



**Nazionale
Lombardia
Milano**

Milano, 1 giugno 2006

IL VALORE DELLA CONTRATTAZIONE CONTRO LA
PRECARIETÀ
CHE INVADE I TEMPI DI LAVORO E DI VITA

Sintesi dell'intervento di Andrea Lassandari

Sulla precarietà: alcune riflessioni e proposte.

1. Introduzione.

Più interpreti individuano nel 2003, anno di entrata in vigore della l. n. 30/2003 e del d. lgs. n. 276/2003, una netta soluzione di continuità, volta a valorizzare in forme radicalmente innovative la flessibilità del lavoro; ad incentivare anzi – all'interno di una dicotomia tanto fortunata (nella vulgata politica dei partiti già all'opposizione ed oggi al governo) quanto vaga, ove si contrappongono flessibilità a precarietà – proprio la diffusione di quest'ultima. Si tratta di un indirizzo che pare tuttavia bisognoso di integrazioni e correzioni. La flessibilità è in effetti costante compagno di viaggio dell'intervento legislativo sul lavoro almeno degli ultimi venti anni.

Pare allora opportuno volgere innanzitutto con attenzione gli occhi al passato, se si vuole impostare correttamente il ragionamento su nuove auspicabili prospettive nel futuro.

Si precisa ancora che, tra le molte declinazioni del concetto di flessibilità del lavoro, qui si dedicherà esclusiva attenzione alle problematiche concernenti la diffusione dei c.d. contratti atipici.

2. Precarietà contro flessibilità? lo scenario di riferimento.

Ove si voglia individuare legislazione idonea a segnare sorta di "spartiacque", per importanza, quanto alla legittimazione della flessibilità del lavoro, è probabilmente corretto far riferimento alla l. n. 863/1984: questa introduce la prima regolamentazione stabile ed organica dei contratti formazione e lavoro, utilizzati massicciamente negli anni ottanta nonché – solo un po' meno – in seguito (nel nord del Paese, occorre però aggiungere). Portando d'altra parte l'attenzione, con un considerevole salto nel tempo, alla l. n. 196/1997, c.d. "Pacchetto Treu", merita soprattutto ricordare – oltre alla ben nota introduzione del c.d. "lavoro interinale" – l'intervento sul contratto a termine: ed in particolare la legittimazione di nuove (illimitate?) stipulazioni tra i medesimi contraenti, una volta risolto il rapporto di lavoro.

Si deve a quest'ultima disposizione (si tratta dell'art. 12, l. n. 196/1997, poi quasi integralmente trasposto nell'art. 5, d. lgs. n. 368/2001) nonché al considerevole allargamento dei casi che dal 2001 – primo intervento sul lavoro del governo Berlusconi - legittimano la stipulazione del contratto a tempo determinato (il d. lgs. n. 368/2001 fa riferimento a "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo"), il diffuso ricorso all'istituto negli ultimi anni. Ci troviamo in effetti di fronte ad un caso di "corresponsabilità", derivante dal combinato disposto dei due sistemi normativi, il cui esito non appare peraltro conforme alla direttiva 1999/70/CE: uno degli obiettivi fondamentali

perseguiti dalla normativa comunitaria è infatti quello di evitare “abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato”.

Il d. lgs. n. 276/2003, per parte sua, incide in modo assai significativo sulle esternalizzazioni, la cui diffusione viene fortemente incentivata. In particolare l'abrogazione dell'art. 3, l. n. 1369/1960, elimina l'unica norma che - pur desueta e spesso inapplicata - tentava proprio di indirizzare, garantendo forme di tutela ai prestatori coinvolti, i processi di decentramento: assumendo conseguentemente grandissima importanza il problema di assicurare garanzie minime di protezione ai dipendenti dell'appaltatore (o sub-appaltatore). Si coinvolgono d'altra parte in tal caso spesso - in presenza ad es. di trasferimento di ramo d'azienda e successivo appalto - proprio lavoratori subordinati già assunti a tempo pieno ed indeterminato, da parte di imprese medio-grandi: conseguendone notevole riduzione degli *standards* protettivi già assicurati e nel contempo diretta lesione dello stesso interesse sindacale. Insomma attraverso questo fenomeno si comincia a dare concretezza all'obiettivo manifestato in un ben noto disegno dottrinale: ridurre la tutela dei c.d. *insiders*; emerge anche tuttavia come a ciò non consegua, secondo pronostico ampiamente prevedibile, alcun aumento di protezione dei c.d. *outsiders*.

Prestando però attenzione al tema della flessibilità connessa alla presenza ed impiego dei c.d. “contratti atipici”, può dirsi che il legislatore nel 2003 abbia inteso promuovere (anche) figure la cui disciplina risulta esclusivamente attenta alle (presunte) esigenze di impresa; che tuttavia - guardando alle modificazioni del quadro normativo precedente come ai tipi contrattuali realmente impiegati - si siano generati effetti non sempre corrispondenti all'obiettivo di “flessibilizzazione”. Ecco allora che buona parte degli imprenditori si è dimostrata tutt'altro che felice, quando, in luogo del “vecchio” contratto di formazione e lavoro, è stato posto a loro disposizione il contratto di inserimento: questo infatti non garantisce più riduzioni degli oneri contributivi, ove siano assunti giovani fino ai ventinove anni.

L'attenzione delle imprese si è allora di fatto spostata sul “nuovo” contratto di apprendistato c.d. professionalizzante, stipulabile con giovani fino a ventinove anni, che garantisce la più ampia riduzione degli oneri contributivi oltre a considerevoli ulteriori benefici: ma sul punto è la disciplina regionale - oltre a quella introdotta dalla contrattazione collettiva - ad individuare esattamente l'assetto di convenienze per le imprese, precisando in particolare gli oneri formativi. Vigente peraltro la l. n. 196/1997, non va dimenticato come l'obbligo formativo, per le imprese che assumevano apprendisti, fosse condizionato a “proposte formali da parte dell'amministrazione pubblica competente” (vere e proprie raccomandate con ricevuta di ritorno, inviate da Regioni o Province). E poiché queste “proposte” sono state concretamente avanzate in numeri percentuali ridottissimi, nell'intero Paese, la quasi totalità dei contratti di apprendistato ha in precedenza distribuito vantaggi per gli imprenditori, senza impegnarli nella garanzia di formazione per gli apprendisti.

Quanto infine alle forme contrattuali esterne alla subordinazione, il legislatore del 2003 ha probabilmente dissuaso alcuni degli abituali utilizzatori delle collaborazioni coordinate e continuative, soprattutto poiché gli elementi ricostruttivi delle nuove collaborazioni “a progetto” sono risultati quanto mai incerti. Ne è in effetti derivata - a quel che pare - nuova “piccola fuga”, questa volta dal lavoro para-subordinato autonomo, a vantaggio del contratto di associazione in partecipazione (per cui il d. lgs. n. 276/2003 prefigura pure elementi protettivi, anche se di assai incerta pregnanza); del lavoro autonomo professionale così come dell'impresa individuale (spesso mediante imposizione, al

“vecchio” collaboratore coordinato e continuativo, di mera “apertura” di partita IVA); infine dello stesso lavoro nero (in chiaro contrasto con i conclamati obiettivi di “emersione”, perseguiti dai provvedimenti legislativi del 2003).

Preme quindi sottolineare come il vigente quadro normativo, per quel che concerne i c.d. “lavori atipici”, si formi a partire da momenti anche molto risalenti nel tempo (si pensi al contratto di formazione e lavoro, presente da fine anni settanta; alle collaborazioni coordinate e continuative, così definite nel 1973); comunque con il concorso molto importante di provvedimenti precedenti la scorsa legislatura. Mentre le integrazioni intervenute negli ultimi anni (molto probabilmente più rilevanti quelle del d. lgs. n. 368/2001 di quelle contenute nel d. lgs. n. 276/2003, se si guarda alla concreta applicazione), non paiono introdurre – sempre stando alle norme: ragionamenti diversi potrebbero essere fatti quanto alla sollecitazione di atteggiamenti e comportamenti - vere e proprie soluzioni di continuità o stravolgimenti.

3. Governare la flessibilità: alcune osservazioni.

Oltre il vigente assetto non si procede allora semplicemente ritoccando, modificando od anche abrogando “la legge 30” (ma dovrebbe dirsi il d. lgs. n. 276/2003). Sicuramente ciò non accade, se poi ci si limita a proporre l’eliminazione di forme contrattuali mai utilizzate: emerge in effetti in tal modo operazione quasi illusionistica, volta a presentare come riformatrici istanze prive in realtà di tale capacità.

Ci sono invece norme la cui modificazione inciderebbe ben più in profondità sulle dinamiche di mercato: si pensi ad es. alla disposizione che consente nuove stipulazioni tra i medesimi soggetti, quanto al contratto a termine. Impedire o limitare ciò – anche conservando la norma introdotta nel 2001, che consente la stipulazione per “ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo” – avvicinerrebbe la nostra normativa alla comunitaria e costituirebbe adeguata risposta rispetto agli esistenti abusi di impiego.

Più in generale una “nuova centralità” del lavoro subordinato a tempo indeterminato deve comunque essere perseguita attraverso tecniche differenziate, organiche però ad unica e chiara strategia di politica del diritto. Assume così rilievo l’incremento degli oneri contributivi, in caso di stipulazione di contratti “atipici” non subordinati: senza però dimenticare di affrontare – rispetto a provvedimento unicamente pensato per la funzione ora indicata – il problema delle prestazioni previdenziali garantite a questi lavoratori, legate come noto ai contributi versati. Ove le prestazioni pensionistiche risultanti siano in effetti vicine od inferiori a quelle che l’ordinamento garantirebbe comunque (anche cioè in carenza di contribuzione: così per all’assegno sociale), emergerebbe - anzi permarrebbe - un formidabile quanto comprensibile incentivo a preferire l’irregolarità, per lo stesso lavoratore. Con buona pace delle dichiarazioni di contrasto al lavoro nero.

I sistemi di incentivazione devono poi avere ad esclusivo (o del tutto prevalente) riferimento il contratto di lavoro a tempo indeterminato. In questa direzione potrebbe comunque procedersi assai oltre: anche ad es. condizionando a determinati requisiti concernenti la presenza di prestatori a tempo indeterminato la acquisizione di appalti pubblici.

Si può ancora pensare a “riesumazione” e riscrittura di vecchie norme: ad es. la regola, tuttora vigente, che lega il numero di apprendisti alle “maestranze specializzate e qualificate” presenti in impresa (deve esserci almeno parità, salvo il caso che

l'imprenditore non abbia dipendenti o ne abbia fino a due: in tal caso può comunque assumere tre apprendisti). Ebbene una norma analoga - evidentemente da "bilanciare" secondo parametri quantitativi tutti da precisare - potrebbe oggi essere introdotta, quanto alla relazione tra assunti a tempo indeterminato ed atipici: in relazione al personale complessivo dell'impresa ma anche e soprattutto alle nuove stipulazioni.

Su questa tematica inciderebbe poi come ovvio in modo decisivo la prospettiva di riforma favorevole - all'interno di un disegno di più largo ed ambizioso respiro - ad una nuova allargata configurazione della subordinazione (e quindi del campo di applicazione della regolamentazione di tutela). In alternativa non può comunque essere trascurata l'esigenza di garanzie di protezione per i lavoratori economicamente (e socialmente) - ma non giuridicamente, oggi - subordinati: sia nel rapporto che nel mercato (a partire dal sostegno del reddito, nelle fasi in cui non si presta l'opera).

Qualunque prospettiva di rafforzamento della tutela dei prestatori - traducendosi normalmente in incremento dei costi per l'impresa - deve però necessariamente confrontarsi con la questione dell'elusione, vera e propria costante nel mercato del lavoro nazionale. Occorre prestare grande attenzione al rischio di creare impianto magari convincente, in termini sia teorici che di politica del diritto; destinato però a restare sulla carta.

Infine un brevissimo cenno a tema che meriterebbe ben altro approfondimento. Le risposte normative qui - o altrove - preconizzate rischiano di risultare inoperanti o addirittura velleitarie (oppure rischiano di diventarlo), alla luce degli effetti indotti dai processi di competizione globale tra imprese come tra sistemi economici. Si tocca così profilo del tutto centrale, a giudizio di chi scrive, nelle strategie di tutela dei lavoratori nonché di buona parte dei cittadini, oggi nel mondo intero.

Altri scenari ricostruttivi risultano convincenti solo in parte e comunque non sembrano in grado di cogliere il "nodo" decisivo, nella serie di cause ed effetti. Ci si riferisce in particolare all'ipotesi di "conversione" dell'economia nazionale, nel senso di favorire un transito nei modelli di competitività: dagli attuali e storici, basati sul basso costo del lavoro (nonché, prima dell'euro, su di una moneta debole), a futuri incentrati invece sulla qualità dei prodotti nonché sull'aggiornamento, mediante investimenti in ricerca e formazione del personale, dei processi produttivi. Questa mutazione - che per la nostra economia costituirebbe peraltro vera e propria metamorfosi: difficilmente quindi realizzabile in tempi brevi - è certo oltre modo auspicabile. Ma non è detto ponga al riparo dai "vincoli" generati dalla "libera" competizione globale. Si rifletta sulle dinamiche emergenti presso economie tradizionalmente molto forti - e che già si sono espanse, esattamente al contrario dell'italiana, impiegando una moneta particolarmente competitiva nonché garantendo elevati salari - quali la tedesca: il declino del sindacato (che pur resta tra i più importanti al mondo) nonché della tutela dei prestatori, parrebbero in effetti in quel sistema indipendenti dalle *performances* economiche.

La "svolta" oltre (una certa modalità di concepire ed impiegare) la flessibilità, non può probabilmente evitare di confrontarsi con il problema del governo della globalizzazione. Ed in questo ambito ben potrebbe essere il sindacato - soggetto tra i più penalizzati ma ancora in possesso di forza sufficiente in alcuni Paesi - a prendere l'iniziativa di una reazione, la quale conduca innanzitutto verso la costruzione di un interesse collettivo sovranazionale.