

# Verso un nuovo sistema di protezione del lavoro

*Il progetto per la transizione a un regime di flexsecurity*

**di Pietro Ichino**

## **Il problema: superare il dualismo del mercato del lavoro italiano**

Il nostro Paese deve affrontare una emergenza grave nel suo mercato del lavoro: la situazione di vero e proprio *apartheid* che, tra gli oltre 18 milioni di lavoratori sostanzialmente dipendenti, divide la metà che gode di un regime di forte stabilità (dipendenti pubblici e dipendenti da aziende private cui lo Statuto dei lavoratori del 1970 si applica nella sua interezza), dall'altra metà, che oggi porta tutto il peso della flessibilità di cui il sistema ha bisogno. Due facce della stessa medaglia, entrambe prodotte da un ordinamento il cui alto grado di protettività è inversamente proporzionale all'estensione della sua area di applicazione effettiva.

Un Paese moderno, attento alla comparazione con le esperienze offerte dai Paesi stranieri più civili, dove un simile fenomeno non si manifesta o si manifesta in misura enormemente inferiore, non può rassegnarsi alla perpetuazione del modello del mercato del lavoro duale. Innanzitutto perché quel modello è *iniquo*: esso genera infatti da una parte posizioni di rendita, dall'altra situazioni di precarietà di lunga durata, per ragioni che hanno poco o nulla a che vedere con il merito delle persone interessate o con esigenze tecnico-produttive. Ma anche perché esso è *inefficiente*: per un verso, scoraggia l'investimento nella formazione dei lavoratori che ne avrebbero più bisogno, i precari; per altro verso, nella parte più protetta del tessuto produttivo, genera una cattiva allocazione delle risorse umane; per altro verso ancora, espone gli imprenditori più scrupolosi alla concorrenza differenziale di quelli più spregiudicati nell'utilizzo della manodopera al

— **Pietro Ichino** *Docente di Diritto del lavoro - Università statale di Milano*



**FOCUS**

di fuori del tipo-legale del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

A questi motivi - di per sé più che sufficienti per giustificare un intervento incisivo di riforma - se ne aggiunge oggi uno ulteriore: la fase di recessione che stiamo attraversando. È ragionevole prevedere che, se l'ordinamento resta quello attuale, nel biennio o triennio di grande incertezza che ci attende la maggior parte delle centinaia di migliaia di persone che nella crisi stanno perdendo il vecchio lavoro, ne ritroveranno uno, se pure lo ritroveranno, nelle forme più instabili e meno protette. L'incertezza sul futuro porterà ad aumentare la quota del lavoro di serie B o C, in tutte le sue forme, compresa quella del lavoro nero. È proprio in un periodo di crisi economica, cioè di grave incertezza sul futuro, che le imprese sono più riluttanti a compiere nuove assunzioni con garanzie rigide di stabilità; proprio in questo periodo, dunque, è indispensabile trovare il modo di coniugare la flessibilità di cui le imprese hanno bisogno con una nuova forma di protezione della stabilità del lavoro e del reddito dei lavoratori, se vogliamo evitare che si allarghi l'area del lavoro precario.

### **Una nuova tecnica legislativa**

Il progetto contenuto nel disegno di legge n. 1481, che ho presentato al Senato con altri 35 senatori del Pd il 25 marzo scorso, si propone di rispondere a questa esigenza vitale. Ma si propone di farlo adottando una strategia di riforma e una tecnica normativa in parte nuove nel panorama delle politiche del lavoro sperimentate nel nostro Paese:

- non con un improvviso - e improbabile - mutamento drastico della disciplina del mercato del lavoro e dei servizi in esso disponibili, bensì innescando un processo di superamento graduale del vecchio regime, secondo il metodo che proprio per questo tipo di riforma è stato proposto quindici anni or sono da un autorevole economista (G. Saint Paul, *On the Political Economy of Labor Market Flexibility*, intervento alla *NBER Macroeconomic Annual, 1993*, Cambridge Mass., Mit Press, 1993) e che nel linguaggio dei politologi è indicato con il termine *layering*: istituire un nuovo ordinamento applicabile soltanto alle fattispecie - in questo caso: i rapporti di lavoro - che vengono a esistenza da un dato momento in poi;
- puntando non su di una palingenesi istantanea del sistema, ma sul metodo del *try and go*, dove la sperimentazione è oggetto di scelta contrattuale tra impresa e sindacato, cui la legge si limita a offrire una guida e una sponda;

- scommettendo, sì, sulla superiorità effettiva di un nuovo regime, quello ispirato ai migliori modelli della *flexsecurity* nord-europea, rispetto al nostro vecchio regime di protezione; ma su di una superiorità che non viene presunta *a priori*, bensì assoggettata alla verifica della negoziazione tra le parti e della sperimentazione concreta;
- puntando, dunque, non sull'imposizione autoritativa, ma sull'accordo spontaneo tra le parti interessate, auspicabilmente destinato - se la scommessa verrà vinta - a estendersi a macchia d'olio dopo le prime esperienze positive;
- puntando non, come sempre in passato, sull'impegno di risorse pubbliche, ma sulla capacità del sistema di relazioni industriali di attivare autonomamente, e senza oneri per la collettività, un nuovo gioco a somma positiva nel quale i lavoratori stabili già in organico non hanno alcunché da perdere, mentre i *new entrants* e le imprese hanno molto da guadagnare;
- *last but not least*, puntando, non su di un improbabile scatto di efficienza dei servizi pubblici di formazione e collocamento al lavoro, ma sull'attivazione da parte delle imprese stesse di nuove strutture di servizi fortemente incentivate (anzi: a ben vedere costrette dal vincolo economico) a essere efficienti.

## Il contratto di lavoro a stabilità crescente

Il progetto contenuto nel disegno di legge rientra fra quelli comunemente indicati con l'espressione "contratto di lavoro a stabilità crescente", dei quali l'ultimo è quello proposto da Marco Leonardi e Massimo Pallini (*Contratto unico contro la precarietà*, nel sito web *nelmerito.com*, 19 febbraio 2008); ricordo anche, all'origine, quello proposto da me intorno alla metà degli anni Novanta (*Il lavoro e il mercato*, Milano, Mondadori, 1996, cap.V), cui si ispirò il disegno di legge 4 febbraio 1997 n. 2075, presentato dal senatore Franco Debenedetti. Tra questi progetti, il più noto, oggi, è quello proposto dagli economisti Tito Boeri e Pietro Garibaldi in un libro pubblicato recentemente (*Un nuovo contratto per tutti. Per avere più lavoro, salari più alti e meno discriminazione*, Milano, Chiarelettere, 2008); rispetto a questo, il progetto qui delineato si differenzia principalmente per i tre aspetti seguenti:

- il progetto di Boeri e Garibaldi prevede soltanto una flessibilizzazione del rapporto di lavoro subordinato tradizionale nel suo triennio iniziale, ma lascia in vita le vecchie forme di lavoro precario;
- la flessibilizzazione prevista da Boeri e Garibaldi riguarda soltanto i primi tre anni del rapporto di lavoro, mentre in questo progetto essa si

estende ai primi venti (decorsi i quali la vecchia disciplina contenuta nell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori torna ad applicarsi anche al licenziamento per motivi economici od organizzativi);

- il progetto di Boeri e Garibaldi non collega immediatamente la riforma della disciplina del licenziamento all'attivazione di nuovi ammortizzatori sociali e servizi di riqualificazione;
- la tecnica di riforma proposta da Boeri e Garibaldi ricalca ancora quella dell'intervento legislativo tradizionale, che modifica immediatamente e autoritativamente la disciplina di tutti i nuovi rapporti di lavoro, mentre il progetto qui presentato condiziona il mutamento della disciplina inderogabile a un'opzione compiuta in sede di autonomia collettiva e a un impegno operativo e finanziario delle imprese coinvolte, sul terreno degli ammortizzatori e dei servizi.

### **La transizione alla flexsecurity**

L'idea centrale del progetto è di consentire la sperimentazione in Italia di un sistema di protezione del lavoratore di tipo nord-europeo: il massimo possibile di flessibilità per l'impresa coniugato con il massimo possibile di sicurezza per il lavoratore. Più precisamente: consentire che, nelle aziende disposte ad assumersi il costo di una assistenza integrale al lavoratore nel mercato, ivi compreso un trattamento di disoccupazione di livello danese, si applichi anche una disciplina dei licenziamenti di tipo danese.

Al disegno di legge si è obiettato da sinistra che esso darebbe troppa libertà alle imprese; da destra, che esso sarebbe, per esse, troppo costoso. La risposta alla prima obiezione è che la maggiore flessibilità alle imprese viene data a fronte di una loro piena responsabilizzazione per la sicurezza dei lavoratori che perdono il posto. La risposta alla seconda obiezione è che l'ingessatura dei rapporti di lavoro e comunque il difetto di flessibilità del tessuto produttivo, sovente determinate dal nostro vecchio sistema di relazioni industriali costano molto più di quanto costi un sistema moderno ed efficiente di assistenza ai lavoratori nel mercato.

### **La nuova tecnica di protezione della continuità del lavoro e del reddito**

Il cuore della riforma è costituito dalla nuova disciplina del licenziamento che, non essendo qualificato come disciplinare dal datore di lavoro, e non essendo qualificato dal giudice come discriminatorio o meramente capriccioso, debba considerarsi dettato da motivo economico od organizzativo. Qui il progetto si fonda sul concetto del "giustificato motivo oggettivo"

(g.m.o.) di licenziamento come perdita attesa dall'imprenditore (nell'ipotesi di prosecuzione del rapporto) superiore a una determinata soglia: se questa è la nozione, la forma migliore di controllo della sussistenza del g.m.o. è costituita dall'imposizione all'imprenditore stesso di un costo pari alla soglia di perdita attesa ritenuta adeguata dal *policy maker*.

Secondo l'impostazione del progetto elaborato dagli economisti Olivier Blanchard e Jean Tirole per incarico del Governo francese (*Contours of Employment Protection Reform*, relazione elaborata per il Conseil Français d'Analyse Economique, 2003, trad. it. *Profili di riforma dei regimi di protezione del lavoro*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2004, pp. 161-211), nel disegno di legge n. 1481/2009 il criterio di determinazione della soglia è quello dell'accollo all'impresa che licenzia del costo sociale medio del licenziamento. L'impresa dovrà dunque indennizzare il lavoratore di un danno in cui confluiscono due componenti: il danno normalmente conseguente all'interruzione del rapporto, consistente nella dispersione di professionalità specifica e nella perdita di rapporti personali con colleghi e interlocutori esterni all'azienda, e il danno eventuale correlato al periodo di disoccupazione conseguente alla perdita del posto.

### **Il severance cost: indennità di licenziamento e trattamento di disoccupazione**

Ferma restando, dunque, l'applicabilità della vecchia disciplina del controllo giudiziale e dell'apparato sanzionatorio (articolo 18 Statuto dei lavoratori) per il caso di licenziamento disciplinare o di quello riconosciuto dal giudice come discriminatorio, la novità rilevante portata dal progetto consiste nell'assoggettamento del licenziamento non disciplinare al solo "filtro" del costo che l'impresa si assume per l'indennizzo e l'assistenza al lavoratore licenziato.

La prima componente di questo costo è costituita da un'indennità di licenziamento pari a un mese per anno di anzianità di servizio, per tutti i lavoratori o collaboratori in posizione di dipendenza sostanziale dall'azienda, cioè per tutti quelli che, in qualsiasi forma (subordinata o autonoma), traggano dal rapporto più di due terzi del proprio reddito di lavoro; con la possibilità per ciascuno di essi di convertire questa indennità in un "pre-avviso lungo", rimanendo al lavoro per lo stesso numero di mesi, fino a un massimo di dodici. Questa opzione è importante per consentire al lavoratore di evitare la brusca interruzione dei rapporti professionali in azienda e di cercare il nuovo lavoro dalla posizione di occupato invece che di disoccupato.

La seconda componente è costituita dal trattamento complementare di disoccupazione e dai servizi di assistenza dovuti al dipendente licenziato che non trovi immediatamente una nuova occupazione. L'indennità complementare di disoccupazione deve garantire, secondo il modello danese, che il trattamento complessivo goduto dal lavoratore sia pari al 90% dell'ultima retribuzione nel primo anno, poi all'80, al 70 e al 60 rispettivamente nei tre successivi, se la ricollocazione non avviene prima. Il progetto prevede che trattamento economico e servizi di orientamento, riqualificazione e assistenza intensiva vengano erogati da un'agenzia costituita in forma di ente bilaterale o consortile, o anche soltanto di "sportello" aziendale, costituito e finanziato dalla singola grande impresa o dal gruppo di imprese che liberamente si associano per dar vita all'esperimento. Per i primi mesi successivi al licenziamento, il trattamento complementare sarà dunque pari alla differenza tra il 90% dell'ultima retribuzione e il trattamento generale ordinario di disoccupazione (60%), o il trattamento speciale (80%); il costo per l'azienda cresce notevolmente se il periodo di disoccupazione si protrae oltre i primi otto mesi nel caso del trattamento ordinario, oltre il primo anno nel caso del trattamento speciale (per i dettagli devo rinviare al mio sito web: [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it)). Si attiva in questo modo un forte incentivo all'efficacia dei servizi: più rapida sarà la ricollocazione del lavoratore licenziato, minore sarà l'esborso a carico dell'ente per il trattamento di disoccupazione. Per altro verso, l'ente gestore del trattamento avrà, in forza del "contratto di ricollocazione", un vero e proprio potere direttivo e di controllo sull'attività svolta dalla persona che gli viene affidata e sulla sua ragionevole disponibilità alla nuova occupazione, con possibilità di risolvere il contratto in caso di inadempimento grave.

### **Il meccanismo di finanziamento dell'agenzia**

Il finanziamento dell'agenzia erogatrice del trattamento economico complementare e dei servizi ai lavoratori licenziati è interamente a carico dell'azienda o gruppo di aziende firmatarie del contratto istitutivo, con il contributo della Regione per la parte relativa a riqualificazione e assistenza nella ricollocazione. La determinazione dell'entità del contributo a carico dell'impresa è disciplinata dallo statuto dell'agenzia stessa, che presumibilmente porrà a carico delle imprese che licenziano la totalità o la maggior parte del costo del trattamento di disoccupazione, premiando così quelle più capaci di praticare il *manpower planning* o comunque una gestione del personale che eviti i licenziamenti, e penalizzando, viceversa, le imprese le cui politiche del personale portino a un più frequente ricorso ai licenziamenti.

Su ciascuna azienda grava la garanzia per i crediti dei propri ex-dipendenti nei confronti dell'agenzia, nel caso di insolvenza di questa.

Il costo medio presumibile, a regime, del nuovo sistema di protezione, è stimato intorno allo 0,5% del monte-salari relativo ai rapporti assoggettati al nuovo regime (cioè quelli che si costituiscono dopo l'entrata in vigore della riforma). Per le aziende firmatarie del "contratto di transizione" che si collochino al di sotto della soglia dimensionale necessaria per l'assoggettamento alla tutela reale contro il licenziamento disposta dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, il disegno di legge pone a carico dell'Erario un contributo di pari entità, con l'obbiettivo di incentivare anche le piccole imprese alla sperimentazione del nuovo regime. Il costo per lo Stato di questo contributo, nell'ipotesi in cui venissero assoggettati al nuovo regime tutti i tre milioni di rapporti di lavoro alle dipendenze di imprese che si collocano sotto la soglia, ammonterebbe a circa 500 milioni l'anno: un prezzo che vale certamente la pena di pagare per il superamento della disparità di trattamento che oggi si verifica tra dipendenti delle piccole aziende e dipendenti di quelle che si collocano al di sopra della soglia.

Se a questo si arrivasse, la riforma conseguirebbe il risultato davvero importante di superare non soltanto il dualismo attuale tra protetti e precari, ma anche il dualismo tra dipendenti delle imprese medio-grandi e imprese piccole.

