

Ragioni in favore di uno “Statuto dei nuovi lavori”*

di Marco Biagi

Premessa

Dopo decenni di relativa stabilità - caratterizzati da una progressiva dilatazione dello statuto giuridico del lavoro dipendente e da un corrispondente processo di fuga nel lavoro irregolare e sommerso - il diritto del lavoro è stato recentemente attraversato da un profondo processo di riforma. Con la Legge n. 196/1997 (cosiddetto “Pacchetto Treu”) e i provvedimenti regolamentari a essa correlati è stata estesa e potenziata la gamma dei contratti cosiddetto “atipici”: lavoro interinale, lavoro a tempo parziale, apprendistato, contratto di formazione e lavoro, tirocini formativi e di orientamento, borse lavoro. Con la Legge n. 59/1997 (cosiddetta “Legge Bassanini”) e il successivo DL n. 469/1997 sono stati ridisegnati i confini tra pubblico e privato nella gestione del mercato del lavoro e nei servizi per l’impiego, ponendo definitivamente termine alle pesanti rigidità e inefficienze del monopolio pubblico del collegamento. Già avviati o comunque in via di definizione sono poi gli interventi di sostegno alla ricerca e all’innovazione tecnologica, i finanziamenti per lo sviluppo imprenditoriale nelle aree depresse o di degrado urbano, il riordino della materia degli incentivi alle imprese e alle assunzioni, le politiche sulle infrastrutture attraverso investimenti qualificati e produttivi di spesa pubblica, le politiche di qualificazione della domanda pubblica, la riorganizzazione del sistema di formazione professionale e in particolare della formazione continua come strumento per massimizzare la qualità dell’offerta di lavoro, ecc. Pronti a decollare definitivamente sono poi, pur tra le non poche difficoltà e resistenze, strumenti di sicuro rilievo quali i contratti d’area e i patti territoriali, mentre solo ora

— **Marco Biagi** *Giustavorista*



FOCUS

si comincia ad apprezzare gli esiti e i futuri sviluppi di una precedente riforma: la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego.

Questi e altri interventi ancora indicano con chiarezza che il diritto del lavoro, inteso come tecnica unilaterale di tutela fondata per regolare un unico modello di lavoro dipendente, è già oggi sostanzialmente superato anche per il legislatore e non soltanto per gli operatori economici che da tempo si sono trovati a sperimentare - talvolta ai margini della legalità - nuovi modelli di organizzazione del lavoro e di gestione delle risorse umane.

Un nuovo sforzo progettuale

Il processo di riforma non può tuttavia fermarsi qui. Si deve francamente riconoscere che la transizione del diritto del lavoro ad un più ampio e comprensivo *diritto dei lavori* che tenga conto dei reali assetti evolutivi dell'economia e della società è appena iniziata. Fenomeni costantemente richiamati da sociologi ed economisti, quali l'internalizzazione dei mercati e l'incessante innovazione tecnologica, unitamente ai mali di antica data come l'economia sommersa e la fuga dal lavoro subordinato, impongono ora un nuovo sforzo progettuale che consenta il definitivo ammodernamento della disciplina dei rapporti di lavoro.

Paradossalmente, sono proprie le stime del lavoro "atipico" e irregolare a dimostrare come non sia tanto il lavoro a mancare: quello che manca, piuttosto, sono regole e schemi giuridici in grado di interpretarne forme e manifestazioni in modo da consentirne l'emersione e l'equa ripartizione tra tutti coloro che partecipano al mercato del lavoro.

Sempre più inadeguata, in particolare, è la tradizionale contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Il lavoro del futuro richiede regole semplici e flessibili, capaci di attenuare incertezze qualificatorie e possibili fonti di contenzioso. La compressione delle molteplici forme di lavoro nei rigidi schemi dell'autonomia o della subordinazione relega invece tutte le forme contrattuali atipiche o *sui generis* in una vasta area di lavoro grigio anche laddove manchino intenti fraudolenti o di evasione legale, fiscale e contributiva, e anzi lo schema negoziale risponda a reali esigenze delle imprese e/o dei lavoratori.

Per superare questa impostazione occorrono interventi realmente innovativi e coraggiosi, come la recente circolare n. 43/1998 del Ministero del lavoro che ha riconosciuto la legittimità di uno schema contrattuale come il *job sharing* sin qui praticamente mai sperimentato per i timori di possibili controversie sulla esatta qualificazione del rapporto. Con questa circola-

re è stato dimostrato che non è necessario attendere i tempi lunghi di una legge per disciplinare una nuova modalità di organizzazione del lavoro, ma è sufficiente un intervento amministrativo che ne chiarisca i contorni e le regole essenziali, rinviando alla contrattazione collettiva e alle stesse parti del rapporto di lavoro il compito di fornirne una più compiuta e dettagliata regolamentazione.

Non si tratta peraltro di rimuovere le tutele fondamentali che, nel nostro ordinamento, accompagnano le diverse tipologie di lavoro subordinato. Pare invece necessario sperimentare dosi di “flessibilità normata”, che, nel contribuire a rimuovere alcuni ostacoli al funzionamento del mercato del lavoro regolare, concorrano a determinare un clima favorevole alla creazione di occupazione aggiuntiva e alla canalizzazione di quella domanda e offerta di lavoro che è oggi dispersa e frammentata per la mancanza di adeguate informazioni o per la mancanza di strumenti di valorizzazione della forza-lavoro. L’impegno del Governo, formalizzato negli accordi con le parti sociali, è infatti quello di allentare talune rigidità reali del diritto del lavoro italiano, senza però destrutturare il mercato del lavoro stabile e a tempo pieno.

In questo ampio contesto, caratterizzato da precisi vincoli di compatibilità economica e sociale, il problema della ridefinizione dei confini tra lavoro autonomo e lavoro subordinato non può semplicisticamente - e irrealisticamente - consistere in un intervento diretto ad appesantire e penalizzare il lavoro atipico, le prestazioni coordinate e le nuove forme di organizzazione del lavoro. Né pare invero rilevante un intervento definitorio da parte del legislatore, mediante la tipizzazione di un nuovo schema negoziale (il lavoro coordinato). Il mercato richiede flessibilità, regole semplici, certezza del diritto: una nuova definizione che introducesse un *tertium genus* contrattuale non farebbe altro che alimentare i motivi di contenzioso, le incertezze qualificatorie e la fuga nel sommerso.

Lo Statuto dei nuovi lavori

Più convincente e realistica pare invece l’idea di uno *Statuto dei nuovi lavori* che, con atteggiamento pragmatico, affronti la questione dei nuovi lavori dal lato delle tutele (e della loro rimodulazione rispetto a tutti i rapporti di lavoro), piuttosto che da quello delle definizioni formali e dei concetti. L’idea su cui si dovrebbe lavorare è quella di rinunciare ad ogni ulteriore intento definitorio e classificatorio di una realtà contrattuale in rapido e continuo mutamento, per predisporre invece un nucleo essenziale (e abbastanza limitato) di norme e di principi inderogabili (soprattutto di speci-

ficazione del dettato costituzionale) comuni a tutti i rapporti negoziali che hanno per contenuto il lavoro.

In sintesi lo *Statuto* dovrebbe operare su due piani distinti destinati però a sostenersi l'uno con l'altro. Da un lato si potrebbe ipotizzare uno strumento volontario e incentivante di certificazione in sede amministrativa della qualificazione assegnata dalle parti ad un determinato rapporto di lavoro; dall'altro lato, al fine di rendere effettivo tale meccanismo, si dovrebbe conseguentemente procedere a rimuovere alcune delle cause che concorrono ad alimentare il contenzioso in materia di rapporti di lavoro e la fuga *fi-siologica* nel sommerso e nell'atipico (altra cosa è, invece, *patologica*, che, oltre a erodere le garanzie del lavoro, è anche un elemento di distorsione della concorrenza tra le imprese e come tale va repressa), delineando un percorso di tendenziale riduzione delle differenze di trattamento normativo e soprattutto contributivo che, attualmente, accompagnano i rapporti di lavoro autonomo e quelli di lavoro subordinato. Il meccanismo di certificazione dei rapporti di lavoro può ragionevolmente funzionare solo se, al contempo, viene reso meno squilibrato il "gioco" delle convenienze (per entrambe le parti) circa la riconduzione del rapporto di lavoro in uno schema negoziale piuttosto che in un altro. In questa prospettiva uno *Statuto dei lavori* potrebbe consentire di modulare e graduare (in via tipologica) le tutele applicabili ad ogni fattispecie contrattuale a seconda degli istituti da applicare secondo una serie di cerchi concentrici che - lungo un *continuum* di modalità di esecuzione del lavoro - vanno dalle tutele minime e inderogabili applicabili a tutti i rapporti di lavoro alle garanzie "forti" del solo lavoro subordinato (tutela contro i licenziamenti).

La questione della certificazione dei rapporti di lavoro come risposta al sovradimensionamento del contenzioso giurisprudenziale in materia di qualificazione del contratto non pare comportare problemi particolari, a condizione naturalmente che il programma negoziale concordato *ex ante* dalle parti venga rispettato in sede di esecuzione del rapporto di lavoro. Per incentivare la certificazione e sostenere la volontà delle parti si potrebbe peraltro distinguere tra una area di inderogabilità assoluta o di ordine pubblico (relativa cioè a diritti fondamentali del lavoratore), come tale non disponibile dalle parti pena la riqualificazione del rapporto in sede giudiziale, e una area di inderogabilità relativa, gestibile dalle parti collettive in sede di contrattazione collettiva e/o dalle stesse parti individuali in sede di costituzione del rapporto di lavoro, ma, in quest'ultimo caso, *solo* davanti all'organo amministrativo abilitato alla certificazione (retribuzioni sopra la soglia della sufficienza, gestione dei percorsi di carriera, durata del preavvi-

so, stabilità del rapporto, trattamento in caso di sospensione del rapporto, modulazione dell'orario di lavoro, ecc.).

Riscrivere le tutele

Più critica, indubbiamente, è la parte relativa alla rimodulazione delle tutele rispetto alla quale non solo stenta ancora a realizzarsi un adeguato consenso politico e sociale, ma sorprendentemente riemergono tabù e contrapposizioni ideologiche. Eppure è chiaro che la regolamentazione del lavoro atipico impone di riscrivere (almeno in parte) anche le tutele tradizionali del lavoro subordinato e di procedere un corrispondente riassetto normativo delle prestazioni previdenziali, delineando uno zoccolo previdenziale comune per i lavoratori autonomi e per i lavoratori subordinati che, nel garantire un gettito contributivo di base per tutti i rapporti di lavoro, contribuisca a sdrammatizzare il problema qualificatorio delle singole fattispecie anche per gli istituti previdenziali. Un intervento di mera regolamentazione del lavoro atipico senza una corrispondente ridefinizione dello statuto del lavoro dipendente non può infatti che contribuire ad appesantire le regole di gestione del lavoro incentivando presumibilmente una ulteriore fuga nel sommerso se non una risposta in termini di esternalizzazione del lavoro e di delocalizzazione delle imprese.

Un serio progetto di riforma non può dunque prescindere da questo punto. A questo proposito lascia francamente perplessi la pregiudiziale ideologica sui licenziamenti avanzata da alcune forze politiche e sindacali rispetto ad un quadro normativo e sociale che già prevede ampie forme di evasione della regola della stabilità del lavoro. Anche a prescindere dal lavoro nero, grigio, ecc., non vi è nessuno che possa negare come oggi l'ingresso nel mercato del lavoro subordinato avvenga nella maggior parte dei casi mediante il ricorso legittimo a tipologie di lavoro temporaneo, a contratti fittizi di formazione (apprendistato e formazione e lavoro) e a contratti di lavoro autonomo e coordinato rispetto ai quali le regole sui licenziamenti non trovano applicazione. Perché accettare questa ipocrisia, pur di non toccare la materia di licenziamenti, invece di mettere seriamente mano ad una politica tesa a rilanciare veramente il contratto di lavoro a tempo indeterminato e l'occupazione giovanile? Le idee in proposito non mancano. Fatti salvi i divieti dei licenziamenti discriminatori ovvero per malattia o maternità, si potrebbe escludere l'applicazione della disciplina sui licenziamenti individuali, senza intaccare le tutele della forza-lavoro adulta e stabilmente inserita in un contesto aziendale: a) per il lavoratori alla prima esperienza di lavoro con contratto di lavoro subordinato a tem-

po indeterminato e comunque non oltre il compimento del trentaduesimo anno di età del lavoratore; b) per tutte le nuove assunzioni effettuate, per i primi due anni di lavoro, nelle province nelle quali il tasso medio annuo di disoccupazione, secondo a definizione allargata ISTAT, rilevato per l'anno precedente all'assunzione, è superiore di almeno il 3% alla media nazionale risultante dalla medesima rivelazione; c) per i lavoratori che abbiano maturato una anzianità di servizio presso lo stesso datore di lavoro inferiore a due anni.

Le idee non mancano, ripeto. Quello che manca ancora è la capacità (il coraggio!) di abbandonare vecchi schemi e paradigmi consolidati che non corrispondono più alla realtà che si intende disciplinare.

*Pubblicato in *Impresa e Stato*, 1998, 41-43.