possono prendere in considerazione le iniziative aziendali nei campi della salute e sicurezza, delle pari opportunità e della fornitura di beni e servizi di *welfare*. La rilevanza della dimensione aziendale è importante. Solo nel caso delle iniziative in tema di salute e sicurezza si riscontra una presenza significativa nelle piccole imprese. In que-

Tabella 9 – Altre iniziative di gestione delle risorse umane per dimensione d'impresa (1996)

Dipendenti	Salute e sicurezza	Pari opportunità	Pensioni integrative	Altri benefit (assicurazione sanitaria, borse di studio, ecc.)
20-35	48,4 (91)	2,2 (91)	4,3 (92)	3,3 (92)
36-50	52,5 (59)	1,6 (63)	6,2 (65)	4,7 (64)
51-100	63,8 (116)	5,1 (118)	5,1 (117)	5,9 (118)
101-250	66,7 (171)	6,9 (173)	4,6 (173)	11,6 (172)
251-500	78 (82)	9,6 (83)	11,9 (84)	18,8 (85)
Oltre 500	82,4 (85)	27,4 (84)	7,1 (84)	44 (84)
Totale	65,7 (604)	8,5 (612)	6,2 (615)	14,0 (615)

sto ambito, tuttavia, l'effetto della legislazione sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è particolarmente forte. Anche nell'ambito delle pari opportunità vi è una apposita legge per sostenere la realizzazione di azioni positive, ma la legislazione non rende le iniziative obbligatorie e mantiene un carattere essenzialmente promozionale. Gli altri *benefit* sono apparentemente una caratteristica delle imprese di grandi dimensioni e fanno probabilmente parte del "pacchetto" offerto ai dipendenti; le piccole imprese sembrano meno propense a fornire questo tipo di incentivi.

5. Piccole imprese: oltre la gestione unilaterale delle relazioni di lavoro

L'immagine che emerge da un'analisi separata delle relazioni industriali e della gestione delle risorse umane nelle piccole imprese è abbastanza diversa da quella tradizionale. Le forme di tutela collettiva appaiono sviluppate anche nelle imprese molto piccole ed il passaggio ad una presenza più efficace della rappresentanza sindacale (segnata fondamentalmente dalla conclusione di accordi collettivi aziendali) può essere collocato nelle imprese con più di 50 dipendenti, al di sotto di quello che viene considerato generalmente il confine delle piccole imprese (100 dipendenti). Per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, la situazione è un po' diversa, poiché il fattore dimensionale sembra esercitare un'influenza più forte e precisa, con le grandi imprese che presentano in modo costante una più elevata diffusione delle pratiche relative. Tutta-

via, le iniziative di gestione delle risorse umane sono presenti in modo sensibile anche nelle piccole imprese. E ciò è vero per aspetti significativi quali la formazione, le iniziative di TQM, il salario variabile e gli incontri con i lavoratori sugli obiettivi aziendali.

Ora, se si analizza la combinazione dei due indici IR e HRM, si può valutare la diffusione di una configurazione delle relazioni di lavoro nelle piccole imprese che rispecchi l'immagine del "black hole". Se si considera una definizione molto restrittiva di tale configurazione, caratterizzata da nessuna forma di relazioni industriali e di gestione delle risorse umane, si trova che solo una quota molto marginale delle piccole imprese rientrano in questa situazione: il 3,5%. Se, invece, si utilizza la presenza di un unico elemento di entrambe le scale come limite convenzionale per una sostanziale assenza sia di relazioni industriali sia di pratiche di gestione delle risorse umane, si può etichettare circa il 20% delle unità come appartenenti al "black hole" delle relazioni di lavoro. Di conseguenza, l'80% dei casi rimane al di fuori di questa configurazione. La grande maggioranza di queste imprese appare in qualche modo "bloccata" in un sistema "tradizionale" di relazioni industriali, priva di un significativo sviluppo di forme di gestione delle risorse umane (44%). Una percentuale leggermente superiore al 20% si colloca al polo opposto della situazione identificata dal "black hole", con una presenza rilevante di relazioni industriali e pratiche di gestione delle risorse umane, mentre una minoranza di imprese sta apparentemente cercando di

sviluppare pratiche di gestione del personale, in assenza di forme di rappresentanza e tutela collettive.

Qual è la situazione nelle medie e grandi imprese (al di sopra dei 100 dipendenti)? La differenza fondamentale è che le relazioni industriali sono quasi invariabilmente e significativamente presenti: solo circa il 13% delle unità ha un punteggio basso sull'indicatore IR, rispetto al 34% delle piccole imprese. Si tratta di una conclusione per molti aspetti scontata. Ma vi è una seconda differenza che appare più interessante. Quasi il 70% delle piccole imprese con una presenza rilevante della rappresentanza sindacale (ossia il 44% del 66.2% che ha un punteggio di almeno 2 sull'indice IR) non sviluppa un sistema di gestione delle risorse umane avanzato. Al contrario, solo il 37% delle imprese di medie e grandi dimensioni con un sistema di relazioni industriali sviluppato rimane nella situazio-

Tabella 10 – Gli indicatori IR e HRM nelle piccole imprese (1996)

		IR		
		0-1	2-3	Totale
HRM	0-1	20,5	44	64,5 (166)
	2-3	13,3	22,2	35,5 (91)
	Totale	33,8 (87)	66,2 (170)	100 (257)

Tabella 11 – Gli indicatori IR e HRM nelle medie e grandi imprese (1996)

		IR		
		0-1	2-3	Totale
HRM	0-1	6	32,3	38,3 (120)
	2-3	6,7	55	61,7 (193)
	Totale	12,7 (40)	87,3 (273)	100 (313)

ne del “collettivismo tradizionale”. Più della metà di quelle unità, infatti, presenta un sistema avanzato di relazioni di lavoro, con una presenza rilevante di relazioni industriali e di forme di gestione delle risorse umane. È possibile avanzare due ipotesi, in parte collegate, su questa apparente “difficoltà” delle piccole imprese a sviluppare pratiche significative di gestione delle risorse umane. In primo luogo, potrebbe non essere una reale difficoltà, ma piuttosto una mancanza di necessità: in altre parole, la situazione economica ed organizzativa non è percepita dall'imprenditore/manager in maniera tale da richiedere forme “innovative” di relazioni di lavoro o di coinvolgimento dei lavoratori. Ciò conduce alla seconda possibile interpretazione: questa percezione da parte della dirigenza delle piccole imprese può essere collegata ad un limitato apprezzamento delle potenzialità della gestione delle risorse umane per i risultati aziendali. Il possibile ruolo positivo della gestione delle risorse umane può diventare evidente quando si verificano pressioni esterne, come l'aumento della concorrenza, che potrebbero spingere l'imprenditore/manager ad adottare nuove iniziative. Forse, il 13% di piccole im-

prese che mostra segni di individualizzazione del rapporto di lavoro potrebbe trovarsi in questa situazione.

Un'analisi più accurata della combinazione di relazioni industriali e gestione delle risorse umane in base alla dimensione aziendale conferma i risultati che sono emersi fino ad ora e, in particolare, le due considerazioni principali che sono state compiute. Da un lato, la concentrazione più significativa della situazione individuata dal “black hole” può essere collocata all'interno dei confini delle piccole imprese. La presenza di questa configurazione decresce da un livello del 37% fra le unità fino a 35 dipendenti a meno del 10% in quelle che occupano fra 51 e 100 lavoratori. Dall'altro lato, la piena possibilità di sviluppare relazioni di lavoro avanzate sembra essere raggiunta solo al di sopra del limite dei 100 dipendenti, poiché la percentuale di unità appartenenti al “nuovo realismo” più che raddoppia passando dalla classe dimensionale di 51-100 dipendenti alle imprese più grandi. Tuttavia, si può aggiungere una notazione: malgrado tale “difficoltà”, vi è un'ampia quota di piccole imprese (più del 40% delle unità con un numero di dipendenti compreso fra 36 e 100 lavoratori) in cui

il ruolo della gestione delle risorse umane è riconosciuto.

Un fattore importante che può aiutare a spiegare le differenti caratteristiche delle relazioni di lavoro all'interno delle piccole imprese è l'appartenenza dell'unità produttiva in questione ad un gruppo più ampio. In particolare, se tale circostanza si verifica, la percentuale di casi di “black hole” diminuisce in modo notevole e lo sviluppo combinato di relazioni industriali e gestione delle risorse umane diventa più comune.

Ora, è importante ribadire alcune cautele sui risultati dell'analisi sulle piccole imprese. Come già affermato, la fase di raccolta dei dati ha in qualche modo indebolito l'originale rappresentatività teorica del campione Cesos, introducendo probabilmente una distorsione a favore delle imprese più grandi e di quelle sindacalizzate. Ciò può essere evidenziato comparando questi risultati con quelli di una ricerca simile, realizzata fra le piccole imprese metalmeccaniche di una delle Province più grandi e maggiormente industrializzate del nord d'Italia ⁽¹⁷⁾. La comparazione non può dare risultati in nessun modo definitivi, ma può fornire alcune indicazioni sulla direzione del *bias* e sulla distribuzione del-

Tabella 12 – Le politiche di relazioni industriali e gestione delle risorse umane per dimensione d'impresa

Dipendenti	“Black hole”	Collettivismo tradizionale	Individualizzazione	Nuovo realismo	N
20-35	36,8	40,2	9,2	13,8	87
36-50	17,5	38,6	19,3	24,6	57
51-100	9,7	49,6	13,3	27,4	113
101-250	8,3	39,1	6,4	46,2	156
251-500	3,8	29,1	3,8	63,8	79
Oltre 500	3,8	21,8	10,3	64,1	78
Totale	12,7	37,5	9,6	40,2	570

Tabella 13 – Le politiche di relazioni industriali e gestione delle risorse umane nelle piccole imprese (20-100 dipendenti): aziende indipendenti ed appartenenti a gruppi

Impresa	"Black hole"	Collettivismo tradizionale	Individualizzazione	Nuovo realismo	N
Indipendente	25,7	43,3	14,4	16,6	187
Gruppo	7,1	45,7	10	37,1	70
Totale	20,5	44	13,3	22,2	257

le piccole imprese per quanto riguarda le politiche di relazioni industriali e di gestione del personale. La ricerca è stata realizzata su di un campione che comprendeva imprese molto piccole (sotto i 16 dipendenti). Se si fa riferimento solo ai casi con più di 15 dipendenti, si trova che la configurazione identificata dal "black hole" coinvolge fino al 55% delle unità considerate (49). Il "collettivismo tradizionale" è la seconda configurazione più comune con il 29% dei casi. Il "nuovo realismo" è praticato dal 10% delle imprese, mentre la quota rimanente mostra segni di individualizzazione delle relazioni di lavoro (6%). Questo risultato, malgrado tutti i suoi limiti (settore specifico, area particolare, campione molto piccolo che include unità con meno di 20 dipendenti) suggerisce cautela nella generalizzazione dei risultati ricavati dall'analisi sviluppata sul campione Cesos. Tuttavia, alcune conclusioni sono ribadite: il "black hole" non costituisce un'immagine accurata per tutte le piccole imprese. In effetti, le relazioni industriali risultano sviluppate in una quota significativa di piccole imprese. La gestione delle risorse umane, al contrario, risulta di più difficile affermazione nelle unità con meno di 100 dipendenti, sebbene non sia del tutto assente. Il "collettivismo tradizionale" è, quindi, l'esito più comune per le imprese che sfuggono al "black hole". Tuttavia, vi

sono pure tentativi di sviluppare iniziative di gestione delle risorse umane, persino quando manca un sistema di relazioni industriali di impresa.

6. Osservazioni conclusive e questioni aperte

Alla luce dei risultati raggiunti nell'analisi precedente, possiamo ora riprendere brevemente gli interrogativi posti alla fine del paragrafo introduttivo e tentare di trarre alcune semplici conclusioni.

In primo luogo, sebbene sia difficile formulare proposizioni definitive sulla relativa diffusione delle cosiddette *high performance work organizations* nell'industria manifatturiera italiana, date le cautele sopra richiamate circa la rappresentatività del campione e l'assenza di appropriati termini di confronto, possiamo tuttavia rilevare che la percentuale di casi che presentano pratiche significative di gestione delle risorse umane (almeno come le abbiamo qui definite) ⁽¹⁸⁾, combinate o meno con le tradizionali istituzioni delle relazioni industriali, non è un'infima minoranza, nelle grandi come nelle piccole imprese (in quest'ultimo caso, il 35% del campione Cesos ed il 16% di quello sulle piccole imprese metalmeccaniche della Provincia di Brescia).

Per converso, le imprese con nes-

suna o al massimo una sola pratica di HRM sono circa la metà dell'intero campione Cesos, incluso delle unità con 20 o più dipendenti (rispettivamente 22% e 29%, si veda la tabella 7). Per quanto possa essere pertinente una siffatta comparazione, nella sua ultima rilevazione sugli stabilimenti con 50 o più dipendenti del settore privato *for profit* nordamericano, Osterman ha riscontrato che circa il 15% dei casi era privo di tutte e quattro le pratiche innovative di gestione delle risorse umane oggetto di indagine ⁽¹⁹⁾, che il 14% ne aveva adottata al massimo una, il 32% due e circa il 40% ne aveva adottate almeno tre su quattro. A loro volta, Guest e Conway ⁽²⁰⁾, utilizzando una differente unità di analisi (singoli dipendenti anziché stabilimenti o aziende) e sulla base di informazioni individuali raccolte in Gran Bretagna in interviste telefoniche ad un campione nazionale di circa mille lavoratori dipendenti in organizzazioni (non solo manifatturiere) con 25 o più addetti, hanno trovato che circa il 46% del campione prestava la propria attività in organizzazioni con "high human resource practices", ovvero nelle quali erano adottate almeno sette su dieci delle pratiche investigate.

In secondo luogo, contrariamente a ciò che viene spesso suggerito dalla letteratura sullo HRM, specie quella basata sull'esperienza nordamericana, nella grande

maggioranza dei casi del campione Cesos in cui si riscontra la presenza di pratiche di gestione delle risorse umane (ovvero 230 casi su 285 circa), tali pratiche si presentano in combinazione con le tradizionali istituzioni delle relazioni industriali. Questi risultati sono coerenti con quelli già riscontrati nel Regno Unito all'inizio degli anni Novanta dalla terza *Workplace Industrial Relations Survey* ⁽²¹⁾, e sottolineati da Sisson in un apposito commento ⁽²²⁾, come pure con quelli raggiunti da precedenti indagini sull'esperienza italiana, sebbene non basate su campioni a scala nazionale ⁽²³⁾. Come già ricordato, resta tuttavia aperta la questione se tale duplice presenza sia il frutto di una situazione di conflitto tra le due dimensioni, dove le pratiche di HRM si trovano adottate in alternativa e in contrasto alle relazioni collettive; ovvero rappresenti una mera coesistenza tra esse, lungo linee ben distinte e non comunicanti; o infine lo sviluppo di relazioni integrate e sinergiche. Per quanto riguarda l'Italia, anche a causa – come noto – di una regolazione legale del rapporto di impiego che impone il rispetto di standard minimi anche nelle imprese di piccole dimensioni, è probabile che le pratiche di HRM, forse più frequentemente che in Gran Bretagna ⁽²⁴⁾, non siano semplicemente l'espressione di una visione unitaria e monistica dell'impresa, mirante a sfidare e indebolire le tradizionali relazioni collettive. Dal punto di vista dei sindacati, c'è la possibilità che essi utilizzino il loro sostegno condizionato alla diffusione delle pratiche di gestione delle risorse umane come una strategia di sopravvivenza e di sviluppo della

propria presenza sui luoghi di lavoro, come suggerisce Guest ⁽²⁵⁾. Anche se in proposito sarebbe opportuna una distinzione, particolarmente rilevante per le imprese di piccole dimensioni, tra pratiche “innovative” di gestione delle risorse umane e forme di più o meno benevolo paternalismo ⁽²⁶⁾. Un aspetto, quest'ultimo, il cui approfondimento richiede ulteriori analisi.

In terzo luogo, come conseguenza delle osservazioni precedenti e come è già stato sottolineato, si può concludere che trova un qualche sostegno anche nell'esperienza italiana il suggerimento di Guest e Conway circa il fatto che l'opzione denominata “*black hole*” non esaurisce le politiche di relazioni industriali e di gestione delle risorse umane adottate nelle aziende, neppure in quelle di piccole dimensioni. Ciò vale non solo per il più ampio (e probabilmente in parte *biased*) campione della rilevazione Cesos, che esclude le aziende con meno di 20 dipendenti, ma, sebbene in misura meno accentuata, anche per il campione di piccole aziende metalmeccaniche della Provincia di Brescia, tra 15 e 100 dipendenti. È vero che in quest'ultimo caso la percentuale di aziende che si colloca nella cella denominata “*black hole*” è molto più elevata, addirittura la maggioranza assoluta (55%) e quasi il triplo che nel campione Cesos. Nondimeno, quasi la metà anche del campione di Brescia rivela l'adozione di politiche occupazionali che rientrano in uno degli altri tre tipi, sebbene tra questi il “collettivismo tradizionale” sia l'opzione più frequente. In aggiunta a ciò, nella medesima rilevazione risultano assenti alcuni dei tratti caratteristici della visio-

ne delle piccole imprese come *sweatshops*, sede privilegiata di forme accentuate di sfruttamento. In particolare, non si riscontrano né un elevato grado di precarietà dei rapporti di impiego, né un basso livello di sicurezza del lavoro. La precarietà dei rapporti di impiego è piuttosto modesta sia in termini di *stock* che di *flusso*, come è testimoniato dalla scarsa diffusione delle varie forme di lavoro atipico (tempo determinato, interinale, apprendistato, formazione/lavoro); mentre d'altro canto la stabilità del rapporto di impiego sembra sfidata non tanto dalla “libertà di licenziamento” del datore di lavoro, quanto dalla assai elevata mobilità dei lavoratori in cerca di impieghi più attraenti, come suggerito da un *turnover* di circa il 40% dell'occupazione complessiva nel biennio 1996-1997, quasi interamente dovuto a dimissioni volontarie. Una situazione da “mercato del venditore” molto fluido, certamente legata alle peculiarità economiche della Provincia in esame, ma probabilmente comune a molte aree del Nord del paese. Un contesto che sembra rendere difficilmente praticabili rapporti di impiego sia autocratici che paternalistici ⁽²⁷⁾, ed in cui l'offerta di contratti a tempo indeterminato da parte del datore di lavoro si configura come una forma di incentivo nella competizione per attrarre e trattenere i dipendenti. Si può trarne la conclusione che le piccole dimensioni non sono semplicemente sinonimo di sfruttamento (*sweatshops*) e che il panorama è quantomeno differenziato, anche se probabilmente meno roseo di quello suggerito in alcuni studi ⁽²⁸⁾ (come minimo non può essere ignorata nell'esperienza italia-

na la realtà dell'economia sommersa, specie nelle regioni meridionali).

Di nuovo, per quanto è pertinente una tale comparazione, si può segnalare che Guest e Conway⁽²⁹⁾ hanno trovato che un terzo del loro campione nazionale di circa mille lavoratori dipendenti in Gran Bretagna prestava la propria attività in organizzazioni "black hole" (una percentuale che risulterebbe probabilmente più elevata in termini di imprese).

Quarta ed ultima osservazione, il fattore dimensionale conferma la sua importanza nell'influenzare sia le relazioni industriali che le pratiche di gestione delle risorse umane, sebbene con un diverso grado di intensità e secondo un modello differente nei due casi, come suggerito nel paragrafo 5. Se una chiara frattura deve essere individuata tra le piccole imprese e quelle di più grandi dimensioni, la soglia è significativamente inferiore con riferimento alle tradizionali istituzioni delle relazioni industriali che nelle pratiche di gestione delle risorse umane. Nel campione Cesos, la presenza di lavoratori iscritti ai sindacati e di organismi di rappresentanza sindacale è alquanto diffusa anche nelle imprese di più piccole dimensioni (circa o più dei due terzi dei casi)⁽³⁰⁾, per diventare una regola quasi universale non solo nelle imprese più grandi ma già nella classe tra i 51 e 100 dipendenti⁽³¹⁾. Un modello simile si trova anche nella rilevazione di Brescia, sebbene nel complesso con percentuali di diffusione meno elevate. La contrattazione collettiva con conclusione di accordi formali, probabilmente la componente più significativa delle tradizionali istituzioni di relazio-

ni industriali, è assai meno frequente, riguardando nell'insieme del campione Cesos nel biennio 1995-1996 solo il 28% dei casi circa⁽³²⁾. Ma mostra anche una stretta correlazione con il fattore dimensionale, raddoppiando la sua diffusione nella classe di aziende tra 36 e 50 dipendenti rispetto alla classe più piccola (20-35), e triplicandola nelle aziende tra 51 e 100 dipendenti; al di sopra di questa soglia, la diffusione della contrattazione aziendale cresce ancora, ma in misura meno pronunciata, fino a circa il 40% dei casi nelle aziende di maggiori dimensioni, con 500 o più dipendenti⁽³³⁾.

In conclusione, per quanto riguarda le tradizionali relazioni industriali, la frattura rilevante sembra rappresentata dalla dimensione dei 50 dipendenti: al di sopra di quella soglia, indipendentemente da quanto al di sopra, le aziende non sembrano differenziarsi in maniera significativa sotto il profilo della presenza di lavoratori iscritti ai sindacati, di organismi collettivi di rappresentanza sindacale e (in termini più contenuti) della probabilità di avere esperienza di contrattazione aziendale con la conclusione di accordi formali, sebbene quest'ultima istituzione sia lungi dall'interessare la totalità o anche la grande maggioranza della aziende.

Un quadro in parte differente mostrano invece le pratiche di gestione delle risorse umane, la cui diffusione è pure strettamente correlata al fattore dimensionale, ma che tendono a presentarsi in termini significativi solo in aziende al di sopra di una soglia dimensionale più elevata. Nelle aziende di piccole dimensioni esse sono meno frequenti, vuoi

perché se ne sente meno la necessità essendo, per così dire, "naturalmente" radicate in quella realtà, o perché è più difficile rilevarle, essendo meno formalizzate, o infine perché prevalgono forme di più o meno benevolo paternalismo. Ma la presenza piuttosto diffusa del sindacato in aziende anche di queste dimensioni rende più difficile che tale situazione precipiti nello scenario della "bleak house" o del "black hole" descritto da Sisson e da Guest, probabilmente più difficile nell'esperienza italiana che in quella britannica.

Da ultimo, per concludere, una considerazione metodologica. I risultati raggiunti in questa analisi, sebbene si spera possano contribuire a migliorare la nostra conoscenza delle caratteristiche delle relazioni industriali e delle pratiche di gestione delle risorse umane nelle aziende industriali italiane, sono tuttavia solo in parte soddisfacenti dal punto di vista dell'analisi comparativa e della possibilità di raggiungere risultati cumulativi nella ricerca. Alcune delle debolezze teoriche e metodologiche della letteratura su questi temi, che abbiamo sottolineato nel paragrafo introduttivo, riguardano anche il presente lavoro. Più volte abbiamo fatto riferimento, come termini di confronto, ad indagini svolte in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, in particolare da Osterman, Guest e Conway, Bacon *et al.* Ma non possiamo trascurare che tutti questi studi, incluso il nostro, utilizzano liste differenti di *items* per identificare le pratiche di gestione delle risorse umane, tra loro solo in misura limitata sovrapposte. Come minimo, problemi definitivi aspettano ancora di essere risolti. Se si vogliono

condurre solidi studi comparativi e raggiungere risultati genuinamente cumulativi, è necessario un ulteriore e più approfondito lavoro, con un disegno di ricerca specificamente dedicato al problema in esame, che soddisfi condizioni di replicabilità. E ciò a maggior ragione se si vogliono trarre indicazioni circa gli effetti della gestione delle relazioni di lavoro sulla performance economica delle imprese, un po' meno impressionistiche e fragili di quelle che non di rado si incontrano in letteratura⁽³⁴⁾. Ma questa è materia per future ricerche.

Lorenzo Bordogna

Professore ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro
Università degli Studi di Milano

Roberto Pedersini

Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro
Università degli Studi di Milano

Note

* *La versione originaria di questo lavoro è stata presentata al VI European IIRA Congress di Oslo, giugno 2001. Pur frutto di un lavoro comune, i §§ 1, 2 e 6 sono stati redatti da L. Bordogna, i §§ 3, 4 e 5 da R. Pedersini.*

(¹) Per un'importante rassegna alla metà degli anni Novanta, si veda Ichniowski *et al.*, 1996; per un contributo recente, Osterman, 2000; per una valutazione critica di questa letteratura, Storey, 1995, Guest, 1997, Godard e Delaney, 2000, con una replica di Kochan, 2000.

(²) Ichniowski *et al.*, 1996; Guest, 1997.

(³) Si veda Sisson, 1993.

(⁴) Si veda Guest, 1997.

(⁵) Come ad esempio nello studio longitudinale di Osterman, 2000, dove è in larga misura replicata la ricerca dello stesso autore del 1994, utilizzando come campione i medesimi stabilimenti allora indagati.

(⁶) Secondo stime comparative, alla metà degli anni Novanta i lavoratori in stabilimenti con meno di 100 addetti erano circa il 70% del totale degli occu-

pati nell'industria manifatturiera, contro circa il 40% nel Regno Unito, e molto meno in Germania e negli Stati Uniti; mentre gli occupati in stabilimenti di oltre 500 addetti erano poco più del 10%, contro circa il 25% nel Regno Unito, oltre il 30% negli Stati Uniti e circa il 50% in Germania (Traù, 1999, 90 e figura 3).

(⁷) Per una stilizzazione simile, si veda Bacon *et al.*, 1996.

(⁸) Si veda, tra gli altri, Scase, 1995.

(⁹) Per tutti, Bagnasco, 1977 e 1988; Brusco, 1989; Trigilia, 1986 e 1990.

(¹⁰) Rassegne all'inizio ed alla metà degli anni Novanta sullo stato della ricerca in tema di relazioni industriali nelle piccole imprese si possono trovare in Perulli, 1990, e Accornero, 1996 (Con un angolo visuale in parte diverso, si veda anche Accornero, 1999). Analisi quantitative a livello regionale, locale e/o settoriale sono in Rossi e Sestito, 2000; Lizzeri, 2000; Checchi e Flabbi, 1999; Negrelli e Pedersini, 1998; Regalia e Terragni, 1997; Regalia e Ronchi, 1988-1992, la maggior parte delle quali rivolte a aziende o stabilimenti con almeno 50 dipendenti. Diversi studi sul tema specifico del cosiddetto "salario di risultato", permesso/promosso, come è noto, nella contrattazione aziendale dall'accordo tripartito del luglio 1993, sono stati svolti da vari economisti del lavoro, tra i quali Del Boca, Kruse e Pendleton, 1999; Manera, Paolucci e Rossetto, 1999; Casadio, 1999; Biagioli, 1999. Le poche analisi quantitative su un campione a base nazionale (ma provinciale prima del 1991) utilizzano prevalentemente le rilevazioni periodiche svolte dal Cesos per conto del Cnel su imprese con almeno 20 dipendenti; si veda in proposito Baglioni e Milani, 1990; Baglioni, 1991; Pellegrini, 1995; Bordogna, 1997 e 1999, principalmente dedicate alle relazioni sindacali ed alla contrattazione collettiva, con la parziale eccezione dell'ultimo lavoro citato che considera anche temi di gestione delle risorse umane.

(¹¹) Come è noto, una soglia importante nel nostro paese è quella dei 15 dipendenti, al di sopra della quale lo Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970) riconosce i diritti di rappresentanza sindacale ed i dipendenti hanno il diritto di costituire organismi di rappresentanza collettiva.

(¹²) Dal 1991 la rilevazione include anche aziende del commercio, trasporti, credito e altri servizi, che nella analisi

seguinte non sono però state considerate.

(¹³) Guest, 1995; Guest e Conway, 1999.

(¹⁴) La rilevazione in questione è stata svolta dal Cesos dal 1984 con cadenza quasi annuale, fino al 1990 su un campione rappresentativo a base provinciale in 14-17 Province distribuite in tutto il territorio nazionale, e dal 1991 con un campione rappresentativo su base nazionale. Le classi dimensionali delle unità locali su cui è costruito il campione sono tre: "piccole" (20-99 dipendenti), "medie" (100-499), "grandi" (500 e più dipendenti). Nell'analisi qui presentata, al fine di indagare in maggiore profondità il mondo delle piccole imprese, viene utilizzato un numero più elevato di classi dimensionali, così che la rappresentatività per dimensione può risultarne in parte indebolita. Per maggiori dettagli sulla rilevazione del Cesos, si veda *infra* e Bordogna, 1997.

(¹⁵) Olson, 1965.

(¹⁶) Questi dati vanno considerati con una certa cautela, a causa di un possibile fraintendimento della domanda. La percentuale di imprese che dichiara la presenza di "circoli di qualità" è, infatti, più bassa rispetto a quella riferita ai sistemi di TQM.

(¹⁷) Tale ricerca (Bordogna e Pedersini, 1999), che ha riguardato un totale di 119 casi di imprese con un numero di dipendenti compreso fra 6 e 100, è stata realizzata nel 1998 dagli autori su di un questionario in parte simile a quello della ricerca periodica del Cesos ed è stata commissionata dall'Ordine dei Consulenti del lavoro della Provincia di Brescia.

(¹⁸) Come abbiamo già sottolineato, la definizione precisa di cosa si intende per pratiche di gestione delle risorse umane è uno dei problemi metodologici della letteratura a cui anche la nostra analisi fa riferimento. Fermi restando questi problemi, su cui insisteremo ancora, la lista qui adottata non sembra peraltro particolarmente difforme da quella utilizzata in parte della letteratura internazionale.

(¹⁹) Osterman, 2000. Le quattro pratiche innovative indagate sono: gruppi *off-line* di soluzione dei problemi, come i circoli di qualità; rotazione delle mansioni; gruppi di lavoro autonomi (*self-managed teams*); programmi di qualità totale (TQM).

(²⁰) Guest e Conway, 1999, 372-374 e

tabella 1.

⁽²¹⁾ Millward *et al.*, 1992.

⁽²²⁾ Sisson, 1993.

⁽²³⁾ Si veda Regalia e Ronchi, 1992; Negrelli, 1995; Regini, 1995; Regalia e Terragni, 1997.

⁽²⁴⁾ Si veda Sisson, 1993.

⁽²⁵⁾ Si veda Guest, 1995.

⁽²⁶⁾ Si veda Scase, 1995.

⁽²⁷⁾ Si veda Scase, 1995.

⁽²⁸⁾ Si veda ad esempio Bacon *et al.*, 1996.

⁽²⁹⁾ Guest e Conway, 1999, tabella 1.

⁽³⁰⁾ Come è noto, e come già ricordato, ciò è da porsi in relazione alla soglia dei 15 dipendenti fissata dallo Statuto dei lavoratori, al di sopra della quale è riconosciuto il diritto di promuovere la costituzione di organismi di rappresentanza collettiva in azienda.

⁽³¹⁾ Si veda *supra*, tabella 3 e Bordogna, 1999, tabella 3.

⁽³²⁾ Bordogna, 1997, tabella 12.

⁽³³⁾ In una rilevazione condotta per l'Istat da S. Cardinaleschi su un campione di 8 mila aziende, rappresentativo dell'universo di aziende con almeno 10 dipendenti, è stata trovata una frattura analoga nel settore industriale tra le aziende con 20-49 dipendenti e quelle con più di 50 dipendenti, ma anche che la diffusione della contrattazione collettiva continua ad aumentare al crescere delle dimensioni aziendali, fino al 65% di quelle con 100 o più dipendenti. Si veda Istat, Cardinaleschi, 1999.

⁽³⁴⁾ Un approfondimento accurato nella direzione indicata, consapevole delle difficoltà definitorie e metodologiche implicate e delle conseguenze, necessarie cautele sul piano comparativo, è in Leoni *et al.*, 2001, che noi abbiamo avuto occasione di leggere solo a ricerca ultimata. Anche se il campione è diverso da quello qui utilizzato, riguardando imprese manifatturiere (100) della Provincia di Bergamo con più di 50 dipendenti, vi si raggiungono alcuni risultati coerenti con i nostri, come ad esempio l'effetto delle dimensioni aziendali sulla diffusione delle nuove pratiche di gestione delle risorse umane, e la complementarità di queste con "buone" relazioni industriali (oltre che tra loro stesse). Tuttavia lo schema da noi adottato, ripreso da Guest, consente di stilizzare forse in maniera più ricca i possibili rapporti tra pratiche di gestione delle risorse umane e relazioni industriali. D'altro canto il contributo citato copre un numero assai più elevato di

pratiche (condensate poi in dieci gruppi) ed approfondisce in maniera interessante anche il rapporto con la performance economica, da noi non considerato.

Bibliografia

A. Accornero, *La piccola impresa e le relazioni industriali*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1996, n. 72, 636 ss.

N. Bacon, P. Ackers, J. Storey, D. Coates, *It's a small world: managing human resources in small businesses*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 1996, vol. 7, n. 1, 82 ss.

G. Baglioni, *Cinque anni di contrattazione aziendale nell'industria italiana. L'Osservatorio Cesos*, in *Industria e Sindacato*, 1991, n. 19/20, 1 ss.

G. Baglioni, R. Milani (a cura di), *La contrattazione collettiva nelle aziende industriali in Italia*, F. Angeli, Milano, 1990.

A. Bagnasco, *Le tre Italie*, Il Mulino, Bologna, 1977.

A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna, 1988.

M. Biagioli, *Partecipazione dei lavoratori ai risultati economici delle imprese. Una rassegna della letteratura empirica e un'indagine nella provincia di Reggio Emilia*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1999, n. 1, 87 ss.

L. Bordogna, *Un decennio di contrattazione aziendale nell'industria italiana: 1984-1994*, in L. Bellardi, L. Bordogna (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale. Continuità e riforma nell'esperienza italiana recente*, F. Angeli, Milano, 1997, 61 ss.

L. Bordogna, *Il fattore dimensionale nella contrattazione aziendale e nella gestione delle risorse umane nell'industria italiana*, in F. Traù (a cura di), *La "questione dimensionale" nell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna, 1999, 561 ss.

L. Bordogna, R. Pedersini, *Osservatorio sulle relazioni di lavoro e la gestione delle risorse umane nelle piccole imprese metalmeccaniche della provincia di Brescia*, in corso di pubblicazione, Ordine dei Consulenti del lavoro della Provincia di Brescia, Brescia, 1999.

S. Brusco, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Tori-

no, 1989.

P. Casadio, *Diffusione dei premi di risultato e differenziali retributivi territoriali nell'industria*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1999, n. 1, 57 ss.

G.P. Cella, T. Treu, *La contrattazione collettiva*, in G.P. Cella, T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni sindacali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna, 1998, cap. 5.

D. Checchi, L. Flabbi, *Dieci anni di contrattazione aziendale in Lombardia 1986-1995*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1999, n. 2, 3 ss.

A. Del Boca, D. Kruse, A. Pendleton, *Decentralisation of bargaining systems and financial participation: a comparative analysis of Italy, UK and the US*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1999, n. 1, 9 ss.

J. Godard, J. Delaney, *Reflections on the 'High Performance' Paradigm's Implications for Industrial Relations as a Field*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 2000, vol. 53, n. 3, 482 ss.

D. Guest, *Human Resource Management, Trade Unions and Industrial Relations*, in J. Storey (a cura di), *Human Resource Management. A Critical Text*, Routledge, London, 1995, 110 ss.

D. Guest, *Human resource management and performance: a review and research agenda*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 1997, vol. 8, n. 3, 263 ss.

D. Guest, N. Conway, *Peering into the Black Hole: The Downside of the New Employment Relations in the UK*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1999, vol. 37, n. 3, 367 ss.

Th. Kochan, *On the Paradigm Guiding Industrial Relations Theory and Research*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 2000, vol. 53, n. 4, 704 ss.

C. Ichniowski, Th. Kochan, D. Levine, C. Olson, G. Strauss, *What Works at Work: Overview and Assessment*, in *Industrial Relations*, 1996, vol. 35, n. 3, 299 ss.

Istat, S. Cardinaleschi, *I principali risultati della rilevazione sulla flessibilità nel mercato del lavoro*, Istat, Roma, 1999.

R. Leoni, A. Cristini, S. Labory, A. Gaj, *New Work Practices in Italy. Adoption and Performance Effects*, presentato alla *International Conference on Organisational Designs, Management Styles and Performance*, Università degli Studi di Bergamo, 22-23 giugno 2001.

- B. Lizzeri, *Le relazioni industriali nelle imprese lombarde, 1996-98*, Ires Lombardia, Milano, 2000.
- M. Manera, E. Paolucci, S. Rossetto, *La contrattazione di secondo livello fra vecchi schemi e nuove soluzioni. Il caso dell'industria metalmeccanica piemontese*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1999, n. 2, 153 ss.
- D. Metcalf, *Industrial Relations and Economic Performance*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1993, vol. 31, n. 2, 255 ss.
- N. Millward, D. Smart, W.R. Hawes, *Workplace Industrial Relations in Transition*, Dartmouth, Aldershot, 1992.
- S. Negrelli, *Relazioni di lavoro e performance aziendale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1995, n. 65, 43 ss.
- S. Negrelli, R. Pedersini, *Archivio informatico della contrattazione aziendale e territoriale nella Regione Emilia-Romagna*, Fondazione Regionale Pietro Seveso, Milano, 1998.
- M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
- P. Osterman, *Work Reorganization in an Era of Restructuring*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 2000, vol. 53, n. 2, 179 ss.
- C. Pellegrini, *Contrattazione aziendale*, in Cesos (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993-94*, Edizioni Lavoro, Roma, 1995, 183 ss.
- P. Perulli (a cura di), *Le relazioni industriali nella piccola impresa*, F. Angeli, Milano, 1990.
- I. Regalia, R. Ronchi, *Le relazioni industriali nelle imprese lombarde*, Ires Lombardia, Collana Ricerche, nn. 14, 20, 24, 31, 34, Milano, 1988-1992.
- I. Regalia, L. Terragni, *Contrattazione e relazioni industriali in Lombardia. 1993-1996*, Ires Lombardia, Milano, 1997.
- M. Regini, *Uncertain Boundaries. The Social and Political Construction of European Economies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- F. Rossi, P. Sestito, *Contrattazione aziendale, struttura negoziale e determinazione decentrata del salario*, in *Rivista di Politica Economica*, 2000, 129 ss.
- R. Scase, *Employment Relations in Small Firms*, in P.K. Edwards (a cura di), *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Blackwell, Oxford, 1995, 569 ss.
- K. Sisson, *In Search of HRM*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1993, vol. 31, n. 2, 201 ss.
- J. Storey (a cura di), *Human Resource Management. A Critical Text*, Routledge, London, 1995.
- M. Terry, *Workplace Unionism: Redefining Structures and Objectives*, in R. Hyman, A. Ferner (a cura di), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Blackwell, Oxford, 1994, 223 ss.
- F. Traù (a cura di), *La "questione dimensionale" nell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- C. Trigilia, *Tre equivoci sulla piccola impresa*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1990, n. 48, 727 ss.
- C. Trigilia, *Grandi partiti e piccole imprese*, Il Mulino, Bologna, 1986.

Gli ammortizzatori sociali previsti dalla vigente legislazione con particolare riguardo alle piccole imprese

di Piero Righetti

1. L'attuale sistema degli ammortizzatori sociali

Gli ammortizzatori sociali sono una forma di tutela dei lavoratori dipendenti licenziati, sospesi dal lavoro o a rischio licenziamento. Da tempo si parla della necessità di apportare rilevanti modifiche all'attuale sistema che si è andato progressivamente formando come un insieme di tutele parziali, disomogenee, tali da essere definite "a pelle di leopardo". Ciò è la conseguenza del modo di evolversi del diritto del lavoro e del diritto previdenziale italiano nel suo complesso, sorto e sviluppatosi come un insieme di

disposizioni legislative e regolamentari finalizzate essenzialmente a regolamentare e tutelare il rapporto di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato e ad assicurare la certezza e la continuità nel tempo del posto di lavoro ponendo, a tal fine, consistenti limiti alla possibilità datoriale di licenziare e garantendo, sul piano previdenziale, maggiori se non esclusive tutele ai lavoratori che potevano far valere maggiori anzianità aziendali e impegni lavorativi full-time.

Ne è derivata la suddivisione del mercato del lavoro in due sottomercati: 1) da una parte i lavoratori che svolgono o hanno svolto

un'attività stabile nel tempo, preferibilmente a tempo pieno e presso la stessa azienda; 2) dall'altra tutti coloro che o non hanno mai lavorato (o hanno lavorato in nero) o hanno lavorato soltanto in modo precario, per brevi periodi di tempo e presso più datori di lavoro.

A sua volta il 1° di questi due sottomercati può dividersi ulteriormente in a) lavoratori dipendenti da aziende medio-grandi; b) lavoratori dipendenti da aziende piccole.

Questi sottomercati sono profondamente diversi tra loro sia dal punto di vista strettamente lavoristico che da quello della tutela

previdenziale.

La “preferenza” del legislatore e delle parti sociali per una parte soltanto del mercato del lavoro – e cioè per quella con maggiore potere contrattuale – permette di capire con sufficiente chiarezza come nonostante il relevantissimo aumento negli ultimi 10-15 anni del lavoro part-time e più ancora di quello propriamente atipico in senso stretto (ad oggi i lavoratori atipici sono circa 4 milioni e mezzo) le tutele previdenziali previste in generale per le fattispecie diverse da quella del rapporto di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato siano sempre state e siano ancora inadeguate, parziali o addirittura inesistenti.

La riforma Treu e più ancora la riforma Biagi (che ha dato, quest’ultima, veste legislativa a realtà contrattuali in gran parte già esistenti: il diritto del lavoro nasce infatti “vecchio”) costituiscono – anche perché finora realizzata soltanto parzialmente nonostante siano passati vari anni dalla loro entrata in vigore – un punto di partenza e non di arrivo del nostro diritto del lavoro.

La riforma Biagi (l. n. 30 e d.lgs. n. 276) infatti ha evidenziato la quasi totale mancanza di tutele previdenziali per tutte le varie tipologie di lavoro atipico e ha dato vita a una serie numerosissima di nuove fattispecie contrattuali (ne sono state contate fino a 50).

Negli ultimi 8-10 anni numerosi sono stati i disegni di legge con cui Camera e Senato hanno delegato il governo pro-tempore in carica ad emanare una generale riforma del sistema delle tutele, riforma che in pratica è stata sempre bloccata sul nascere in quanto avrebbe dovuto essere

effettuata esclusivamente a “costo zero”.

L’attuale sistema degli ammortizzatori sociali è costituito, in estrema sintesi, dalle seguenti prestazioni:

- 1) indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali e con requisiti ridotti;
- 2) indennità di mobilità;
- 3) trattamenti speciali di disoccupazione per gli edili e per i frontalieri;
- 4) cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e contratti di solidarietà;
- 5) trattamento di fine rapporto;
- 6) sussidi straordinari e speciali (LSU, PARI, ecc.);
- 7) tfr per i dipendenti di aziende sottoposte a procedure concorsuali;
- 8) pensioni anticipate e prestazioni similari (mobilità lunga, assegni straordinari mensili o in unica soluzione).

In questi ultimi anni comunque questo sistema di protezione ha subito, nonostante tutto, alcune modifiche anche abbastanza rilevanti ma sempre parziali e spesso transitorie.

A parte infatti la ridisciplina migliorativa dell’indennità ordinaria di disoccupazione, è stata disposta una serie di provvedimenti di concessione di trattamenti di CIGS e di mobilità “in deroga”: in pratica estensione di questi ammortizzatori sociali a settori, sottosectori produttivi o imprese che non vi avrebbero avuto titolo in base alle disposizioni ordinarie. Trattamenti in deroga, comunque, limitati territorialmente e temporalmente e che garantiscono quindi tutele del tutto provvisorie, oltretutto subordinate a difficili e complesse trattative tra le parti sociali (più Regione e a volte enti locali) che rara-

mente consentono interventi immediati e tempestivi e che sono subordinati, in ogni caso, a limiti di spesa annuali condizionati pesantemente dalla Legge Finanziaria per tempo in vigore e disposti molto spesso a distanza di tempo dal verificarsi dall’evento bisognoso di tutela.

Oltre alle modifiche (per importo e per durata) dell’indennità ordinaria di disoccupazione e a questi trattamenti in deroga due sono i fatti più rilevanti intervenuti nella materia di cui stiamo parlando successivamente al 1991, anno in cui è stata approvata la l. n. 223/1991 che ha istituito l’indennità di mobilità e riformato la cassa integrazione:

- 1) l’attribuzione alle Regioni e agli Enti locali di competenze legislative e regolamentari concorrenti e/o esclusive in materia di interventi di politica attiva del lavoro e, quasi sempre solo indirettamente, in materia previdenziale;
- 2) l’istituzione dei Fondi di Solidarietà autofinanziati per la realizzazione di ammortizzatori sociali nei settori e nei sottosectori che ne erano privi, istituzione da effettuarsi in attuazione di quanto stabilito dall’art. 2, comma 28, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

Ecco cosa stabilisce quest’ultima disposizione: «in attesa di una organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali con uno o più decreti sentite le organizzazioni sindacali [...] sono definite in via sperimentale misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell’occupazione nell’ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità nonché delle ca-

tegorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali».

Con decreto interministeriale 27 novembre 1997, n. 477, è stato emanato il Regolamento quadro attuativo della disposizione da ultimo riportata.

Di conseguenza nel giro di 5 anni, a partire dal 2000, sono stati istituiti, presso l'Inps, i seguenti 6 Fondi di Solidarietà:

- Fondo di Solidarietà per le aziende del credito cooperativo (d.m. n. 157/2000);
- Fondo di Solidarietà per le aziende del credito ordinario (d.m. n. 158/2000);
- Fondo di Solidarietà per le aziende di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa (d.m. n. 351/2000);
- Fondo di Solidarietà per gli ex dipendenti dei Monopoli (d.m. n. 88/2002);
- Fondo di Solidarietà per i dipendenti delle aziende esattoriali (d.m. n. 351/2003);
- Fondo di Solidarietà per i dipendenti delle Poste Italiane s.p.a.

Si tratta di Fondi – amministrati da Comitati formati pariteticamente da rappresentanti delle forze sociali che li hanno costituiti, datoriali e sindacali – totalmente autofinanziati dalle aziende e dai lavoratori che ne sono i destinatari la cui durata (10 anni inizialmente) ha natura sperimentale e limitata nel tempo.

Prevedono, di regola, la concessione di:

- assegni straordinari di accompagnamento alla pensione per archi temporali che possono andare fino ad un massimo di 8 anni, accompagnati dal versamento di una contribuzione utile per la pensione definitiva (definita “correlata”) di importo identico a

quella effettiva ma accreditabile per i periodi non lavorati; questi assegni possono essere sostituiti, a richiesta dall'interessato, con indennità *una tantum* percentualmente più ridotte e sostanzialmente assimilabili ad un tfr aggiuntivo;

- indennità per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa assimilabili alla CIG;
- autorizzazioni alle aziende ad effettuare interventi formativi in favore del proprio personale, finanziati con le disponibilità di ciascun Fondo, quali strumenti di politica attiva del lavoro finalizzati a prevenire o a ridurre il rischio licenziamento.

Con l. n. 291/2004 è stato istituito un altro Fondo di settore, quello del trasporto aereo, solo apparentemente analogo agli altri sei. Per questo Fondo, infatti, c'è da sottolineare che la sua caratteristica principale è quella di assicurare ai suoi destinatari (“personale del trasporto aereo”) trattamenti di CIGS e mobilità particolarmente elevati (80% della retribuzione *ma senza massimale*).

Questi Fondi nel loro complesso costituiscono il cosiddetto “secondo pilastro” del sistema degli ammortizzatori sociali.

Sono regolamentati da una normativa particolarmente innovativa e complessa che ha le seguenti rilevanti caratteristiche:

- importanza fondamentale del “ruolo” delle parti sociali che hanno contribuito in concreto alla istituzione e alla regolamentazione dei Fondi;
- funzioni interpretative e di integrazione regolamentare affidate ai Comitati Amministratori a causa anche della loro natura paritetica e di diretta espressione

delle parti sociali (basterà ricordare a questo riguardo, a titolo esemplificativo, la estensione dell'assegno straordinario agli esodanti volontari disposta con apposita deliberazione dai Comitati amministratori del settore del credito).

In questi ultimi anni, si è già detto – e soprattutto a partire dal d.lgs. n. 469/1997 – hanno via via acquisito maggiore rilevanza e spazio le competenze delle regioni e degli enti locali in materia di ammortizzatori sociali, competenze che, insieme al limite derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ora a 27 Stati, ha sempre più ridotto la sovranità del legislatore nazionale nell'intero campo della legislazione sociale. Limitazioni “dall'alto” e “dal basso” che condizionano pesantemente le iniziative governative e quelle parlamentari, anche quelle di maggiore rilevanza e urgenza.

La materia più propriamente affidata al livello subnazionale è quella della realizzazione di interventi di politica attiva del lavoro con riferimento alla quale alcune Regioni e alcuni comuni hanno dato vita a proprie e specifiche tutele, utilizzando anche fondi nazionali.

È opportuno qui ricordare in particolare la regione Piemonte che ha concesso sussidi straordinari anche ai co.co.co. e sottolineare il fatto che iniziative simili potrebbero a breve seguire in altri territori.

Di particolare rilievo in questo quadro è il programma PARI (2006-2008) del Ministero del lavoro realizzato in 18 delle 20 Regioni (sono escluse Valle D'Aosta e Trentino Alto Adige), finanziato con oneri a carico del Fondo per l'Occupazione per al-

cune decine di milioni di euro. Questa iniziativa – che coinvolge, oltre al Ministero del lavoro e all’Inps, le Regioni, le Province, i Comuni, i centri per l’impiego e Italia Lavoro – si propone di agevolare l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di persone appartenenti alle categorie svantaggiate individuate o dal decreto che istituisce il programma ovvero dalle regioni e/o dalle province in relazione anche alle specifiche caratteristiche di debolezza dei singoli mercati del lavoro locali.

A tal fine è prevista tra l’altro l’erogazione di incentivi *una tantum* o per più mesi sia per i lavoratori che per le aziende che li vogliono assumere e formare professionalmente.

2. L’indennità ordinaria di disoccupazione

È questo l’ammortizzatore sociale più “antico” (ha quasi 90 anni) e di applicazione più generale.

In pratica ne possono beneficiare tutti i lavoratori dipendenti licenziati o dimessisi per giusta causa in possesso di determinati requisiti assicurativi e contributivi (in tutti i casi almeno 2 anni di anzianità di iscrizione all’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione).

Si distingue in DS con requisiti normali e con requisiti ridotti e in DS agricola e DS non agricola.

Attenzione: è tutelata dalla vigente legislazione soltanto la disoccupazione *involontaria*.

L’indennità ordinaria è stata via via migliorata nella durata e nell’importo; da ultimo dalla l. n. 247/2007 (attuativa del protocollo Governo-Sindacati sottoscritto il 27 luglio 2007), art. 1, comma

25.

Sofferamiamoci in particolare sulla forma più estesa e rilevante di DS ordinaria: quella non agricola con requisiti normali (requisiti: 1 anno di contributi versati o dovuti nell’ultimo biennio e due anni di anzianità assicurativa alla data di cessazione del rapporto di lavoro).

La circolare Inps che illustra la vigente disciplina è la n. 15/2008.

In sintesi nella migliore delle ipotesi questa prestazione è usufruibile per 12 mesi (per chi ha + di 50 anni di età) o per 8 mesi (- di 50 anni di età) ed è rapportata al 60% della retribuzione di riferimento per i primi 6 mesi, al 50% per il settimo e l’ottavo mese; al 40% dal nono mese in poi.

Per tutta la sua durata spettano contribuzione figurativa utile a pensione e l’eventuale ANF.

È migliorata di recente anche la disoccupazione con requisiti ridotti (78 giorni di lavoro invece di 52 settimane di contribuzione oltre a due anni di iscrizione all’assicurazione DS) che è rapportata al 35% della retribuzione di riferimento per i primi 120 giorni e al 40% dal 121° al 180° giorno indennizzabile.

In attuazione della l. n. 80/2005, art. 13, commi 7 e 8, sono ora indennizzabili con DS normale e DS ridotta anche eventuali periodi di sospensione dal lavoro, nel limite dello stanziamento disposto (20m di euro) ma non più di 65 giorni l’anno, in base a specifiche intese stipulate tra le parti sociali.

Va infine tenuto presente che anche l’indennità di DS ordinaria può essere erogata, come anche la CIG e la mobilità, soltanto entro un importo massimo annualmente rivalutabile che, dal 1°

gennaio 2008 (vedi circ. Inps n. 14/2008) è di 1031,93 euro (retribuzione maggiore di 1857,48 euro) o di 858,58 (retribuzione inferiore).

La rivalutazione annuale è stata pari all’80% dell’aumento del costo della vita delle famiglie degli operai e degli impiegati fino al 31 dicembre 2007; dal 1° gennaio 2008 è stata portata al 100% di questo aumento.

3. L’indennizzabilità dei periodi di sospensione dal lavoro

L’indennità ordinaria di disoccupazione è lo strumento base – ed in pratica l’unico – per la tutela dei lavoratori che dipendono dalle piccole imprese o lavorano in settori diversi da quelli dell’industria e del commercio.

Per queste persone – che non possono fruire, tranne rare eccezioni, di CIG e di mobilità – è stata di recente prevista in via generalizzata e sistematica, come già accennato, la possibilità di indennizzare – entro certi limiti (di durata e di spesa) e in presenza di certe condizioni – i periodi di sospensione dal lavoro (in pratica scatta in questi casi una tutela molto simile a quella della CIG ordinaria).

Queste sono le specifiche disposizioni contenute nell’art. 13, commi 7, 8, 9, 10 e 11, del d.l. 35/2005 convertito, con modificazioni, nella l. n. 80/2005:

«7. L’indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all’articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni, è riconosciuta anche ai lavo-

ratori sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, comma 1, nel limite di spesa di 48 milioni di euro annui, ivi inclusi gli oneri per il riconoscimento della contribuzione figurativa secondo quanto previsto dalla normativa vigente, gli oneri per assegni al nucleo familiare e gli oneri conseguenti agli incrementi di misura di cui al comma 2, lettera a).

8. L'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, è riconosciuta, nel limite di spesa di 6 milioni di euro annui, ivi inclusi gli oneri per il riconoscimento della contribuzione figurativa secondo quanto previsto dalla normativa vigente e gli oneri per assegni al nucleo familiare, ai dipendenti da imprese del settore artigianato, sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a centoventi ore.

9. Le disposizioni di cui ai commi 7 e 8 non si applicano ai lavoratori dipendenti da aziende de-

stinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

10. La durata massima di ciascuno degli interventi di cui ai commi 7 e 8 non può superare sessantacinque giornate annue di indennità. Per l'indennità ordinaria di cui al comma 7 il lavoratore cessa dal diritto quando, nel periodo di un anno immediatamente precedente, risultino corrisposte complessivamente sessantacinque giornate di prestazione. Il datore di lavoro è tenuto a comunicare, con apposita dichiarazione da inviare ai centri per l'impiego e alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale territorialmente competente, la sospensione dell'attività lavorativa e le relative motivazioni, nonché i nominativi dei lavoratori interessati, che devono aver reso dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro al locale centro per l'impiego.

11. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, per le quali trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 7 e 8, nonché le procedure di comunicazione all'Inps dei lavoratori

aventi titolo alle prestazioni di cui ai commi 7 e 8, anche ai fini del tempestivo monitoraggio da parte del medesimo Istituto di cui al comma 12».

Nel sottolineare la rilevanza che queste disposizioni danno alle aziende artigiane e al ruolo degli enti bilaterali (anche questi da inserire nel cosiddetto secondo pilastro dell'intero sistema), preciso che le istruzioni per l'applicazione di queste disposizioni sono contenute nella circ. Inps 8 luglio 2005, n. 87.

Di particolare rilevanza, per ciò che concerne le piccole imprese, è la possibilità per le stesse di fruire della CIGS nelle limitatissime ipotesi previste dalla l. n. 223/1991, art. 12: aziende artigiane che sospendono la propria attività in dipendenza del ricorso alla CIGS da parte dell'azienda che esercita su di esse l'influsso prevalente (+ 50% del fatturato complessivo).

4. Il fondo del settore trasporto aereo

Per completezza – e per la tutela particolarmente (eccessivamente?) favorevole che assicura – non può non farsi cenno al Fondo di Solidarietà per il personale del settore del Trasporto aereo che è stato istituito dalla l. n. 191/2004 e ridisciplinato e ulteriormente migliorato dal d.l. 134/2008 – il famoso “Decreto Alitalia” – convertito con notevoli modifiche dalla l. n. 166/2008.

È importante accennarvi per una serie di motivi che ne evidenziano l'assoluta disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri lavoratori dipendenti compresi quelli che si trovano in analoghe

e, a volte, ancor più gravi situazioni di “bisogno” come, ad esempio, quelli dell’indotto dello stesso trasporto aereo.

Ecco questi motivi.

- Il Fondo solo formalmente è autofinanziato; in realtà è quasi del tutto a carico del Bilancio dello Stato e quindi di tutti i cittadini.
- Garantisce l’80% effettivo della retribuzione, senza massimale e, sembra doversi dire, senza la riduzione del 5,84% che si applica invece a tutti gli altri trattamenti a tutela del reddito da lavoro rapportati all’80% della retribuzione.
- Ha una durata massima di fruizione delle prestazioni di 7

anni (4 di CIGS + 3 di mobilità) che non tiene conto né dell’età, né dell’anzianità aziendale né del territorio in cui risiede il lavoratore interessato.

- Ha una regolamentazione per la cui integrazione ed attuazione esercita un potere, una competenza semiesclusiva, il Comitato Amministratore del Fondo formato soltanto da rappresentanti datoriali e dei lavoratori del settore, con esclusione quindi di controlli contestuali da parte dei Ministeri (lavoro e economia), nonostante che questi provvedano direttamente al suo quasi intero finanziamento.

Da ultimo – per un quadro completo degli Ammortizzatori So-

ciali oggi – ci sembra doveroso ricordare che le norme proAlitalia sono state decise dal Governo in vigore di una delega a riformare gli ammortizzatori sociali entro il 31 dicembre 2008, delega che probabilmente slitterà al 30 giugno p.v. e che ha lo scopo di garantire (vedi l. n. 247/2007) «l’uniformità delle tutele per tutti i lavoratori [...] e la modulazione dei vari trattamenti collegata all’età anagrafica e alle condizioni occupazionali più difficili presenti nelle regioni del Mezzogiorno [...]».

Piero Righetti

Esperto e consulente di questioni previdenziali già dirigente Inps

Previdenza complementare e piccole imprese: un matrimonio difficile

di Matteo Jessoula

1. Introduzione

Il tema del rapporto tra piccole imprese e previdenza complementare va affrontato nel quadro del più generale problema dello sviluppo dei “pilastri” pensionistici a capitalizzazione accanto ai tradizionali schemi pubblici a ripartizione – che in molti Paesi hanno monopolizzato la tutela della vecchiaia lungo tutto il XX secolo. Una delle risposte di *policy* alla crisi che ha investito il settore previdenziale di molte nazioni, non soltanto europee, è infatti rappresentata dalla transizione da sistemi pensionistici cosiddetti mono-pilastro a sistemi multi-pilastro, fondati sulla combinazione di schemi pubblici e privati, previdenza obbligatoria e volontaria, ripartizione e capitalizzazione, Stato e mercato. In

Italia, peraltro, tale transizione è stata avviata – a partire dalla riforma Amato del 1992-1993 – in una situazione particolarmente sfavorevole per una serie di condizioni economiche e di finanza pubblica, ed è stata collegata a doppio filo con quell’istituto peculiare che è il Trattamento di fine rapporto, e che decisori politici hanno individuato come principale fonte di finanziamento dei nuovi fondi pensione a capitalizzazione. In questo lavoro la lente d’analisi verrà pertanto puntata sulla relazione tra previdenza complementare, tfr, lavoratori ed imprese, al fine di mettere in luce, e in che modo, la dimensione di queste ultime possa aver giocato un ruolo significativo sull’adesione alle forme pensionistiche complementari e, in ultima istanza, sullo sviluppo dei pilastri a

capitalizzazione.

La trattazione si articolerà su cinque punti. In primo luogo viene introdotto il tema della riforma dei sistemi pensionistici, specie con riferimento ai due tipi di interventi – *parametrici* e *strutturali* – adottati nei Paesi con sistemi di tutela della vecchiaia incentrati su schemi pubblici a ripartizione. Su questo sfondo viene poi approfondita l’analisi della trasformazione dei sistemi mono-pilastro in sistemi multi-pilastro, soffermandosi in modo particolare sui vincoli, e i costi, connessi a tali processi di transizione. Nella seconda sezione viene invece illustrata l’evoluzione della cornice regolativa per la previdenza complementare in Italia, ponendo particolare attenzione alla “soluzione” individuata dai *policy makers* per aggirare

i vincoli (estremamente robusti nel nostro Paese) allo sviluppo della previdenza complementare a capitalizzazione. Nella terza sezione si procede ad una valutazione complessiva del processo di riconfigurazione su più pilastri del sistema previdenziale italiano – a quindici anni dalla prima riforma del 1992 – per poi passare ad analizzare, nella quarta sezione, lo specifico nesso specifico tra dimensione delle imprese e diffusione della previdenza complementare. La quinta sezione conclude con una serie di conclusioni circa il passaggio da sistemi di tutela della vecchiaia incentrati sulla previdenza obbligatoria ad assetti fondati sulla combinazione di assicurazioni obbligatorie e volontarie in un Paese, come l'Italia, che presenta un tessuto economico-produttivo frammentato, caratterizzato dalla prevalenza di aziende medio-piccole.

2. Riforme pensionistiche e transizione a sistemi “multi-pilastro”

Negli ultimi tre decenni, alcuni rilevanti processi di cambiamento in almeno quattro diverse sfere – sistema economico, mercato del lavoro, struttura demografica della società, famiglia e rapporto tra i generi – hanno profondamente alterato le condizioni sulle quali erano stati costruiti i sistemi di protezione della vecchiaia dei Paesi europei, rappresentando di conseguenza sfide *esogene* per gli stessi sistemi. A tali processi di mutamento, inoltre, si sono aggiunti anche alcuni elementi critici di natura *endogena*, e cioè connessi alla stessa evoluzione istituzionale dei sistemi pensionistici, nonché due sviluppi – la

più o meno graduale sostituzione del paradigma economico keynesiano e alcune trasformazioni di natura politico-istituzionale, quali la costruzione dell'UEM – che, pur non costituendo veri e propri fattori di crisi degli assetti pensionistici, hanno inciso in modo rilevante sulle opzioni di riforma a disposizione dei *policy makers*. Questi mutamenti hanno generato problemi specifici in relazione al tipo di sistema pensionistico esistente nei diversi Paesi e, di conseguenza, hanno indotto i decisori politici ad individuare risposte di *policies* diversificate. In particolare, nelle nazioni in cui la tutela della vecchiaia è stata affidata – fin dalla metà del XX secolo – a schemi pensionistici pubblici a ripartizione (in generale i Paesi dell'Europa mediterranea e continentale, con le importanti eccezioni svizzera e olandese), l'estensione e la maturazione degli stessi hanno generato sfide peculiari di tipo economico-finanziario, distributivo e regolativo-adattivo (cfr. Jessoula, 2009).

2.1. Dall'espansione alle riforme parametriche e strutturali

Al fine di far fronte alla “crisi previdenziale”, e soprattutto alle criticità economico-finanziarie connesse all'incremento della spesa per la tutela della vecchiaia, i decisori politici hanno generalmente fatto ricorso a strumenti differenti in due diverse fasi (Bonoli e Palier, 2007). In un primo periodo, tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Novanta, si è infatti preferito cercare di ristabilire l'equilibrio finanziario degli schemi pensionistici agendo sul versante delle entrate: in molti Paesi, tra cui l'Italia, le aliquote contributive sono perciò

state ripetutamente elevate, al fine di mantenere le “promesse” previdenziali implicite nel sistema a ripartizione (¹). I decisori politici hanno dunque utilizzato le risorse istituzionali esistenti, sfruttando la flessibilità del metodo a ripartizione, e affidandosi a un meccanismo già più volte utilizzato in passato per mantenere l'equilibrio finanziario. Inoltre essi hanno optato per aggredire la questione previdenziale dal versante meno rischioso sul piano politico-elettorale, giacché l'incremento del prelievo contributivo rappresentava un'operazione decisamente più agevole rispetto alla riduzione della generosità dei sistemi pensionistici (tramite una diminuzione del valore delle prestazioni ovvero l'irrigidimento delle condizioni di accesso al pensionamento).

Tra la fine del decennio e i primi anni Novanta, tuttavia, due nuovi elementi intervengono ad alterare la convenienza relativa delle diverse opzioni di *policy*, ridefinendo le scelte dei decisori politici. L'accelerazione dei processi di liberalizzazione ed internazionalizzazione dei mercati, da un lato, e la modificazione del quadro politico-istituzionale dall'altro – specie sul Vecchio Continente con l'approfondimento dell'integrazione europea e il cammino verso l'Unione economica e monetaria – contribuiscono infatti al superamento del paradigma macro-economico keynesiano, costringendo di fatto i *policy makers* a cambiare il versante d'intervento nel settore previdenziale. La strada del continuo innalzamento del prelievo contributivo viene quindi abbandonata a favore di ben più rischiosi provvedimenti di contenimento e riduzione della spesa.

Questi provvedimenti consistono, in sostanza, nell'adozione di misure cosiddette *parametriche* (Amato e Maré, 2001), che, senza alterare l'assetto complessivo del sistema, agiscono sulle regole vigenti negli schemi a ripartizione di primo pilastro al fine di 1) ridurre la generosità delle prestazioni anche tramite cambiamenti delle formule di calcolo, 2) rendere più stringenti le condizioni di accesso al pensionamento, 3) armonizzare le regole previdenziali per le diverse categorie occupazionali e in una prospettiva di genere.

Tali riforme "sottrattive" (Ferreira, 1998) sono però spesso accompagnate da cosiddetti *interventi strutturali*, orientati cioè a modificare l'architettura complessiva del sistema di tutela della vecchiaia attraverso lo sviluppo della previdenza complementare a capitalizzazione. Tale riarticolazione del sistema su più pilastri – il I, pubblico a ripartizione, cui aggiungono i pilastri complementari (II e III) a capitalizzazione – ha, in ultima istanza, l'obiettivo di trasferire parte della spesa pensionistica proprio sugli schemi a capitalizzazione, e perciò (almeno nelle intenzioni) al di fuori del circuito della finanza pubblica.

2.2. La transizione a sistemi pensionistici multi-pilastro: la natura del problema

Specie in seguito alla pubblicazione del volume della World Bank, *Averting the old age crisis* (1994), il tema della sostituzione – integrale o parziale – degli schemi pensionistici (generalmente pubblici) a ripartizione con schemi a capitalizzazione – solitamente privati, ma cfr. Modigliani, Ceprini, Muralidhar

(2000) sulla possibilità di combinare capitalizzazione e gestione pubblica – è stato oggetto di un vivace dibattito tra economisti, su cui non è opportuno soffermarci in questa sede e al quale si rimanda (cfr. World Bank, 1994, Thompson, 1997, Orszag e Stiglitz, 1999, Holzmann, 2000, James, 2001, e Barr, 2002).

Ciò che invece è necessario mettere a fuoco – al fine di tratteggiare, nelle prossime sezioni, i contorni della relazione tra previdenza complementare e piccole imprese in Italia – è che, indipendentemente da vizi e virtù relativi di ripartizione e capitalizzazione, di gestione pubblica e privata, la trasformazione di un sistema pensionistico mono-pilastro (incentrato sul pilastro pubblico a ripartizione) in uno fondato sull'integrazione multi-pilastro è in ogni caso destinata ad essere ostacolata da cosiddetti "costi di transizione". Tali costi sono spesso sussunti nel cosiddetto "problema del doppio pagamento", secondo cui, durante la transizione, le coorti di lavoratori attive devono effettuare un doppio versamento a fini previdenziali: il primo per continuare a finanziare le prestazioni erogate dal primo pilastro a ripartizione, il secondo presso i nuovi schemi a capitalizzazione allo scopo di accumulare risorse nei conti previdenziali individuali. Inoltre, la letteratura economica e i lavori neo-istituzionalisti in scienza politica hanno individuato alcune condizioni nelle quali i costi della transizione aumentano e/o diviene più arduo superare il problema del doppio pagamento. Tra queste condizioni che rendono più difficoltosa la trasformazione di un sistema pensionistico mono-pilastro in uno multi-

pilastro vi sono *l'estensione*, il grado di *maturazione* e l'eventuale *disequilibrio finanziario* del sistema pubblico. All'aumentare dell'estensione, della maturazione e del deficit degli schemi a ripartizione, aumentano infatti anche le risorse necessarie a stabilizzare la situazione finanziaria del primo pilastro e, di conseguenza, il sistema di previdenza capitalizzazione rischia di rimanere senza adeguate fonti di finanziamento. Lo sviluppo dei pilastri complementari è poi ancor più arduo se altri fattori concorrono a limitare le risorse economiche disponibili: tra questi, in particolare, vanno citati un elevato livello della contribuzione nel primo pilastro – che rende impraticabile un ulteriore aumento del prelievo da destinare ai fondi a capitalizzazione – una situazione critica di finanza pubblica (con alti livelli di debito/deficit pubblici e/o forti vincoli di bilancio), nonché una fase di debole crescita economica, delle retribuzioni e dell'occupazione.

2.3. Il caso italiano: sviluppare la previdenza complementare in condizioni avverse

Il punto cruciale da sottolineare è che, per quanto appena detto, in Italia il tentativo di sviluppare i pilastri complementari a capitalizzazione è stato avviato in una situazione che pareva del tutto avversa. Nei primi anni Novanta, cioè quando il governo Amato decise di intraprendere la costruzione del sistema pensionistico multi-pilastro, tutte le condizioni sfavorevoli erano infatti presenti, come si coglie facilmente osservando alcuni dati.

Circa l'estensione, il grado di maturazione e la solidità finanziaria del sistema pubblico basti

dire che l'assicurazione obbligatoria di vecchiaia copriva il 100% della popolazione occupata, era stata istituita da oltre settant'anni (1919), era gestita in parte a ripartizione dal 1945, erogava prestazioni pensionistiche piuttosto generose, presentando inoltre un consistente disavanzo annuale (Castellino, 1988). Il primo pilastro era perciò decisamente esteso, maturo e in difficoltà sul versante finanziario.

In queste condizioni erano dunque necessarie ingenti risorse per avviare la transizione verso un assetto multi-pilastro. Il fatto è, tuttavia, che nell'Italia della prima metà degli anni Novanta tali risorse erano decisamente scarse, se non inesistenti. L'aliquota contributiva nel primo pilastro era infatti elevata (circa 26% nel 1992), rendendo impensabile qualsiasi ulteriore incremento del prelievo; la drammatica crisi di finanza pubblica assieme ai rigorosi vincoli di bilancio imposti dal Trattato di Maastricht (1992) rendevano impercorribile la strada dei trasferimenti dal bilancio dello Stato per finanziare la transizione; non esisteva alcun "fondo di riserva" cui poter attingere e, *last but not least*, la situazione occupazionale andava deteriorandosi proprio in quegli anni, e non era prevedibile nel breve periodo un incremento delle risorse disponibili come conseguenza di un rapido aumento dell'occupazione e/o di una più consistente e duratura crescita economica.

Da un'altra angolatura, inoltre, la scena della politica pensionistica appariva "occupata" da potenti gruppi di pressione – in particolare i sindacati – capaci di agire come attori di veto, anche attraverso la mobilitazione di cittadini

ed elettori, e perciò efficaci nel bloccare qualsiasi progetto previdenziale che fosse in contrasto con i loro interessi.

Le possibilità di una profonda ristrutturazione del sistema pensionistico italiano, che prevedesse in particolare una riarticolazione su più pilastri della tutela assicurativa per la vecchiaia, sembravano perciò estremamente ridotte.

Ciononostante, nei primi anni Novanta i *policy makers* italiani decisero di avviare la riconfigurazione multi-pilastro del sistema pensionistico, inaugurando un sentiero di sviluppo innovativo e del tutto estraneo alla tradizione di *policy* nazionale. Come è potuto avvenire? Quali sono state le specifiche scelte operate dai decisori politici, e in particolare dal governo Amato nel 1992-3? Ed infine, quali sono stati gli esiti di tale decisione?

Presentiamo brevemente alcune coordinate storico-evolutive circa l'evoluzione normativa della previdenza a capitalizzazione in Italia, per poi fare fuoco sull'effettivo sviluppo dei pilastri complementari con particolare riferimento all'"universo" delle Pmi.

3. La "soluzione italiana": alcune coordinate storico-evolutive

3.1. La cornice regolativa per la previdenza complementare: il tfr come "cancello istituzionale"

La prima tappa è, come accennato, contrassegnata dall'approvazione della legge delega (l. n. 421/1992) per la riforma del sistema pensionistico durante la fase del gabinetto Amato. La delega viene poi attuata tramite il d.lgs. n. 503/1992 – che intervie-

ne sugli schemi pubblici a ripartizione – e il successivo d.lgs. n. 124/1993, che definisce per la prima volta in Italia una cornice regolativa per la previdenza complementare. Le scelte del governo sul punto sono chiare: il sistema di previdenza complementare avrà natura privata, sarà gestito a capitalizzazione, erogherà quasi esclusivamente prestazioni "a contribuzione definita" ⁽²⁾, e l'adesione ai fondi a capitalizzazione dovrà essere libera e volontaria. In particolare, i lavoratori potranno scegliere tra forme pensionistiche collettive ed occupazionali – i fondi chiusi (o negoziali) – e forme individuali – i fondi aperti. Nell'impianto originario i fondi chiusi – istituiti dalla contrattazione collettiva – sono gerarchicamente sovraordinati ai fondi aperti e rappresentano l'architrave del sistema (cfr. Messori, 2006, Tursi, 2007) – il che apre nuove frontiere per l'azione sindacale (Alaimo, 2001). Il d.lgs. n. 124/1993 concepisce infatti i fondi aperti come forme sostanzialmente residuali, cui è consentita l'adesione soltanto nel caso in cui non siano operativi né presenti i fondi occupazionali; inoltre, in virtù del collegamento tra quote di tfr versate ai fondi e deducibilità dei contributi, il decreto limita *de facto* le agevolazioni fiscali al comparto dei fondi negoziali.

La questione centrale, tuttavia, verte sulla modalità prescelta dall'esecutivo per (cercare di) risolvere il problema dei costi di transizione in una situazione, come visto in precedenza, decisamente avversa. Nella sostanza, l'esecutivo opta per aggirare il problema della scarsità di risorse finanziarie disponibili sfruttando l'opportunità istituzionale rap-

presentata dal trattamento di fine rapporto: secondo il decreto legislativo questo dovrà infatti essere parzialmente, ovvero integralmente (per i nuovi entranti sul mercato del lavoro), trasferito ai fondi a capitalizzazione nel caso di adesione a un fondo di previdenza complementare. È dunque attorno al “cancello istituzionale” tfr che viene costruito il sistema di previdenza a capitalizzazione, e all'utilizzo dello stesso come principale fonte di finanziamento saranno legate le sorti dei pilastri complementari in Italia⁽³⁾.

In questa prima tappa, tuttavia, il regime fiscale e tributario predisposto dal governo è del tutto disincentivante ed inadeguato a sostenere il decollo della previdenza complementare, che difatti rimane “al palo”: nessuna nuova forma pensionistica viene istituita secondo le regole contenute nel d.lgs. n. 124/1993 nel periodo immediatamente successivo.

Due anni dopo, la riforma Dini (l. n. 335/1995) – che sancisce il fondamentale passaggio dal sistema retributivo al contributivo nel primo pilastro – interviene perciò sulla normativa per la previdenza complementare al fine di dare un contributo decisivo allo sviluppo dei pilastri a capitalizzazione, sempre più necessari alla luce della prevista riduzione delle pensioni erogate dal sistema pubblico (tasso di sostituzione previsto nel 2030 inferiore al 50% con 35 anni di contribuzione). In particolare la l. n. 335/1995 introduce una serie di misure, che mirano soprattutto a rendere più favorevole – dal punto di vista fiscale – il sistema di previdenza complementare, ad ampliare la platea dei potenziali aderenti e, non meno importante, a introdurre alcuni elementi di

concorrenza tra i fondi chiusi e i fondi aperti. Sul versante tributario, le misure più rilevanti sono: a) il passaggio da un regime di detraibilità a uno di deducibilità dei contributi versati dai lavoratori fino al 2% del reddito entro il limite assoluto di 2,5 milioni, b) la cumulabilità – e non più la concorrenza, come stabilito dal d.lgs. n. 124/1993 – di tale deducibilità con quella prevista per le polizze assicurative sulla vita, infine c) l'estensione anche alle quote versate dal lavoratore del vincolo di versamento del tfr ai fondi pensione per accedere alle agevolazioni contributive, prima vigente soltanto per il contributo datoriale.

Completata la normativa secondaria con i decreti del Ministero del tesoro n. 703/1996 e del Ministero del lavoro n. 211/1997⁽⁴⁾, qualcosa inizia finalmente a muoversi sul fronte della previdenza complementare, e nel 1998 divengono operativi i primi fondi pensione chiusi. I *policy makers* sono però consapevoli che per l'effettivo decollo dei pilastri a capitalizzazione sono necessarie ulteriori misure, che vengono adottate con il d.lgs. n. 47/2000. Esso modifica il regime fiscale, elevando in misura consistente – fino al 12% del reddito complessivo entro un limite assoluto di 5.164 euro – il limite di deducibilità dei contributi versati dai lavoratori (dipendenti e autonomi), ed apporta anche alcune modifiche al trattamento tributario della fase di accumulazione del capitale e dell'erogazione delle rendite. Inoltre la norma incide sul modello di previdenza complementare delineato originariamente dal d.lgs. n. 124/1993 tramite due diversi interventi: l'ampliamento dell'offerta nel terzo

pilastro con l'introduzione dei cosiddetti PIP – forme pensionistiche individuali istituite mediante polizze di assicurazione – e, soprattutto, l'estensione delle agevolazioni fiscali a tutte le forme pensionistiche complementari, compresi quindi i fondi pensione aperti e gli stessi PIP.

Il provvedimento è perciò di fondamentale importanza per due ragioni. In primo luogo perché – inserendosi nella traiettoria già individuata dalla riforma Dini – contribuisce ad alterare in modo sostanziale l'originario impianto della previdenza complementare, che prevedeva un ruolo sovraordinato per i fondi negoziali di secondo pilastro, armonizzando parzialmente le regole per le varie forme pensionistiche e favorendo, così, una maggiore competizione tra le stesse [Alaimo 2001; Messori 2006b]. In seconda istanza, il decreto incrementa in modo consistente le risorse destinate alla previdenza complementare, con la definizione di un trattamento fiscale decisamente più favorevole, e quindi potenzialmente più efficace nel sostenere il “decollo” dei pilastri a capitalizzazione.

3.2. Il d.lgs. n. 252/2005 e la revisione del governo Prodi

Nel 2001 il nuovo governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi rilancia, nell'ambito di un progetto di riforma complessiva del sistema pensionistico italiano, entrambe le direttrici di sviluppo con una proposta ancor più radicale per favorire la costruzione dei pilastri complementari: trasferire obbligatoriamente il tfr alle forme pensionistiche a capitalizzazione nel quadro di una maggiore concorrenza tra le stesse (fondi chiusi, aperti e

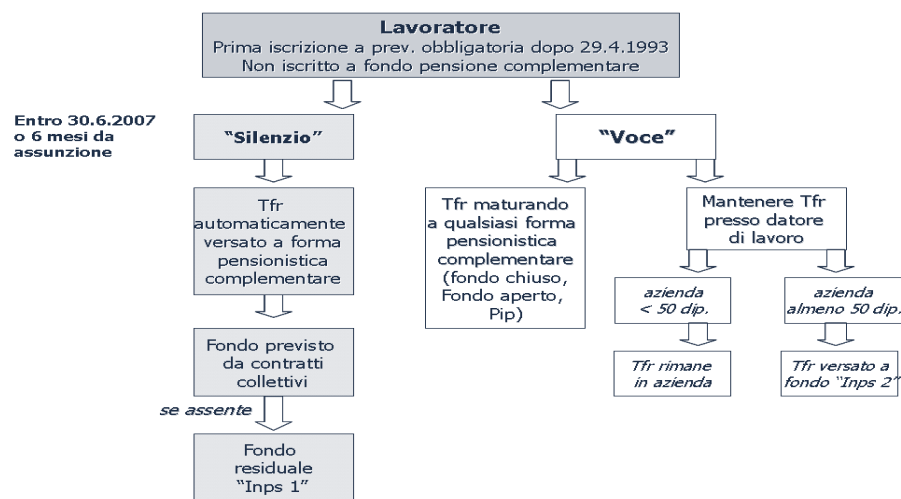
PIP). La proposta originaria contenuta nel d.d.l. n. 2145/2001 viene però in seguito ampiamente rivista per accogliere le richieste di parte sindacale e, successivamente, anche di altre parti sociali. Già nella l. n. 243/2004 il trasferimento obbligatorio del tfr ai fondi pensione viene infatti convertito in un più “dolce” meccanismo di “silenzio-assenso”, e l’applicazione di quest’ultimo è inoltre rimandata – in sede di approvazione del d.lgs. n. 252/2005 ⁽⁵⁾ di attuazione della delega – al gennaio 2008. Il silenzio-assenso consiste, di fatto, nella definizione di una “opzione di default” a favore della previdenza complementare, secondo la quale a partire dall’1.1.2008 i lavoratori dipendenti privati ⁽⁶⁾ avranno 6 mesi di tempo per decidere la destinazione del tfr, e nel caso rimangano “silenti” quest’ultimo confluirà al fondo complementare collettivo di riferimento. L’introduzione del silenzio-assenso viene inoltre accompagnata da alcune misure volte a compensare le imprese per la perdita del tfr, tra cui in particolare l’istituzione di un Fondo di garanzia per favorire l’accesso al credito, da definire nei dettagli tramite un successivo decreto.

Il d.lgs. n. 252/2005, peraltro, contiene ulteriori interventi diretti soprattutto a favorire la concorrenza tra le varie forme pensionistiche integrative attraverso un’armonizzazione della disciplina per i fondi pensione (chiusi e aperti) e per i PIP, nonché a sostenere lo sviluppo della previdenza a capitalizzazione. In particolare, sul fronte della concorrenza tra le diverse forme pensionistiche viene stabilito che i lavoratori possano decidere di versare il tfr – assieme al proprio

contributo e a quello datoriale – indifferentemente ai fondi pensione negoziali, a quelli aperti ovvero ai PIP, e che la posizione individuale possa essere trasferita da una forma integrativa all’altra dopo due soli 2 anni di iscrizione, rendendo così più agevole la portabilità dei contributi. Una posizione privilegiata per i fondi negoziali viene però mantenuta su due importanti aspetti: 1) l’opzione di *default* nel caso di “silenzio” da parte del lavoratore prevede, come già accennato, il trasferimento del tfr alla «forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, salvo sia intervenuto un diverso accordo aziendale» (d.lgs. n. 252/2005, art. 8); 2) la portabilità del contributo del datore di lavoro nel caso di trasferimento da un fondo negoziale a un’altra forma pensionistica è ammessa soltanto nei casi in cui ciò sia consentito dal regolamento del fondo. Infine, allo scopo di favorire lo sviluppo del settore, vengono introdotte più generose agevolazioni fiscali con riferimento sia alla fase di contribuzione – con l’eliminazione del limite percen-

tuale per la deducibilità dei contributi e alcune condizioni favorevoli per i lavoratori di prima occupazione – sia alla fase di erogazione delle prestazioni. Queste vengono infatti assoggettate a una tassazione separata particolarmente favorevole, con aliquota del 15%, ridotta di 0,3 punti per ogni anno di contribuzione oltre il 15°, fino ad un minimo del 9%. L’ultima tappa è storia recente e consiste nelle modifiche apportate dal governo Prodi al d.lgs. n. 252/2005, ed in particolare alla normativa sul silenzio-assenso. L’implementazione di quest’ultima procedura viene infatti in primo luogo anticipata al 1° gennaio 2007 tramite decreto legge nel novembre 2006 (d.l. n. 279/2006 e l. n. 296/2006), mentre altre misure comportano una più profonda revisione del d.lgs. n. 252/2005. Vengono infatti delineati *due percorsi differenti nel caso di manifestazione esplicita della volontà* del lavoratore di tenere il tfr maturando in azienda (figura 1): nelle imprese sotto i 50 addetti, il tfr rimane effettivamente presso l’azienda; al contrario, nel caso delle imprese con almeno 50 dipendenti il tfr viene

Figura 1 – Il meccanismo del silenzio-assenso dopo la revisione del Governo Prodi



Fonte: Elaborazione dell’Autore

Tabella 1 – Le previdenza complementare in Italia: adesioni e fondi

Forme pensionistiche	Iscritti			Var. % 2007/2006	N. fondi Dic. 2007
	Dic. 2008	Dic. 2007	Dic. 2006		
Fondi negoziali	2.055.214	1.988.639	1.219.372	63,1	42
Fondi aperti	793.726	747.264	440.486	69,6	81
Fondi preesistenti**	680.000	680.673	643.986	5,7	433
PIP “nuovi”	701.805	486.017	-	-	72
PIP “vecchi”***	703.000	703.400	880.380	-	-
Totale***	4.889.979	4.560.091	3.184.224	43,2	-

* Dati provvisori per il 2008.

** Dati fine 2007.

*** Il totale include anche Fondinps ed esclude gli iscritti che aderiscono contemporaneamente a “vecchi” PIP e a “nuovi” PIP.

Fonte: Covip (2007; 2008c; 2009)

comunque trasferito a un fondo di tesoreria, gestito dall’Inps (“Inps2” nella figura), che dovrà garantire condizioni analoghe a quelle previste per il tfr⁽⁷⁾. Tale innovazione, che si rivelerà gravida di conseguenze per lo sviluppo della previdenza complementare in Italia, è di fondamentale importanza dal nostro angolo di osservazione per l’istituzione di un collegamento diretto e formale tra dimensione d’impresa e destinazione del tfr. Vi torneremo tra breve, dopo aver sinteticamente presentato alcune cifre relative all’effettiva diffusione della previdenza a capitalizzazione.

4. 15 anni dopo... A che punto siamo?

Alla fine del 2003 le adesioni alla previdenza complementare erano ancora piuttosto contenute, attorno ai 2,5 milioni. I dati più recenti forniti dalla Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (Covip, 2009) indicano però che a dicembre 2008 gli iscritti sono aumentati fino a circa 5 milioni, con un incremento di ben 1,4 mi-

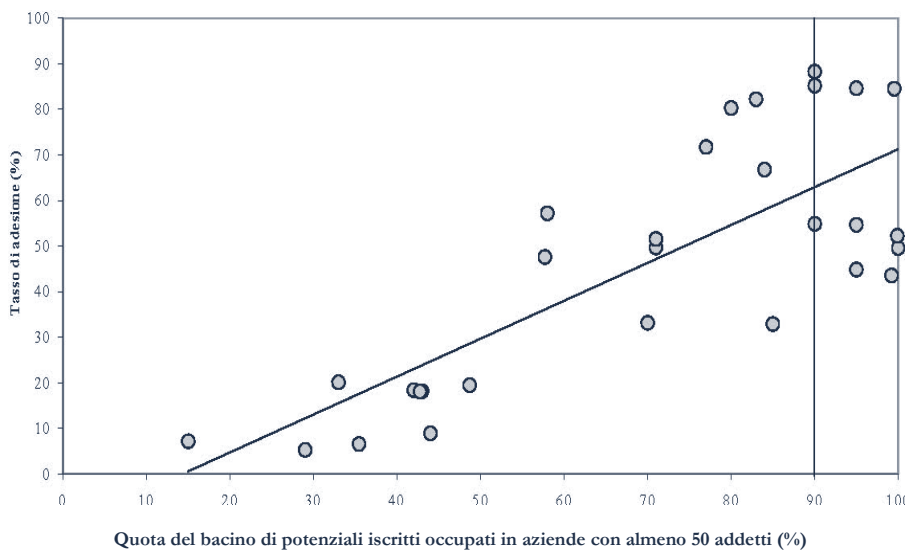
lioni tra la fine del 2006 e la fine del 2007.

I lavoratori dipendenti costituiscono la maggior parte degli aderenti alle forme pensionistiche complementari – 3,6 milioni con un incremento di circa 1,2 milioni tra il 31 dicembre 2006 e la stessa data dell’anno successivo. Per i fondi negoziali, che attraggono la maggior parte degli iscritti (tabella 1) e coprono sostanzialmente tutto il settore industriale, quello agricolo e circa 2/3 del terziario, il tasso di adesione complessivo è attorno al 32%⁽⁸⁾. Tale dato, in linea con quello di vari Paesi europei con un medio livello di sviluppo della previdenza complementare, nasconde peraltro alcune cifre decisamente significative nell’ottica di cogliere i segnali di mutamento istituzionale nel settore pensionistico e il rapporto tra previdenza complementare e piccole imprese, sulle quali torneremo a breve.

In primo luogo va però evidenziato come il deciso aumento delle adesioni sia avvenuto a seguito dell’implementazione delle norme sul silenzio-assenso previste dal d.lgs. n. 252/2005 e, più

precisamente, non tanto per effetto dello stesso silenzio-assenso come specifico meccanismo di trasferimento del tfr alla forme pensionistiche complementari, ma in virtù dell’operazione complessiva prevista dalla riforma, volta a sollecitare la scelta dei lavoratori circa l’adesione ai fondi a capitalizzazione⁽⁹⁾. Infatti l’incremento degli iscritti non è avvenuto – come nelle aspettative di governo, esperti ed operatori – in ragione dell’efficacia dello specifico meccanismo del silenzio-assenso, bensì *a dispetto* del sostanziale fallimento dello stesso: infatti, da un lato le adesioni “tacite” hanno riguardato soltanto 60 mila individui⁽¹⁰⁾, dall’altro l’incremento delle iscrizioni è stato registrato anche tra quei lavoratori che, non disponendo del tfr, non erano soggetti alla procedura del silenzio-assenso. Ad esempio, tra i lavoratori autonomi, si è verificata una crescita di circa 120 mila iscritti (+15%), segno che anche «il mondo del lavoro indipendente ha beneficiato dell’attenzione che è stata data alla previdenza complementare nel corso di tutto il 2007» (Covip

Figura 2 – Relazione tra la quota del bacino di potenziali iscritti occupati in aziende con almeno 50 addetti e il tasso di adesione. Fondi pensione negoziali per lavoratori dipendenti privati*



* Sono esclusi i 4 fondi autorizzati all'esercizio nel corso del 2007 nonché le estensioni dei bacini derivanti dai nuovi contratti collettivi stipulati nell'ultima parte del 2007.

Fonte: Covip (2008c, 23)

2008c, 18).

Rimane comunque il fatto che il comparto del lavoro dipendente privato ha giocato la parte del leone nell'aumento delle adesioni, con un incremento di 1,2 milioni sui 1,4 milioni complessivi, pari ad una crescita percentuale del 57% rispetto al dato complessivo del 43,2% (Covip, 2008c).

Inoltre, l'implementazione della riforma ha permesso di raggiungere alcune fasce di lavoratori – in particolare i giovani e le donne⁽¹¹⁾ – fino a quel momento sottorappresentate tra gli iscritti alle forme pensionistiche complementari.

Come accennato in precedenza, tuttavia, i dati complessivi non consentono di cogliere gli aspetti più rilevanti circa lo sviluppo dei pilastri a capitalizzazione in Italia, né di mettere a fuoco lo specifico oggetto del nostro interesse: la relazione tra le piccole imprese e la previdenza complementare. Bisogna perciò spostare la lente sulla questione della diffusione differenziale di quest'ul-

tima nelle diverse realtà del lavoro dipendente privato.

4.1 Un quadro non omogeneo

Il dato più interessante da mettere in evidenza riguarda, infatti, l'estrema variabilità dei tassi di adesione sia tra i vari fondi pensione sia con riferimento alle diverse dimensioni delle imprese.

Osservando i tassi di adesione ai fondi negoziali emerge che, dopo l'implementazione del silenzio-assenso, 8 fondi presentano livelli di adesione superiori al 60%, 12 fondi attraggono tra il 30% e il 60% dei potenziali beneficiari, mentre 11 si collocano al di sotto del 30%. Queste cifre sono tutt'altro che trascurabili se si pensa che in Gran Bretagna, dove la previdenza complementare ha una storia lunga ormai diversi decenni, il tasso di adesione complessivo è del 57%.

Tuttavia, il punto centrale per la nostra analisi è che il tasso di adesione varia sensibilmente a seconda della dimensione delle imprese (figura 2). Nelle aziende

medio-grandi, con almeno 50 addetti, il tasso medio si attesta infatti al 42%, mentre nelle Pmi (con un numero di dipendenti inferiore a 50) l'adesione supera di poco il 10% dei potenziali beneficiari – 12% per la precisione secondo i dati Covip (2008c). Anche in questo caso il confronto con la Gran Bretagna è significativo: nonostante il maggior consolidamento del sistema di previdenza complementare in questo Paese, si registrano infatti ampie variazioni nei tassi di adesione a seconda del settore economico e della dimensione delle imprese. L'adesione a fondi occupazionali è soltanto del 30% nelle aziende con meno di 50 addetti, mentre sale al 44% nelle imprese con almeno 50 dipendenti, per poi raggiungere il 60% nelle aziende con almeno 250 addetti (Pensions Commission 2004).

Quali considerazioni si possono trarre dai dati appena presentati? In primo luogo, va fermato il punto che i tassi di adesione superiori al 60% – e talvolta anche all'80% – registrati in Italia suggeriscono che i problemi strutturali – relativi ai costi di transizione, al “doppio pagamento” e alla scarsità delle risorse – sono stati in più casi superati. In particolare, tenendo presente che il tfr è la principale fonte di finanziamento dei fondi pensione – soprattutto negoziali – si può anche affermare che, laddove opportunamente sfruttato e “aperto”, il cancello istituzionale tfr ha effettivamente consentito uno sviluppo eccezionale della previdenza complementare, portando il tasso di adesione a livelli comparabili con le più avanzate esperienze europee – Danimarca e Olanda, ad esempio, dove il tasso di adesione è

tra l'80 e il 90%.

In secondo luogo, le variazioni nei tassi di adesione in relazione alla dimensione d'impresa, in Italia come in Gran Bretagna, indicano un rapporto problematico tra previdenza complementare volontaria ed imprese di piccole dimensioni. Sembra, in sostanza, che laddove la scelta circa l'adesione a schemi pensionistici venga lasciata all'iniziativa individuale, le iscrizioni ai fondi tendano a verificarsi con meno frequenza nelle realtà aziendali con un minor numero di addetti.

Con l'attenzione rivolta all'effettiva possibilità di riconfigurazione su diversi pilastri del sistema pensionistico italiano, bisogna perciò tentare di spiegare la diversa capacità di "presa" della previdenza complementare nei settori economici caratterizzati da un tessuto produttivo concentrato ovvero frammentato.

5. Due mondi di previdenza complementare nel comparto del lavoro dipendente privato. Le cause

Quali sono, dunque, le ragioni della differente capacità di penetrazione della previdenza complementare nelle diverse realtà produttive? Dal momento che, come affermato poc'anzi, i vincoli strutturali e istituzionali sono stati in molti casi superati, per comprendere la diversa capacità di attrazione delle forme pensionistiche complementari, in specie occupazionali, nei vari settori del comparto privato dobbiamo focalizzare l'attenzione verso quei fattori che possono incidere sull'adesione dei lavoratori orientando, di fatto, la scelta tra mantenimento del tfr e trasferimento del-

lo stesso alla previdenza a capitalizzazione.

Come messo in evidenza recentemente anche dalla Covip [2008c], gli elementi che influenzano su tale decisione sono numerosi; tuttavia i fattori cruciali sembrano potersi racchiudere nello schema proposto nella figura 3 e, come si coglie immediatamente, intrattengono relazioni significative con la dimensioni delle imprese.

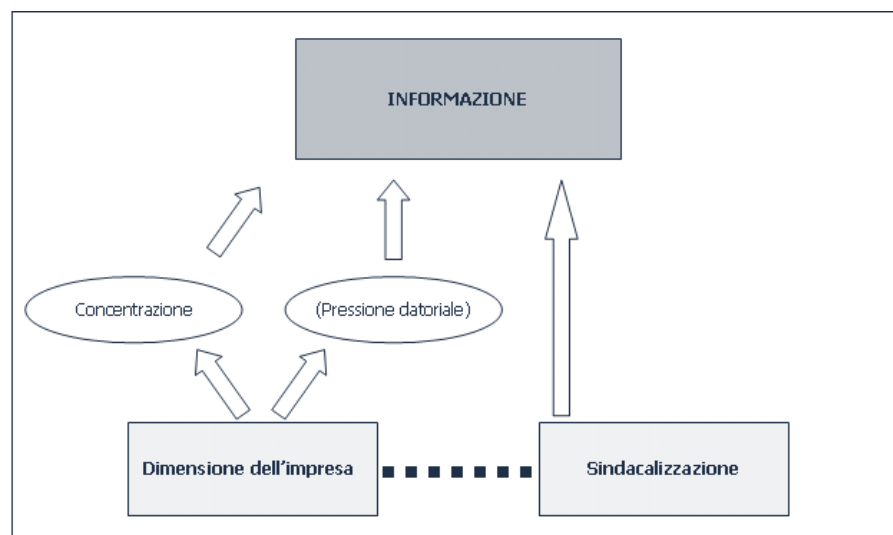
Affinché i lavoratori decidano di aderire alla previdenza complementare, è infatti cruciale che: a) dispongano di *informazioni* corrette sulle prospettive pensionistiche nel sistema obbligatorio e circa la convenienza relativa di tfr e previdenza a capitalizzazione; e/o b) siano incentivati a trasferire il tfr alle forme complementari e non subiscano, al contrario, pressioni per mantenere lo stesso in azienda. Circa l'eventualità di tali pressioni nei confronti dei lavoratori torneremo a breve.

Per quanto concerne, invece, le altre condizioni va detto che esse si riscontrano con maggiore frequenza nei contesti in cui il *sin-*

dacato è presente e si attiva – spesso in collaborazione con i datori di lavoro ⁽¹²⁾ – per informare i lavoratori e/o promuovere l'adesione ai fondi. E ciò avviene più frequentemente nei settori economici ad elevata densità sindacale e nelle *aziende di maggiori dimensioni*. La *dimensione* dell'impresa esercita però un ulteriore, ed autonomo, duplice effetto che favorisce la penetrazione della previdenza complementare: poiché da un lato la concentrazione dei lavoratori agevola la *circolazione delle informazioni* ⁽¹³⁾, dall'altro al crescere delle dimensioni *diminuisce la probabilità che i lavoratori ricevano pressioni* per il mantenimento del tfr in azienda. Va infatti ricordato che per le imprese, specie quelle di minori dimensioni che hanno più difficoltà ad attrarre investimenti sui mercati finanziari, il tfr rappresenta un'importante fonte di (auto) finanziamento.

Riassumendo, dunque, quanto detto finora, la dimensione dell'impresa esercita un effetto significativo su almeno tre fattori rilevanti per la diffusione della

Figura 3 – Adesione alla previdenza complementare o mantenimento del tfr: le principali determinanti della scelta per i dipendenti privati



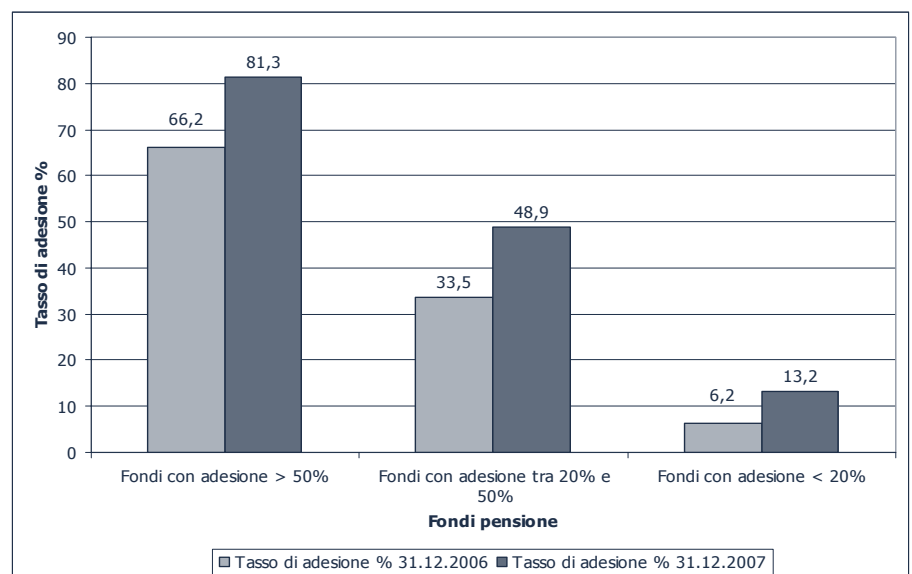
previdenza complementare tra i lavoratori dipendenti privati: al crescere del numero di addetti tende infatti (a) ad aumentare il livello di sindacalizzazione, (b) a migliorare la circolazione delle informazioni – cruciali per indurre i lavoratori a non privilegiare l'opzione tradizionale rappresentata dal tfr – e (c) a diminuire la probabilità di pressioni da parte dei datori di lavoro affinché i dipendenti mantengano il tfr in azienda.

Peraltro, al fine di cogliere appieno il ruolo di quest'ultimo fattore è necessario porre l'attenzione su due diversi aspetti. In primo luogo, il fatto che il tfr ha generalmente rappresentato una fonte di (auto)finanziamento molto più rilevante in quelle aziende di piccole dimensioni che trovano difficoltà nell'attrarre i capitali dei grandi investitori istituzionali. Di conseguenza, è plausibile (e vi sono indicazioni empiriche al riguardo) che in queste imprese i datori di lavoro ostacolino – o perlomeno non favoriscano – il trasferimento del tfr ai fondi pensione. Ancor più rilevante è stato però il cambiamento di regole introdotto indotto tra il 2006 e il 2007 dalla cosiddetta riforma Damiano, che ha sancito in via legislativa la differenza tra il mondo delle Pmi e quello delle imprese di maggiori dimensioni per quanto riguarda la destinazione del tfr nel caso di scelta esplicita da parte del lavoratore. Definendo una diversa modalità di funzionamento del meccanismo del silenzio-assenso nelle imprese con almeno 50 addetti e nelle aziende con un numero di dipendenti inferiore a tale soglia, la riforma ha infatti rinforzato la preesistente “frattura” tra quei settori con una struttura produttiva

concentrata, nei quali la previdenza a capitalizzazione era una realtà già più che consolidata, e quelli caratterizzati dalla prevalenza di imprese di piccola dimensione, nei quali la previdenza complementare rimane, anche dopo la riforma, una realtà molto modesta ⁽¹⁴⁾. La possibilità di mantenere il tfr in azienda nel caso delle imprese di minore dimensione e la messa fuori dal gioco sul tfr, *de facto*, delle imprese più grandi ha infatti ulteriormente differenziato le condizioni di scelta dei lavoratori nei due contesti. Nel primo “mondo”, in cui la previdenza complementare aveva già mostrato difficoltà ad attecchire, i lavoratori rischiano di essere esposti a pressioni ancor più forti – per scongiurare il “silenzio-assenso” – da parte dei datori di lavoro affinché mantengano il tfr in azienda ⁽¹⁵⁾; nell'universo delle imprese medio-grandi, invece, le spinte verso la diffusione della previdenza complementare sembrano potersi dispiegare liberamente.

Le considerazioni circa l'eventualità di pressioni, più o meno esplicite, da parte dei datori di lavoro, vanno poi accompagnate dall'osservazione che per i lavoratori occupati nelle Pmi la scelta di mantenere il tfr in azienda – a scapito della tutela previdenziale integrativa – può anche rappresentare comportamento razionale finalizzato a un doppio obiettivo: 1) acquisire, di fatto, una sorta di “assicurazione” contro il licenziamento – sia perché, così facendo, essi continuano a contribuire all'(auto)finanziamento aziendale, sia perché un eventuale licenziamento comporterebbe un costo per il datore di lavoro che dovrebbe erogare il tfr maturato; 2) disporre, in caso di licenziamento, di una risposta più “liquida” ed immediatamente disponibile quale il tfr, rispetto al capitale accumulato nei fondi pensione, tenuto conto del minor livello di tutela del posto di lavoro per questi lavoratori (giacché il famigerato art. 18 Stat. lav. si applica solo nelle imprese con più di 15 addetti) e della prote-

Figura 4 – Variazione del tasso di adesione (%) ai fondi pensione tra il 31 dicembre 2006 e il 31 dicembre 2007



Fonte: Elaborazione dell'Autore su dati Covip (2008a)

zione meno robusta (perlomeno fino al 2007) in caso di disoccupazione rispetto agli occupati nelle grandi aziende.

In effetti, la figura 4 mostra che, se gli iscritti sono aumentati percentualmente in misura maggiore (comprensibilmente) nei fondi che nel 2006 avevano tassi di adesione più modesti – e che operano nei settori in cui dominano le imprese sotto i 50 dipendenti – il quadro si capovolge completamente se guardiamo alla variazione del tasso di adesione in termini di punti percentuali. L'aumento più consistente si riscontra, infatti, tra i fondi con tassi di adesione già elevati – dal 66,2% all'81,3% dei potenziali aderenti, con un incremento di 15,1 punti – e medi – dal 33,5% al 48,9%, con un aumento di 15,4 punti – mentre l'incremento è di soli 7 punti (dal 6,2% al 13,2%) nei fondi con tassi di adesione sotto il 20%. Se queste tendenze dovessero proseguire, è pertanto immaginabile un processo di *catching-up*, nel medio-periodo, dei fondi a medio tasso di adesione rispetto a quelli più "virtuosi" – ormai giunti nei pressi della soglia di saturazione – mentre non pare plausibile che i fondi a basso tasso di adesione – che operano generalmente in settori caratterizzati da un tessuto produttivo frammentato – possano colmare il divario in assenza di ulteriori interventi normativi⁽¹⁶⁾. Il punto è cruciale perché conferma l'ipotesi che i provvedimenti legislativi più recenti hanno approfondito il divario tra i due "mondi" della previdenza complementare nel comparto del lavoro dipendente privato, nei quali si dispiegano ormai logiche completamente differenti, perché diverse sono le condizioni di

Tabella 2 – Gli ostacoli alla previdenza complementare nelle aziende di minore dimensione

1.	Bassa/nulla sindacalizzazione
2.	Circolazione informazioni limitata
3.	Pressione datore di lavoro (distorsione silenzio-assenso)
4.	Tfr come auto-assicurazione contro licenziamento
5.	Tfr come fonte di liquidità in caso di disoccupazione

scelta e la struttura degli incentivi per i lavoratori.

Nella tabella 2 sono riassunti i principali fattori che ostacolano la diffusione della previdenza complementare nelle imprese di minori dimensioni. Prima di avviarcì alla conclusione, tuttavia, sono opportune due ulteriori considerazioni relative, rispettivamente, al funzionamento del meccanismo del silenzio-assenso nelle aziende grandi e piccole, e alle motivazioni che hanno portato il governo Prodi a definire regole differenziate per le imprese con più o meno di 50 addetti.

Sul primo punto, pare opportuno affermare che il basso livello di adesioni tacite va interpretato in maniera differente nella grande impresa e nelle Pmi. Nelle aziende di grandi dimensioni, la modesta quota di cosiddetti "silenti" sembra infatti essere stata il prodotto di scelte "informate" da parte dei lavoratori, che hanno optato per la previdenza complementare o per il fondo di tesoreria presso l'Inps, ovvero, in circa il 7% dei casi, per la previdenza complementare via silenzio-assenso. Al contrario, nelle piccole e medie imprese l'esiguo numero di adesioni tacite sembra doversi ricondurre a due fattori: la limitatissima informazione dei lavoratori sulla riforma, che ha condotto gli stessi a privilegiare l'opzione tradizionale rappresentata dal tfr, cui si sono aggiunti, con buona probabilità, fenomeni

di distorsione dell'implementazione del silenzio-assenso da parte dei datori di lavoro⁽¹⁷⁾.

E veniamo alle modifiche apportate al d.lgs. n. 252/2005 apportate durante il gabinetto Prodi. Qual è stata l'origine e la motivazione dell'introduzione di una diversa modalità di funzionamento del meccanismo del silenzio-assenso nelle imprese almeno 50 addetti, con il contestuale mantenimento delle regole previste dal d.lgs. n. 252/2005 per le imprese al di sotto di tale soglia, identificata da vari osservatori come un evidente errore nel disegno di *policy*⁽¹⁸⁾? È presto detto. Durante il processo decisionale circa la revisione del TU sulla previdenza complementare, volto ad anticipare l'implementazione del silenzio-assenso al 1° gennaio 2007, due elementi interviene a complicare il quadro e condurranno a un esito normativo tanto impreveduto quanto cruciale per lo sviluppo della previdenza complementare in Italia. Il primo è rappresentato dalla disdetta da parte dell'Abi del protocollo d'intesa sull'accesso agevolato al credito, firmato dalla stessa associazione con il precedente esecutivo. Tale disdetta comporta una maggiore difficoltà per il gabinetto Prodi nel trovare le risorse atte a compensare le imprese per il trasferimento del tfr maturando alla previdenza a capitalizzazione. Il secondo fattore è invece rappresentato dal

delinearsi nella compagine di governo di una posizione – sostenuta in particolare dal Ministro della solidarietà sociale Ferrero (Rc) e avallata, con fini diversi, dal Ministero dell'economia – orientata a “sottrarre” alle imprese il tfr non destinato alla previdenza complementare, al fine di utilizzarlo per altri tipi d'investimento⁽¹⁹⁾.

Nella prima bozza del nuovo decreto sulla previdenza complementare tale posizione trova un riscontro nella previsione di un fondo di tesoreria, gestito dall'Inps, al quale dovrebbe confluire il 50% del tfr maturando che i lavoratori decidessero di mantenere in azienda⁽²⁰⁾. La reazione di Confindustria e delle altre associazioni rappresentative del mondo delle piccole imprese (Confcommercio, Confartigianato, Confapi) è però radicalmente contraria, anche per le concomitanti difficoltà del governo a individuare la specifica forma delle compensazioni per le imprese previste dal d.lgs. n. 252/2005. Inoltre, dopo qualche tentennamento, anche la Cgil esprime le proprie perplessità nei confronti di una norma che «così come è scritta [...] mette in secondo piano la previdenza complementare, che invece va privilegiata. Dal punto di vista logico e temporale, infatti, si è deciso di anteporre la creazione del fondo presso l'Inps. Serve un chiarimento anche sulle misure della legge Maroni, in particolare sulle compensazioni per le imprese»⁽²¹⁾.

Il compromesso definitivo – sancito dall'accordo tripartito del 23 ottobre 2006, e definitivamente incluso nella l. n. 296/2006 (finanziaria 2007) – si fonda questa volta su un vero e proprio *scambio* tra governo e imprendi-

tori, che prevede, come già sappiamo il trasferimento integrale del tfr mantenuto in azienda a un fondo di tesoreria gestito dall'Inps nel caso di imprese con almeno 50 addetti, a fronte della completa esenzione dal provvedimento per le aziende sotto tale soglia.

6. Considerazioni conclusive

L'analisi presentata in questo lavoro ha mostrato come il rapporto tra previdenza complementare e piccole (e medie) imprese in Italia sia mediato dal Trattamento di fine rapporto, individuato dai *policy makers* come fonte di finanziamento primaria dei fondi a capitalizzazione e strumento principe per superare i consistenti ostacoli alla riconfigurazione multi-pilastro del sistema pensionistico nazionale.

Inoltre s'è visto che nei casi in cui il “cancello istituzionale” tfr è stato sfruttato, questo ha effettivamente permesso la riarticolazione su più pilastri del sistema pensionistico⁽²²⁾, per cui la gran parte dei lavoratori potrà disporre in futuro delle pensioni erogate dai fondi a capitalizzazione ad integrazione di quelle pubbliche. Ciò è avvenuto, sostanzialmente, in quei settori economici caratterizzati da imprese medio-grandi. Per i lavoratori occupati in questi settori, inoltre, il ruolo delle prestazioni integrative sarà in futuro tutt'altro che marginale, se si tiene presente che il livello medio della contribuzione ai fondi negoziali per i nuovi entrati sul mercato del lavoro dopo il 1993 è attorno al 9,25% della retribuzione lorda, un valore decisamente elevato in prospettiva comparata, anche considerando i

Paesi con sistemi di previdenza complementare pienamente sviluppati.

Nell'universo delle Pmi, invece, il “matrimonio” con la previdenza complementare s'è invece rivelato difficile: il “cancello istituzionale” tfr non è infatti stato adeguatamente sfruttato e il sistema pensionistico è rimasto ancorato alla configurazione monopilastro. Questo è stato l'esito di una serie di fattori, che attengono al rapporto tra dimensione d'impresa e previdenza complementare sia in forma diretta sia con la mediazione del Trattamento di fine rapporto. In particolare, hanno giocato a favore del mantenimento di quest'ultimo – a scapito della previdenza integrativa – fattori quali: la limitata informazione, per effetto della bassa/nulla sindacalizzazione e del ridotto numero di addetti, le pressioni da parte dei datori di lavoro e alcuni fenomeni di distorsione della procedura del silenzio-assenso, nonché comportamenti volti a privilegiare la funzione del tfr come assicurazione contro il licenziamento e di prestazione monetaria in caso di disoccupazione in un contesto caratterizzato da una minore tutela dell'impiego e (tradizionalmente) da più modesti sussidi di disoccupazione rispetto alla grande impresa. La revisione del d.lgs. n. 252/2005 operata dal governo Prodi ha invece favorito il trasferimento del tfr ai fondi complementari nelle aziende con più di 50 addetti, rinforzando le differenze tra queste e le imprese di minore dimensione, ed ha così contribuito all'emergere di una inedita frattura nel comparto del lavoro dipendente privato per quanto concerne la tutela della vecchiaia nei decenni futuri (Jessoula, 2009).

A fronte del quadro tratteggiato poc'anzi per gli addetti delle imprese di maggiori dimensioni, è infatti plausibile che la maggior parte dei lavoratori delle Pmi dovrà fare affidamento in futuro sulle pensioni pubbliche, meno generose che in passato, e sulla quota residua di tfr al momento del pensionamento. Per questi lavoratori il rischio è che la tutela economica della vecchiaia possa rivelarsi inadeguata per almeno tre ragioni. In primo luogo, perché il tfr ha sì un rendimento garantito, ma molto modesto e tendente a zero al crescere dell'inflazione⁽²³⁾; in seconda istanza, perché in un mercato del lavoro sempre più caratterizzato da profili di carriera discontinui, la quota residua di tfr al pensionamento potrebbe essere molto esigua; infine c) perché rimane in ogni caso il problema della rendita, poiché il tfr può essere erogato soltanto in un'unica soluzione.

Tale "spaccatura" del mondo dei lavoratori dipendenti privati a seconda delle dimensioni dell'impresa e con riferimento alla protezione della vecchiaia non ha precedenti dall'introduzione dell'assicurazione obbligatoria in Italia (1919) suggerisce una considerazione finale circa il rapporto tra assicurazione e caratteristiche della struttura produttiva del nostro Paese. Ed emblematico è, al riguardo, un passo del *Manuale Enciclopedico della Sicurezza Sociale* pubblicato dall'INCA nel 1975 che, con riferimento alla fase antecedente l'introduzione dell'obbligo assicurativo, afferma: «Le Società di Mutuo soccorso avevano associato nel 1878 330 mila soci in 1981 organismi a fronte di una massa di addetti all'industria pari 3.287.178 unità.

Il fatto è che l'occupazione industriale italiana era per la maggior parte in piccole imprese di tipo artigianale e familiare. In Inghilterra, alla stessa epoca, le società di assicurazione fra operai erano 24 mila con 4,7 milioni di soci». Le analogie tra il quadro tratteggiato dall'INCA relativo a fine Ottocento e quanto presentato in precedenza con riferimento alla previdenza complementare oggi portano a concludere con due osservazioni. *In primis*, che il dibattito sulla riconfigurazione multi-pilastro dei sistemi pensionistici si è troppo spesso concentrato sulle coppie concettuali ripartizione/capitalizzazione e Stato/mercato, dimenticandosi di approfondire l'analisi sulla dicotomia obbligatorietà/volontarietà dell'assicurazione. In secondo luogo, che la sostituzione – parziale o integrale – della tutela sociale obbligatoria con sistemi assicurativi lasciati all'iniziativa e alla scelta individuale deve essere attentamente valutata in un Paese, come l'Italia, che presenta un tessuto produttivo altamente frammentato, e dunque generalmente inadatto alla diffusione delle forme di assicurazione libere e volontarie.

Matteo Jessoula

Ricercatore di Scienza politica
Università degli Studi di Milano

Note

⁽¹⁾ Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2001) per la serie storica delle aliquote contributive in Italia.

⁽²⁾ I fondi a prestazione definita sono riservati ai lavoratori autonomi e liberi professionisti.

⁽³⁾ Si veda l'argomento integrale in Jessoula (2009).

⁽⁴⁾ Il primo decreto stabilisce i criteri e i limiti d'investimento dei fondi pensione; il secondo definisce invece le regole per la costituzione e l'autorizzazione

delle forme pensionistiche complementari, che dovranno poi essere finalizzate dalla Covip.

⁽⁵⁾ Il d.lgs. n. 252/2005 rappresenta il nuovo Testo Unico sulla previdenza complementare. Cfr. Tursi (2007) per un esaustivo commentario.

⁽⁶⁾ La normativa non si applica infatti ai dipendenti pubblici.

⁽⁷⁾ Nella figura tale fondo è indicato come "fondo Inps2" per distinguerlo dal fondo – "fondo Inps 1" – residuale e già previsto dal d.lgs. n. 252/2005, al quale viene trasferito il tfr di quei lavoratori "silenti" per i quali non è disponibile un fondo pensione complementare.

⁽⁸⁾ Per tasso di adesione si intende il rapporto tra gli iscritti e i potenziali aderenti ai fondi occupazionali. L'analisi che segue verte dunque principalmente sulla previdenza occupazionale gestita tramite collettivi "chiusi".

⁽⁹⁾ Il processo d'implementazione non ha infatti previsto soltanto la procedura del silenzio-assenso, bensì anche un'intensa campagna informativa sui principali media da parte del Ministero del Lavoro, che per la prima volta in Italia ha portato il tema della previdenza complementare all'attenzione del pubblico. Inoltre, a differenza che in passato, la questione del trasferimento del tfr ai fondi a capitalizzazione si è "politicizzata", assumendo particolare rilevanza nella competizione tra le diverse federazioni sindacali.

⁽¹⁰⁾ Anche per questa ragione, oltre che per l'ormai estesa copertura dei fondi occupazionali, le iscrizioni al fondo residuale presso l'Inps ("Fondinps1") erano soltanto 7.413 a fine 2007.

⁽¹¹⁾ Al contrario la riforma ha radicalizzato il "dualismo territoriale", incentivando maggiormente le adesioni nelle regioni del Nord Italia rispetto a quelle del Sud.

⁽¹²⁾ Nel caso del fondo *Fonchim* il ruolo della parte datoriale è stato particolarmente significativo; più in generale, l'attività "promozionale" degli imprenditori sembra essere più intensa in quei settori caratterizzati da imprese di maggiori dimensioni e da migliori relazioni industriali (interviste ai direttori dei fondi *Fonchim* e *Arco*).

⁽¹³⁾ «Più si polverizza la presenza industriale, più è difficile penetrarci», intervista al direttore del fondo *Cometa*. Anche su questo punto si è registrato un consenso unanime tra tutti i soggetti intervistati.

(¹⁴) Così il Presidente della Covip Scimia nella relazione del 28 febbraio 2008: «Più bassi, anche inferiori al 10 per cento, sono, invece, i tassi di adesione in alcuni fondi rivolti al settore terziario. Nella fattispecie si tratta di fondi contraddistinti da bacini potenziali di iscritti particolarmente ampi ma anche dalla notevole frammentazione della struttura produttiva» (Covip, 2008b, 7).

(¹⁵) Intervista al prof. Messori, ordinario di Economia dello Sviluppo, Università di Roma "Tor Vergata".

(¹⁶) Per il direttore di *Previmoda*, su un bacino di potenziali aderenti attorno alle 400 mila unità, circa 200 mila «non sono praticamente raggiungibili dal fondo, che ha una struttura "leggera" di 8 addetti, per l'estrema parcellizzazione del settore».

(¹⁷) «A fronte del 98% dei lavoratori che hanno effettuato una scelta esplicita nelle aziende con meno di 50 addetti, qualche dubbio sorge rispetto al fatto che i lavoratori si siano realmente espressi, abbiano effettivamente fatto la scelta e compilato il modulo per destinare il Tfr», intervista al dott. G. Pollastrini, consigliere del Ministero del lavoro.

(¹⁸) Intervista al prof. M. Messori.

(¹⁹) In particolare il Ministro Ferrero è favorevole al trasferimento del tfr all'Inps, misura che permetterebbe a quest'ultimo «di aumentare in modo consistente la quota di capitalizzazione e determinare una massa di risorse» da destinare alla "politica per la casa", in *Il Sole 24 Ore*, 8 settembre 2006. Il Ministro dell'economia commenta così il *placet* dell'UE al trasferimento di una quota di tfr all'Inps per finanziare opere pubbliche: «Mi ha fatto molto piacere, non mi aspettavo un così rapido segnale positivo», in *Il Sole 24 Ore*, 11 ottobre 2006.

(²⁰) Decisiva per l'introduzione di questa disposizione nella legge di bilancio per il 2007 è stata «la volontà di trovare risorse disponibili per investimenti di lungo periodo», intervista al dott. Pollastrini.

(²¹) Intervista a Morena Piccinini, segretaria confederale della Cgil ed esperta di previdenza, pubblicata su *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2006.

(²²) Specialmente dopo la riforma del 2005 e l'introduzione del silenzio-assenso, sul ruolo del tfr come cancello istituzionale vi è un consenso sostanzialmente unanime tra i decisori politi-

ci, gli esperti e gli operatori del settore, come riscontrato nelle interviste con il dott. G. Pollastrini, il prof. M. Messori e i responsabili dei fondi pensione.

(²³) Nel dibattito politico e accademico si è discusso molto circa la convenienza relativa di tfr e fondi pensione. Un'analisi approfondita sul punto va certamente oltre i limiti di questo volume, tuttavia i dati disponibili per il caso italiano sembrano indicare che nel medio periodo il rendimento dei fondi pensione può superare quello del tfr, anche a fronte di dinamiche sfavorevoli nel breve. Tra il 2003 e il 2007, ad esempio, il rendimento medio aggregato dei fondi negoziali è stato del 25%, del 25,5% quello dei fondi aperti, mentre il tfr si è fermato al 14,3% (Covip, 2008c).

Bibliografia

A. Alaimo, *La previdenza complementare nella crisi del welfare state: autonomia individuale e nuove frontiere dell'azione sindacale*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2001, 6, 1, 201-244.

G. Amato, M. Marè, *Le pensioni: il pilastro mancante*, Il Mulino, 2001, Bologna.

N. Barr, *Reforming pensions: Myths, truths and policy choices*, in *International Social Security Review*, 2002, 55, n. 2, 3-35.

G. Bonoli, B. Palier, *When past reforms open new opportunities: comparing old-age insurance reforms in bismarckian welfare systems*, in *Social Policy and Administration*, 2007, 41, 6, 555-573.

O. Castellino, *L'abito di Arlecchino*, in G. Vitaletti (a cura di), *Le pensioni degli italiani*, Marsilio, Venezia, 1988.

Covip, *Relazione per l'anno 2006*, 2007, in www.covip.it.

Covip, *La previdenza complementare nel 2007. Dati provvisori*, 2008a, in www.covip.it.

Covip, *La crescita della previdenza complementare nel 2007*, Relazione del Presidente Covip L. Scimia al Convegno organizzato a Roma il 28 febbraio 2008, 2008b.

Covip, *Relazione per l'anno 2007*, 2008c, in www.covip.it.

Covip, *La previdenza complementare. Principali dati statistici, aggiornamento al 31 dicembre 2008*, 2009, in www.covip.it.

M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998.

R. Holzmann, *The World Bank approach to pension reform*, in *International Social Security Review*, 2000, 53, n. 1, 11-34.

E. James, *Comments on rethinking pension reform: Ten myths about social security systems*, in R. Holzmann, J. Stiglitz, L. Fox, E. James, P.R. Orszag (a cura di), *New Ideas about Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., World Bank, 2001, 63-70.

M. Jessoula, *La politica pensionistica*, Il Mulino, Bologna, 2009.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Relazione della commissione ministeriale (commissione Brambilla), Roma, settembre 2001.

F. Modigliani, M.L. Ceprini, A.S. Murallidhar, *A solution to the social security reform*, Sloan Working Paper, 2000, n. 4051.

M. Messori (a cura di), *La previdenza complementare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2006.

P.R. Orszag, J.E. Stiglitz, *Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems*, paper presentato alla conferenza della Banca mondiale *New Ideas about Old Age Security*, Washington, D.C., 14-15 settembre 1999.

L.H. Thompson, *Predictability of individual pensions*, OECD Ageing Working Paper 3.5, presentato al workshop congiunto ILO-OECD *Development and Reform of Pension Schemes*, Paris, 15-17 dicembre 1997.

A. Tursi (a cura di), *La nuova disciplina della previdenza complementare: commentario sistematico*, Numero speciale di *Le nuove leggi civili commentate*, 2007, 30, 3-4.

World Bank, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Ali S.p.A. • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli S.p.A. • Campagnolo S.r.l. • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Modena • CNA Pensionati • Comune di Milano • Confagricoltura • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confsal • Coopfond/Legacoop Nazionale • Cremonini S.p.A. • CSQA Certificazioni S.r.l. • Electrolux Zanussi Italia S.p.A. • Esselunga S.p.A. • Fastweb S.p.A. • Federalberghi • Federdistribuzione • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat S.p.A. • FILCA-CISL • FIPE • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Formedil • Gevi S.p.A. • Gi Group S.p.A. • Gruppo Manutencoop • IKEA Italia Retail S.r.l. • Il Sole 24 Ore S.p.A. • INAIL • INPS • Isfol • Italia Lavoro S.p.A. • MCL • Metis S.p.A. • Micron Technology Inc. • Obiettivo Lavoro S.p.A. • Poste Italiane S.p.A. • Provincia di Verona • Randstad Italia S.p.A. • Telecom Italia S.p.A. • UGL • UIL • Umana S.p.A. • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso

Direzione

Michele Tiraboschi (Direttore scientifico), Chiara Bizzarro (vice-Direttore)

Redazione

Tiziana Bellinvia (Web editor), Laura Magni (Editor), Maddalena Magni (Art director) Pietro Manzella (Redattore capo), Francesca Mattioli (Coordinatore di redazione)

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 10 del 22 luglio 2009

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena