

## UN PRIMO BILANCIO SULLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

di Maria Antonietta La Notte Chirone\*

“Non è semplice parlare di un argomento sul quale di parole se ne son dette fin troppe ed altre se ne diranno: si corre il rischio di banalizzare, cadere in luoghi comuni o, nella peggiore delle ipotesi, nelle strumentalizzazioni più o meno coscienti che se ne fanno.

Credo che quando di un argomento se ne è troppo parlato quello è il momento migliore, per chi fa un lavoro come il mio, di prendere le distanze dalle varie astrazioni più o meno dotte e di fermarsi a guardare i fatti calati nel contesto storico sociale che li ha generati. Esiste un momento per l'approfondimento dottrinario ed uno più squisitamente “tecnico”. Questo è quello che maggiormente mi appartiene.

Personalmente la c.d. “legge Biagi” che, non è male ricordarlo, porta il nome del giuslavorista assassinato il 19.03.2002 ma riflette solo parzialmente quanto indicato nel suo libro bianco, non mi ha trovato particolarmente entusiasta e non per problemi di tipo ideologico, né di personale resistenza ai cambiamenti, né giuridico applicativo che pure era prevedibile vi sarebbero stati, soprattutto sotto un profilo squisitamente previdenziale, ma che sarebbero stati affrontati

successivamente, semplicemente non capivo la necessità di una nuova legge in tema di “flessibilità” del lavoro.

In realtà è già da un quarto di secolo che nel nostro sistema il mondo dell'occupazione ha avuto il suo impatto con la flessibilità del lavoro:

- 1) legge n. 196 del 1997 sul lavoro temporaneo;
- 2) decreto legislativo n. 61 del 2000 che ha profondamente innovato il contratto a Part-time;
- 3) decreto legislativo n. 368 del 2001 che facilitava il ricorso al contratto a termine.

Occorreva davvero una legge che, in nome della flessibilità, introduceva altre tipologie contrattuali nel mondo del lavoro o che più semplicemente rappresentava null'altro che la continuazione dell'opera avviata da Tiziano Treu nel 1997 (dal Ministro del Lavoro del primo Governo Prodi)?

Sono risposte che mi son data col tempo e più, da varie parti - consentitemi di dire - il pregiudizio e una forma di sottocultura giuridica si spingeva a forme di demonizzazione della legge Biagi e più una obiettiva analisi del contesto socio economico che l'ha prodotta mi aiutava a trovare quelle risposte perché, gli istituti

\* Magistrato del lavoro presso il Tribunale di Trani.

giuridici sono figli della loro storia.

In realtà il prof. Marco Biagi e il suo gruppo di studio volevano cercare di dare maggior tutela alle tipologie flessibili introdotte dalla legge Treu e, contestualmente, risolvere il problema della **valenza fraudolenta** che le stesse avevano finito con l' assumere indicando un **rimedio pragmatico** che tenesse conto della realtà e, nello stesso tempo, provasse a modificarla senza privarla di garanzie.

Degli esempi possono essere, di sicuro, chiarificatori! Prendiamo i co. co., ora co. pro.: prima della legge Biagi era impensabile poter parlare delle stesse senza dover affrontare il problema delle **collaborazioni fasulle**, aspetto negativo al quale però, lo si era capito benissimo, il nostro sistema previdenziale aveva finito, nei fatti, a dare una sorta di "**lasciapassare**" per i datori di lavoro affinché questi potessero avvalersi liberamente dei rapporti di collaborazione, senza dover dare giustificazioni di sorta.

Invero, se rileggiamo la storia dei co.co.co., ci accorgiamo che la stessa è di origine soprattutto previdenziale.

Questa tipologia lavorativa, infatti, i cui contorni sono stati poi definiti soprattutto dalla giurisprudenza, crebbe in maniera esponenziale quando, dopo la riforma delle pensioni del 1995, venne istituita la **gestione dei cosiddetti parasubordinati**, allo scopo dichiarato di fornire copertura pensionistica e previdenziale a realtà del mercato che ne erano prive. Nella medesima occasione si pensò bene anche di sottoporre a contribuzione (sempre all'interno della medesima gestione), anche le attività di lavoro autonomo svolto da persone che già disponevano di tutela pensionistica e, tuttavia, continuavano a lavorare. Il

**risultato? Non si sa bene quale delle speranze dei contribuenti di oggi saranno deluse e quali mantenute, ma, di sicuro, questa gestione dal 1996 ad oggi ha distribuito più di 33 miliardi di euro alle altre deficitarie.**

I datori di lavoro, pertanto trovavano conveniente far ricorso a queste collaborazioni fittizie in quanto, per loro, si applicava l'aliquota previdenziale più bassa e il nostro sistema le ammetteva e le tollerava purchè in regola con l'INPS.

Quando nel 2003 entrò in vigore la legge Biagi i collaboratori erano ormai una realtà ampia e consolidata a tal punto che, al momento della sua approvazione, molti osservatori espressero dubbi sull'opportunità di sconvolgere un settore del mercato del lavoro così importante e diffuso, imponendo una trasformazione delle co.co.co. e nel contempo introducendo una presunzione giuridica sulla sussistenza di un rapporto dipendente a tempo indeterminato, laddove non fosse riconoscibile, come oggetto del contratto, un progetto o un programma.

I dati storici, i numeri che grazie a Dio non mentono, non possono non far ritenere che la legge Biagi non ha alcuna responsabilità nella formazione e nel consolidamento di questo fenomeno deterioro, ma si è solo limitata, introducendo altre tipologie contrattuali, idonee a modulare sempre di più i modelli contrattuali da mettere a disposizione dei datori di lavoro e dei lavoratori, a cercare di catturare e imbrigliare sempre di più gli abusi iniziando quello che poi si è mostrato essere un complicato processo di separazione tra le collaborazioni fittizie e quelle reali e determinate dalla flessibilità del lavoro: è per questo, ad esempio, che si è introdotto il lavoro a

chiamata.

Altro esempio, lo **staff leasing** di cui si dice ormai ogni sorta di negatività, pare che non sia affatto decollato e, ancora, pare che sicuramente sarà un elemento sacrificale di quell'opera di superamento o di "smontaggio" che dir si voglia, che ormai da più di qualche parte si è convinti di dover operare. della legge Biagi. Ebbene questo istituto lo conoscevamo già: da anni è diffusissimo in modalità "sotterranee", ma neanche troppo, nel settore informatico o nei settori dell'impiantistica e della manutenzione.

La legge 30 ha avuto il pregio - in un contesto instabile ed incerto in cui operano le imprese italiane, dominato da fattori esogeni e indipendenti dalla volontà della politica, in cui la realtà economica è più forte della politica stessa - di capire che se il mercato del lavoro utilizzava forme di contratti non previsti dalla legge e quindi, se si vuole, illegali, era perché ormai, non più per colpa delle imprese, era di quelle che il mondo produttivo aveva bisogno allora tanto valeva, invece di contrapporre loro il tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato, tirarle fuori dall'oscurità, dargli una veste giuridica, consentirne un uso legale, ma senza privare il soggetto debole di quei rapporti, il lavoratore "precario" per l'appunto, delle necessarie tutele, a partire da quelle alla persona.

Così i co.co.co diventano co.pro. e, a tale lavoratore si applicano anche le norme di cui al decreto legislativo 626 del 1994 in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e, in particolare la sorveglianza sanitaria ex art. 2 D. Lgs. 626/94; lo staff leasing diventa l'opportunità di far emergere intere sacche di sommerso e, contestualmente

di consentire in molti settori, soprattutto in quello dei servizi elettronici ed informatici, di affrontare anche punte di attività, spesso ricorrenti, in cui, magari con scarso preavviso, aziende di servizi sono chiamate a configurare reti informatiche, configurare pc e altro.

**Quali gli effetti negativi sul mondo del lavoro prodotti dalla legge Biagi che prima già non vi erano? Con tutta tranquillità possiamo rispondere NESSUNO. Ma pochi sono anche gli effetti positivi sull'occupazione e, non certo per colpa della legge Biagi ma per altri fattori di cui si dirà in seguito.**

C'è chi afferma che successivamente all'introduzione della legge 30, addirittura, si è avuto un favoloso balzo in avanti dell'occupazione e sciorinano dati e percentuali che non mi convincono affatto. Sono dati drogati da molteplici fattori: innanzi tutto dalle modalità di computo degli occupati rispetto ai disoccupati; inoltre dal fatto che la disoccupazione risulta un fenomeno ridotto a causa della crescita della quota di giovani che continuano a studiare e, infine, perché c'è un aumento notevole di iscrizione di imprese alla camera di commercio ma, a ben guardare, non si tratta di imprenditori, bensì di ex co.co.co. che non sono riusciti a diventare co.pro. e allora hanno dovuto aprire una partita IVA e iscriversi alla Camera di commercio.

Sono tutti elementi che riducono notevolmente il gap dei livelli di disoccupazione ma "drogano" in realtà le cifre, ecco perché non sono contro la legge Biagi ma neppure per i grandi entusiasmi di alcuni dei sostenitori della legge.

Allora perché affermo che nessun

effetto negativo è stato determinato dalla legge Biagi nel mondo dell'occupazione? Perché i dati statistici diffusi dal CNEL a fine luglio 2007 ed autorevoli pubblicazioni in materia di economia ci dicono ("Bilancio della legge Treu - Biagi" dal Sole24Ore del 21.08.07), ci dicono che oggi in Italia il lavoro interinale rappresenta solo lo 0,64% del totale degli occupati, contro l'1% della Germania ed il 5% del Regno Unito. Secondo Assolavoro il 35% degli interinali italiani, dopo qualche missione (così si chiama l'esperienza di impiego temporaneo presso l'azienda cliente dell'Agenzia), trova un contratto definitivo. Se poi si guardano in maniera analitica gli aumenti in percentuale dei contratti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato si può vedere che da fine 2003 a inizio 2007 le due tipologie hanno avuto un incremento che si discosta di poco, a favore del secondo. E se poi andiamo a ritroso, nel triennio precedente alla legge Biagi, dal 2000 al 2003, in cui l'offerta di lavoro era più elevata, il numero dei dipendenti impiegato stabilmente era del 9,2% contro l'incremento dell'11,1% di quelli a termine. **In sostanza i contratti a tempo determinato non sembra proprio abbiano subito una grossa propulsione dalla legge Biagi e i fatti dimostrano che quando vi è lavoro, in clima di produttività, vi è lavoro per tutte le figure di tipologie contrattuali.**

Come correttamente, qualche giorno fa, faceva osservare il giuslavorista Pietro Ichino, rispondendo con durezza alle polemiche sollevate ed avallate da quella parte della sinistra "radicale", chi colpevolizza la legge Biagi di precarietà, dovrebbe prendersela in realtà con la legge Treu. In effetti fu proprio questa legge del

1997 a fornire ai datori di lavoro strumenti come il contratto a tempo determinato e il lavoro interinale, ai quali la Biagi ha aggiunto altre possibilità come lavoro a chiamata, staff leasing (affitto di intere squadre di lavoratori) e outsourcing (il subappalto di interi rami di azienda). E' più probabile che a creare il senso di precarietà non siano tanto gli strumenti in sé, quanto piuttosto l'uso che ne viene fatto.

E qui veniamo agli aspetti problematici della legge 30. Perché si dice che la legge Biagi non sta funzionando? Esiste davvero quel binomio per alcuni ormai inscindibile "legge Biagi"/"precarietà"?

La legge Biagi, in realtà non sta funzionando nel senso voluto perché, per molti aspetti, la soluzione prospettata dalla legge Biagi in termini sperimentali, non solo è rimasta nel cassetto ma, in alcuni casi, si stanno firmando accordi di segno proprio contrario agli obiettivi della stessa.

Per riallacciarci all'esempio di prima la legge Biagi voleva si vietasse il ricorso massiccio nei call center alle collaborazioni coordinate e continuative ed alle collaborazioni a progetto.

Cosa sta invece succedendo? Si pongono in essere, con la collaborazione dei sindacati e del Ministero del lavoro, accordi per la stabilizzazione dei rapporti a progetto non regolari, corredati da incentivi economici che, di fatto finiranno per depotenziare - e, questo il prof. Biagi non voleva - quei disincentivi giuridici che dovevano pesare sulle scelte dei datori di lavoro.

Il 1° ottobre è scaduto il termine per la presentazione da parte delle imprese delle istanze di regolarizzazione per la c.d. "operazione di emersione del

sommerso” per la verità con uno scarsissimo numero di adesioni e, come hanno potuto riscontrare gli ispettori del lavoro, con molti sottoscrittori di accordi sindacali non corretti. In questi giorni si è deciso di procedere ad una operazione di restyling di questa operazione per presentarla all’interno della finanziaria 2008.

Quale è la nuova veste con cui si riproporrà questa operazione? Maggiori possibilità per le imprese di ottenere benefici da parte dello Stato ai fini contributivi e previdenziali.

In questo modo la forma di assunzione che Biagi voleva disincentivare nell’uso, sarà quella più incentivata e si finirà per ricadere negli errori del 1996 per i co.co.co., creando un tertium genus di lavoratori, magari con contratti non proprio corretti ma che, a lungo andare e, a conti fatti, potrebbero addirittura diventare convenienti un po’ per tutti, soprattutto perché gli accordi stipulati in tal senso prevedono, oltre l’anno dalla firma, la stabilizzazione dei lavoratori. **Peccato che la norma non fissa espressamente un termine!**

**Peccato anche che non è prevista, in presenza di un verbale ispettivo, la regolarizzazione di tutti i lavoratori oggetto di contestazione!**

**Peccato ancora che, secondo l’accordo già scaduto il 1° ottobre 2007, potevano essere oggetto di sanatoria anche quelle situazioni che già erano state definite con provvedimenti amministrativi o, addirittura con sentenze passate in giudicato!**

**Peccato che con la presentazione della domanda si paghi solo 1/5 del dovuto, a titolo di contributi e che i versamenti successivi potranno essere ripartiti in 60 rate mensili, anche se**

**l’impresa con il lavoratore può stringere contratti di lavoro subordinato della durata di almeno 2 anni!**

**Peccato che impresa e lavoratore devono compiere transazioni di fronte alle commissioni di conciliazioni con effetto ai fini retributivi e risarcitori in una prevedibile situazione non certo di parità.**

**Peccato che non era questo tra gli obiettivi del libro bianco di Marco Biagi ma questo è ciò che consente, come sta accadendo, in caso di fallimento delle norme in materia di flessibilità del lavoro di poter prontamente individuare opinabili “capri espiatori”.**

Se si voleva cogliere nel segno del libro bianco di Marco Biagi bisognava muoversi nell’ottica dell’emersione del sommerso in una prospettiva di progressiva cancellazione dello stesso. Come? Disincentivando economicamente le ipotesi in cui maggiormente flessibilità sconfinava in instabile precarietà ed incentivando invece il lavoro a tempo indeterminato perché, a lungo andare, in ipotesi di mercato del lavoro non equilibrato, finisce per essere l’unica scelta conveniente per tutti quanti.

Si deve, invece, mestamente concludere che, pur di non applicare la legge Biagi - che sul punto dà rigorosa applicazione del programma dell’Unione secondo cui il lavoro atipico deve costare di più di quello tradizionale - si è disposti a riconfermare l’utilizzo, più che discutibile, nei call center delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto e immaginare inverosimili ipotesi di contratti di inserimento e a contenuto formativo.

In conclusione chiunque si occupi di lavoro, con un po’ di onestà

intellettuale, sa benissimo che nessun provvedimento è perfetto e, in questo, la legge Biagi non fa eccezione, ma si deve stare attenti alle storture create non da tale legge ma dal momento applicativo della stessa demandato a rappresentanti delle forze politiche e sindacali, ricordandosi che mentre il legislatore lavora con un'ottica che considera e ricomprende le generazioni future, i politici spostano spesso tale ottica su quelle che saranno le elezioni future e, le proposte di revisione finiscono con l'essere valutate non per la loro effettiva utilità o efficacia, ma sulla base della loro "vendibilità" politica..

La legge Biagi va cambiata?

Non credo e i fatti, in questi ultimi giorni, lo stanno dimostrando. "Va superata!" ha detto l'attuale governo ma poi, di fatto, cosa è stato riformato? Qualcosa, la parte più marginale, quasi nulla! Potrebbe non accorgersene nessuno! Si è solo smontato qualche pezzo, il più indigesto! Il lavoro a chiamata; lo "staff leasing"; tanto ... non hanno funzionato! Quindi, la tanto vituperata legge Biagi è rimasta intatta!

Quali le possibili soluzioni?

Difficile dirlo! Vanno tutte dettate dall'osservazione del momento pratico attuativo, ma l'attuazione deve essere proprio quella voluta dalla legge, altrimenti parliamo di tutt'altra storia.

**Di certo - e questa riforma era ben più urgente di quella della legge Biagi - occorre la RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI, capaci di assistere il lavoratore assunto con forme contrattuali atipiche nei periodi in cui le stesse non gli consentiranno di fruire di continuità nel lavoro.**

Ma per fare questo occorre che, a monte, si lavori per la **produttività**

**delle imprese.**

Occorre infatti capire che le imprese non sono un bene solo per l'imprenditore, ma sono un valore per il territorio e la società. La storia del nostro paese è sempre stata caratterizzata dal tasso più alto al mondo di nuove imprese - quasi un'impresa ogni 10 abitanti. Un patrimonio di 600 mila realtà manifatturiere. La sola industria contribuisce quasi al 30% del PIL nazionale. Eppure siamo in un paese in cui non è affatto facile "fare impresa" perché l'attività produttiva è vista con occhio critico, quasi con sospetto.

È necessario creare un ambiente favorevole per le imprese, capace di agevolare processi di sviluppo, riducendo tutti quegli ostacoli normativi che le soffocano (si pensi alla normativa sulla privacy). Bene la decontribuzione del lavoro straordinario, ma occorre anche fare una adeguata politica di ammortamento degli investimenti strutturali.

Se si deve incentivare con una politica di sgravi e di agevolazioni economiche il contratto di lavoro questo, nel breve termine, può anche essere quello atipico ma, a lungo termine, deve essere quello a tempo indeterminato perché il dipendente "fidelizzato" conviene a tutti quanti, soprattutto alle imprese: è lui stesso un investimento dell'azienda e, la stabilità lo rende opportunamente motivato.

È vero, infatti, che le imprese vorrebbero, costi permettendo, tornare all'antico. La domanda di flessibilità sta scemando e gli stessi contratti atipici rischiano di trasformarsi in fattori di rigidità.

Sarebbe infine opportuno anche una **scelta di decentramento della contrattazione a livello locale se non**

**individuale** che porterebbe, sicuramente, ad una riduzione del costo del lavoro.

E, in caso di equilibrio del mercato del lavoro con offerta quasi totalmente assorbibile dalla domanda, possono anche essere introdotte forme di assunzioni molto flessibile: solo in tal caso la “scelta” avrebbe un senso perché praticabile tanto dal datore di lavoro, quanto dal lavoratore.