

# La riforma del mercato del lavoro: dallo Statuto dei lavoratori alla legge “Biagi”

di Raffaele Mancuso

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il diritto del lavoro dagli anni '70 ad oggi. 3. Il c.d. “Pacchetto Treu”. 4. La riforma “Biagi”. 5. Il contratto di lavoro part-time e le clausole flessibili ed elastiche. 6. Mercato del lavoro e formazione.

## 1. Introduzione

La legge di modifica della normativa del Mercato del Lavoro in Italia è una tematica d'ampio respiro che adesso vede coinvolti anche e soprattutto le Istituzioni Comunitarie in rapporto simbiotico con quelle nazionali.

Da diversi anni oramai è interesse delle istituzioni competenti presso la Comunità Europea oltre che delle rispettive italiane, la modifica di un vecchio sistema farraginoso e rigido delle normative sul mercato del lavoro ancorate a vecchi ideologismi.

A tal proposito nel 2003 il nuovo esecutivo italiano, tra varie polemiche più o meno costruttive, introdusse nuovi strumenti atti a consentire di rafforzare una strategia di riforma per dare al mercato del lavoro italiano nuove opportunità.

La riforma, che ha preso il nome dal compianto prof. Marco Biagi, è stata considerata da diversi soggetti del mondo politico oltre che accademico la legge che ha introdotto la precarizzazione e la mercificazione del lavoratore.

Questo breve elaborato si propone di vagliare, seppur in modo non esaustivo, le politiche per l'impiego succedesi negli anni in cui maturò il D.lgs. n. 276/2003, nonché di esporre le novità introdotte con la legge

che porta il nome del compianto prof. Marco Biagi.

## 2. Il diritto del lavoro dagli anni '70 ad oggi

Dalla legge istitutiva dello Statuto dei lavoratori, negli anni settanta, molti sono stati gli interventi legislativi che hanno modificato il panorama normativo in oggetto, come la L. n. 533/1973, di riforma del processo del lavoro, la L. n. 203/1977 sulla parità tra i sessi, fino ad arrivare alla legge n. 30 del 2003 di riforma del mercato del lavoro che, unitamente al D.lgs. n. 276/2003, ha trasformato, in aderenza alle indicazioni comunitarie, il mercato del lavoro del nostro paese.

L'art. 1 della L. 30/2003 e il D.lgs. 276/2003 si proponeva l'obiettivo di portare il mercato italiano a tassi d'occupazione in crescita, anche se tale norma ancora stenta a decollare forse a causa di troppi timori nei confronti di questa riforma tacciata di “mercificazione della forza lavoro”.

Il problema che la Comunità Europea e l'Italia cercavano di risolvere attraverso l'emanazione di normative come la Strategia Europea per l'Occupazione, il Piano Nazionale per l'Occupazione (Nap 2003), il Processo di Lisbona del 2000, i Libri Bianchi di Delor (1993), era fondamentalmente quello creato in decenni di politica rigida in materia di occupazione tesa più a garantire il posto di lavoro che a fare in modo che la richiesta di forza lavoro crescesse in maniere esponenziale.

Paragone sicuramente visibile agli occhi di tutti è il confronto tra i tassi di

disoccupazione europei, con un sistema irrigidito (come per esempio l'art.18 della legge 300/1970) e quelli del sistema Americano ove questa rigidità non esiste.

In Italia vi fu un breve periodo di tempo in cui si parlò di una modifica dell'art. 18, seppur in via sperimentale, che tuttavia la volontà di alcuni non ha permesso seppur, a mio avviso, avrebbe costituito la leva del cambiamento per il nostro mercato del lavoro.

Un primo passo, in tal senso, è stato compiuto con il D.L. n. 138/2011 convertito in L. n. 148/2011 il cui art. 8 è già stato definito un sovvertimento dell'ordine delle fonti del diritto, attentato ai diritti dei lavoratori, nonostante la stessa lettera di Trichet e Draghi al Primo Ministro Italiano, di questa estate, era chiara nel chiedere tali cambiamenti come necessari.

L'art. 8 del D.L. n. 138/2011 titolato "*Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità*" - che ha riconosciuto un maggior potere alla contrattazione collettiva aziendale o territoriale - statuisce che i contratti collettivi di lavoro, aziendali o territoriali, sottoscritti da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda possono realizzare specifiche intese finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario.

Non si sta parlando, quindi, dell'abolizione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori *sic et simpliciter*, quanto piuttosto di un equo bilanciamento di interessi tra imprese e lavoratori.

Infatti chi scrive ritiene che l'imprenditore italiano sia troppo imbrigliato da vari paletti che non gli consentono di esprimersi al meglio e di far crescere l'impresa italiana, ritenendosi da parte di molti che l'imprenditore, se liberato dai suddetti, cercherebbe di massimizzare i profitti sfruttando i lavoratori.

Occorre invece riconoscere all'imprenditore la possibilità di mettere i propri capitali al servizio della comunità in

modo non solo da ottenere il massimo profitto, ma di migliorare le condizioni di vita della comunità, parafrasando quanto ha riportato David Rockefeller in una sua biografia.

Pertanto non basta semplicemente ritenere che sia solo l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori l'unico disincentivo ad attrarre capitali ed imprese estere, ma occorre guardare alla globalità dei differvizi che paralizzano il mercato del lavoro: infrastrutture in adeguate, burocrazia ancora eccessivamente lenta, giustizia civile inefficiente, etc..

Per onestà intellettuale si sottolinea che: nell'*Employment Outlook* del 1999 gli esperti dell'OCSE hanno ammesso che vi è un'impossibilità empirica nello stabilire rigide relazioni causali tra le norme sul licenziamento ed i livelli di occupazione.

Nell'*Economic Outlook* del 2002 si dichiara che le norme di tutela contro i licenziamenti non sembrano essere un ostacolo allo sviluppo tecnologico, ma potrebbero addirittura favorirlo

Ecco il quadro da cui nasce in Italia il D.lgs. 276/2003 teso a riconoscere più flessibilità ad un mercato del lavoro troppo arretrato e rigido, come ancora oggi ritenuto dalla Commissione Europea.

L'articolato normativo suddetto introduceva nuove tipologie contrattuali capaci di far crescere, a lungo termine in maniera più visibile, il nostro mercato del lavoro.

Il Libro Bianco, inoltre, suggeriva agli Stati membri di adottare iniziative che favorissero la riorganizzazione degli orari di lavoro, senza però tentare di imporre la riduzione per via legislativa.

Gli strumenti per raggiungere tali obiettivi dovevano essere:

1. *la negoziazione di un equilibrio migliore in tema di tutela sociale fra lavoratori permanenti e lavoratori a tempo determinato, in modo che sia le imprese che i lavoratori potessero scegliere il modello di lavoro preferito;*

2. *l'incoraggiamento della riduzione della settimana lavorativa (utilizzando maggiormente gli impianti se necessario e tutelando la competitività);*

3. *l'elaborazione di misure atte a favorire le persone iscritte alle liste di collocamento laddove vi fossero nuove opportunità di impiego;*

4. *la riduzione delle ore di lavoro su base annua e la possibilità di periodo di interruzione dal lavoro e di congedi di formazione.*

Premesso quanto sopra è chiaro a molti che serviva un lavoro di sinergia tra politiche sulla formazione e quelle sulle tematiche del lavoro, come era stato sottolineato dalla Commissione Europea quale *condicio sine qua non* per una migliore crescita dei tassi d'occupazione.

Una strada che poteva portare alla soluzione di un così annoso problema era l'adozione del modello "Hire and Fire" degli Stati Uniti che fissava meno vincoli al licenziamento. Tale modello tuttavia, non poteva trovare applicazione in Europa dato che la Carta dei diritti fondamentali definita a Nizza proclamava il principio per cui il licenziamento doveva essere giustificato.

Il modello in atto in Italia per ragioni politiche e culturali era ed è quello del dialogo sociale, modello concepito dalla tradizione Europea come evidente modello garantista della parte più debole del sinallagma lavorativo.

Fermo restando che per principio di democrazia il dialogo tra le parti sociali dovrebbe e deve essere cosa naturale, lo stesso non sempre si è dimostrato efficace in Italia a causa dell'irrigidimento di certuni che, con la lente dell'ideologismo, sono rimasti fermi sulle loro posizioni senza ascoltare le proposte dell'interlocutore.

Tra 1995-2001 il mercato del lavoro italiano ha subito una svolta, sicuramente travagliata, delle politiche sull'occupazione delle donne e dei giovani producendo un miglioramento dell'occupazione di queste categorie (vd. le disposizioni previste in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000).

### 3. Il c.d. "Pacchetto Treu"

Il lavoro detto "interinale" venne introdotto dalla L. 196/1997 figlia di un nuovo modo di vedere le cose e sintomo di un malessere che in Europa andava emergendo.

Infatti, come già esposto, molti erano i vincoli e le rigidità del sistema Europeo dell'occupazione, dagli anni del dopoguerra fino ad arrivare al *boom* degli anni settanta e la prosperità ha consentito di non preoccuparsi troppo di tali rigidità, anche se è da sottolineare che diversi studi anno specificato che l'Italia nel periodo d'oro presentava dei parametri di crescita dell'occupazione sicuramente minori del dovuto.

Inoltre fino al 2000, ma forse ancora oggi, seppur in misura minore, era consueto in Italia lavorare in nero.

Questo periodo di benessere e di spesa pubblica incontrollata ha permesso al nostro paese di interessarsi poco delle politiche dell'occupazione. Infatti non si deve dimenticare che l'Italia ha potuto in quegli anni permettersi di continuare ad avere un apparato industriale poco consono ad un paese di tale grandezza anche grazie alla debolezza della lira che garantiva maggiori esportazioni grazie anche alla mano pubblica che finanziava tutto (si ricorda che la Fiat. E non solo, è stata per decenni finanziata dallo Stato).

Tale modo di gestire la spesa pubblica ha creato arretratezza nel nostro Paese, poco interessato ancora oggi ad investire sulla ricerca, errore che invece altri paesi anche Europei non hanno fatto e che adesso continuo ad avere buoni tassi d'esportazioni dovuti alla loro specializzazione in vari settori (vedi la Germania).

Come recita l'art. 1 della L. 196/1997 il lavoro interinale è: *"il contratto di fornitura di lavoro temporaneo mediante il quale un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo, iscritta all'albo previsto dall'articolo 2, comma 1, pone uno o più lavoratori, da essa assunti con il contratto previsto dall'articolo 3, a disposizione di un'impresa che ne utilizzi la prestazione lavorativa, per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo"*.

Quindi un'impresa fornitrice attraverso un contratto di fornitura di lavoro temporaneo assume il lavoratore inviandolo alle dipendenze di un'impresa utilizzatrice per adempiere alle mansioni a cui verrà assegnato temporaneamente.

Detto questo è mia cura sottolineare come questa legge abbia permesso di diminuire il tasso di disoccupazione di lunga durata ed inoltre ha creato una nuova singolare caratteristica per la quale il lavoratore si troverà ad avere due "datori di lavoro" solidalmente responsabili per l'adempimento del sinallagma del rapporto lavorativo.

#### **4. La riforma "Biagi"**

La legge di riforma del mercato del lavoro (legge che verrà sicuramente rivalutata nel lungo periodo da coloro che ancor oggi la tacciano come legge fatta dai datori di lavoro per se stessi e che precarizza la posizione dei lavoratori, mercificandoli), nasce nell'ambito della "Strategia Europea dell'Occupazione" definita a Lisbona e mira al raggiungimento di un mercato del lavoro meno rigido quindi più flessibile capace di assorbire le sacche di disoccupati di lunga durata.

Questa legge, a parere di chi scrive, non ha precarizzato il lavoro, ma ha evitato la disoccupazione ed il lavoro "in nero" riconoscendo tutte le garanzie contrattuali seppur a tempo determinato.

L'esperienza professionale acquisita con i contratti flessibili consente infatti al lavoratore, di presentarsi al nuovo datore di lavoro con un bagaglio di esperienze lavorative prima non possedute.

Altro nodo che, a mio avviso, dovrà essere sciolto sono gli ammortizzatori sociali, quasi assenti in Italia, che devono iniziare ad essere un incentivo affinché il lavoratore si riqualifichi e quindi si ricollochi nel mercato del lavoro. Infatti, ancora oggi certi ammortizzatori, come la cassa integrazione, non incentivano il lavoratore ad attivarsi nella ricerca di un nuovo posto di lavoro, nonostante vi siano norme che permettono sgravi fiscali e

contributivi ai datori di lavoro che assumano un soggetto in cassa integrazione oppure in mobilità.

Capita spesso infatti che vengano rifiutate le offerte lavorative proposte dai Centri per l'impiego in quanto da parte di lavoratori in mobilità ritengono più conveniente prendere l'indennità ed essere liberi di occuparsi di altro, anche lavorando in nero piuttosto che accettare l'offerta.

Gli ammortizzatori, così come i fondi per la solidarietà sociale, dovrebbero obbligare i beneficiari a frequentare corsi di qualificazione e riqualificazione professionale seri e adatti ad insegnare un mestiere in modo da non essere solo fine a stessi.

In tema di ammortizzatori sociali moltissimo si deve fare ma i vincoli di bilancio di uno Stato in crisi e la mancanza di politici lungimiranti non permette tale auspicabile cambiamento.

#### **5. Il contratto di lavoro part-time e le caluse flessibili ed elastiche**

Dopo il travagliato lavoro di un gruppo di esperti impegnati in una tale riforma, che si svolse sotto due governi di colore politico opposto, finalmente si arriva anche in Italia ad una normativa (L. 30/2003 e D.lgs. 276/2003) che riconosce al sistema del mercato del lavoro la flessibilità e l'elasticità necessaria all'imprenditore per essere messo sempre nelle migliori condizioni per lavorare e far lavorare i propri dipendenti.

Le precedenti normative di regolamentazione in tema di lavoro part-time ed a termine furono così riprese e migliorate in modo da renderle maggiormente utilizzabili.

Parlando di lavoro part-time è doveroso innanzitutto sottolineare che tale tipologia contrattuale nasce per dare a determinate categorie di soggetti la possibilità di ricevere un introito economico a seguito di un'attività lavorativa ridotta (es. casalinghe o studenti). Il lavoro part-time viene quindi regolamentato secondo tre tipologie contrattuali:

- **orizzontale:** se la riduzione d'orario è effettuata all'interno dell'orario giornaliero;
- **verticale:** se la riduzione d'orario è effettuata nell'ambito di periodi concordati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno; .
- **misto:** secondo una combinazione delle due tipologie sopra descritte.

Il contratto di part-time è un contratto individuale, stipulato in forma scritta *ad probationem*, nel quale deve essere contenuta sia indicazione della durata che l'orario di lavoro.

Il datore di lavoro che non adempie alla forma scritta, infatti, è soggetto, a seguito di ricorso del lavoratore al giudice competente, a vedersi trasformato il contratto par-time in contratto di lavoro a tempo pieno.

Anche il contratto di lavoro part-time può essere stipulato a tempo determinato.

Il decreto legislativo 276/2003 riconosce al datore di lavoro di variare l'orario di lavoro del contratto a tempo parziale orizzontale (clausole flessibili) e di quello verticale o misto (clausole elastiche)..

Tali clausole devono essere formalizzate per iscritto anche contestualmente alla stipula del contratto e, se richiesto dal lavoratore, in presenza di un rappresentante sindacale aziendale, da lui scelto.

Per la stipulazione delle suddette clausole è necessario il consenso del lavoratore che può rifiutare il patto modificativo senza che ciò costituisca giustificato motivo di licenziamento.

E' implicito che come necessaria conseguenza della diminuzione dell'orario di lavoro scaturisce la proporzionale diminuzione dei relativi benefici (ferie, retribuzione ecc.).

### 6. Mercato del lavoro e formazione

Il D.lgs. 276/2003 è intrinsecamente legato alla riforma della scuola, per rendere il mercato più attivo e concorrenziale e assicurare un più naturale

collocamento dei giovani nel mondo del lavoro.

L'apprendistato ed i tirocini si fanno promotori diventano strumento di accesso dei giovani al lavoro, diventando propedeutici al lavoro in senso stretto.

L'apprendistato in tutte le sue declinazioni si rende garante di un cammino formativo introdotto dalla Riforma Moratti e che continua ancor oggi con la Riforma Gelmini.

Lo stage riconosce allo studente l'opportunità di essere introdotto in realtà aziendali attraverso la sinergia tra la scuola e l'azienda che adeguano l'offerta formativa alle reali esigenze del mercato.

All'interno delle Università si sono così creati gli stage-office capaci di essere un punto di incontro tra offerta formativa e ricerca lavorativa.

### BIBLIOGRAFIA

- Allamprese A., *Riduzione e flessibilità del tempo di lavoro: quadro normativo e poteri individuali*, Milanofiori, Ipsoa, 2003.
- Antonelli G., Nosvelli M., *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro per una nuova economia*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Assanti C., *Scritti di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Baroni M. (a cura di), *Piani locali per l'occupazione: guida all'applicazione della strategia europea per l'occupazione in ambito locale*, Gorle, CEL, 2001.
- Battisti A. M., *Il contratto di lavoro a tempo determinato nel D. lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Torino, Giappichelli, 2002.
- Baici E., *La disoccupazione: modelli, diagnosi e strategie per il mercato del lavoro in Italia*, Roma, Carocci, 2001.
- Biagi M., *La disciplina giuridica del lavoro a tempo parziale*, Castelmaggiore, Sinnea International, 1999
- Biagi M., *L'esperienza dei lavori socialmente utili in Italia*, Castelmaggiore, Sinnea International, 1999
- Biagi M., *I fondi pensioni in Italia*, Castelmaggiore, Sinnea international, 2000.

Biagi M., *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003.

Biagi M., *Il lavoro interinale nella contrattazione collettiva*, Castelmaggiore, Sinnea International, 1999.

Biagi M., *Lavoro notturno: normativa comunitaria e disciplina nazionale*, Castelmaggiore, Sinnea International, 2000.

Biagi M., *Libro bianco sul lavoro. Il documento del ministero del Welfare elaborato da Marco Biagi e presentato nell'ottobre 2001*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2002

Biagi M., *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, Castelmaggiore, Sinnea international, 1999

Biagi M., *I piani d'inserimento professionale*, Castelmaggiore, Sinnea international, 1999.

Biagi M., *Politiche formative e politiche del lavoro nell'esperienza comparata: spunti di riflessione per un dibattito*, 1999.

Biagi M., *Le politiche per l'occupazione in Italia tra crisi della contrattazione collettiva nazionale e spinte federalistiche: il caso di Milano*, Castelmaggiore, Sinnea International, 2000.

Biagi M., *Un punto di svolta nella riforma del mercato del lavoro*, "Impresa & Stato", 14 (2001), n. 57, pp.33-36.

Biagi M., *Quality of work and employee involvement in Europe*, Kluwer law international, 2002.

Biagi M., *I referendum sociali: un'occasione per riformare il mercato del lavoro italiano*, Castelmaggiore, Sinnea international, 2000.

Biagi M., *La riforma amministrativa e i servizi per l'impiego*, Castelmaggiore, Sinnea International, 2000.

Biagi M., *La riforma del collocamento in Italia: fine del monopolio pubblico, conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro e legalizzazione delle agenzie private di intermediazione*, Castelmaggiore, Sinnea International, 1999.