

Michele Tiraboschi è Professore ordinario di Dritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Materiali di diritto del mercato del lavoro e delle relazioni industriali ordinati da

MAURIZIO DEL CONTE, VALERIA FILÌ, MICHELE TIRABOSCHI

Collana della Fondazione ADAPT

Scuola di alta formazione in
Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro

Euro 25,00



Venti anni di Legge Biagi

Venti anni di Legge Biagi

Prefazione di

Maurizio Del Conte

Un dialogo con

Roberta Bortone

Franco Carinci

Raffaele De Luca Tamajo

Alessandro Garilli

Domenico Garofalo

Edoardo Ghera

Pietro Ichino

Stefano Liebman

Mariella Magnani

Arturo Maresca

Mattia Persiani

Roberto Pessi

Pierluigi Rausei

Mario Rusciano

Giuseppe Santoro Passarelli

Stefania Scarponi

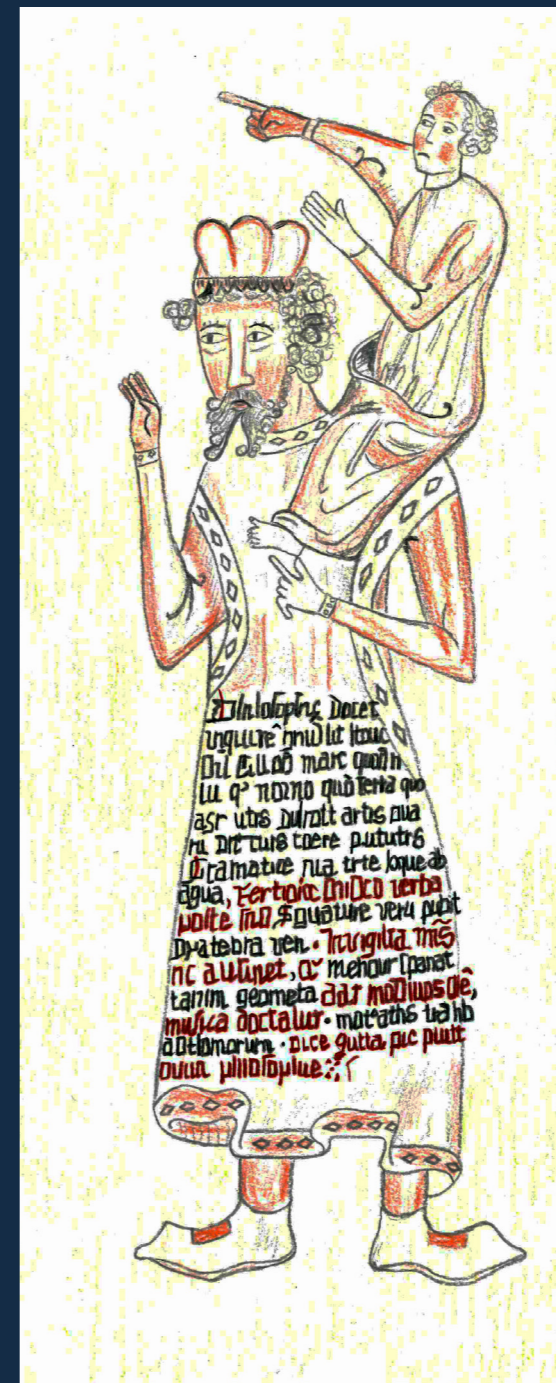
Tiziano Treu

Antonio Vallebona

Pier Antonio Varesi

A cura di

Michele Tiraboschi



A venti anni esatti dalla entrata in vigore della legge 14 febbraio 2003, n. 30, in assenza di strumenti di monitoraggio, compete ai Maestri della materia dare una valutazione di questa legge e della esperienza su di essa maturata. Nessuna istanza celebrativa, dunque, come del resto emerge dai giudizi in chiaroscuro della riforma che sono qui raccolti. Se mai la consapevolezza di dover offrire alle nuove generazioni di giuristi del lavoro una valutazione non di parte e, dunque, un saldo ancoraggio nella tradizione.

Come nani sulle spalle di giganti, – se è lecito fare ricorso, anche solo in termini ideali, a questo suggestivo aforisma –, grati della testimonianza di alcuni dei Maestri della materia, nello sforzo necessario di guardare più lontano di quanto siamo sin qui riusciti a fare come comunità scientifica nel non facile compito di tracciare nuove rotte per il diritto del lavoro del futuro. Questo era il messaggio centrale della “legge Biagi”, nella sua tensione ideale volta a guardare le tutele e le norme del lavoro non in astratto ma dal punto di vista del dato di realtà e cioè della loro effettività. E questo è il messaggio ancora oggi attuale e condivisibile di questa riforma: lo sforzo di costruire assieme, seppure in termini dialettici ma sempre propositivi, il futuro del lavoro al di là delle singole soluzioni tecniche e di dettaglio adottate.

«Come nani sulle spalle di giganti». Un aforisma che viene comunemente attribuito a Bernardo di Chartres, citato da Giovanni di Salisbury: «Bernardo sosteneva che noi siamo come nani sulle spalle dei giganti, così che possiamo vedere un maggior numero di cose e più lontano di loro, tuttavia non per l'acutezza della vista o la possanza del corpo, ma perché sediamo più in alto e ci eleviamo proprio grazie alla grandezza dei giganti» (Metalogicon, III, 4). Una formula che la tradizione suole rappresentare con l'immagine, riprodotta anche nella copertina, del gigante Orione che porta in spalla Ceadalione.

Con il richiamo di questo aforisma e l'utilizzo di questa immagine (disegnata da Lavinia Serrani) per un volume di interviste accademiche sui venti anni della legge Biagi si vuole semplicemente sottolineare l'importanza del contributo dei Maestri del diritto del lavoro alla conoscenza, anche verso le nuove generazioni, nella perenne tensione, che caratterizzò marcatamente le fasi di progettazione ed entrata in vigore della legge 14 febbraio 2003, n. 30, tra l'esigenza di innovazione e la forza della tradizione a cui sono affidati i valori e la custodia dei principi cardine del diritto del lavoro. Un richiamo, dunque, a quella idea di Università espressa dal curatore del volume anche nella sua "intervista impossibile" a Marco Biagi, nella ricorrenza dei venti anni dell'attentato di via Valdonica a Bologna (Le interviste impossibili. Marco Biagi venti anni dopo, ADAPT University Press, 2002), come catena delle generazioni accademiche, capace di garantire insieme custodia del passato e apertura verso il domani.

**Materiali di diritto del mercato del lavoro e relazioni industriali
ordinati da MAURIZIO DEL CONTE, VALERIA FILÌ e MICHELE TIRABOSCHI**

**Collana della FONDAZIONE ADAPT – Scuola di alta formazione in
*Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro***

Comitato scientifico internazionale di ADAPT

LENA ABRAHAMSSON (*Luleå University of Technology, Sweden*), GIUSEPPE BER-
TAGNA (*University of Bergamo, Italy*), JOHN BUDD (*University of Minnesota,*
USA), ALEXIS BUGADA (*Aix-Marseille University, France*), FEDERICO BUTERA
(*University of Milano-Bicocca, IRSO Foundation, Italy*), JESÚS CRUZ VILLALÓN
(*University of Seville, Spain*), MARC DE VOS (*Ghent University, Belgium*), RUTH
DUKES (*University of Glasgow, UK*), ANTHONY FORSYTH (*RMIT University, Au-*
stralia), BERNARD GAZIER (*University of Paris I Panthéon-Sorbonne, France*),
JOSÉ LUIS GIL Y GIL (*University of Alcalá, Spain*), JULIO ARMANDO GRISOLIA
(*National University of Tres de Febrero, Argentina*), THOMAS HAIPETER (*Uni-*
versity of Duisburg-Essen, Germany), JÖZSEF HAJDÚ (*University of Szeged, Hun-*
gary), THOMAS KOCHAN (*Massachusetts Institute of Technology, USA*), FELI-
CITY LAMM (*Auckland University of Technology, New Zeland*), LOURDES MELLA
MÉNDEZ (*University of Santiago de Compostela, Spain*), SHYNIA OUCHI (*Kobe*
University, Japan), DAIVA PETRYLAITE (*Vilnius University, Lithuania*), JUAN
RASO DELGUE (*University of the Republic, Uruguay*), WILLIAM ROCHE (*Univer-*
sity College Dublin, Ireland), ALFREDO SANCHEZ CASTANEDA (*National Auto-*
nomous University of Mexico, Mexico), MICHELE TIRABOSCHI (*Scientific coor-*
dinator of ADAPT, University of Modena and Reggio Emilia, Italy), ERIC TUC-
KER (*York University, Canada*), MANFRED WEISS (*Goethe University, Ger-*
many), ADRIAN WILKINSON (*Griffith University, Australia*)

@ 2023 ADAPT University Press (www.adapt.it)

ISBN 979-12-80922-07-6

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con il Comitato scientifico internazionale e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Venti anni di legge Biagi

a cura di
Michele Tiraboschi

Indice

Prefazione di <i>Maurizio Del Conte</i>	XV
Come nani sulle spalle di giganti di <i>Michele Tiraboschi</i>	XIX

Capitolo I

Legge Biagi e politiche del lavoro

Dal pacchetto Treu alla legge Biagi <i>Intervista a Tiziano Treu</i>	3
Libro Bianco: una lezione dal passato e uno sguardo al futuro del diritto del lavoro <i>Intervista a Franco Carinci</i>	11
Dalla legge Biagi alla ipotesi di uno Statuto dei lavori <i>Intervista a Roberto Pessi</i>	24
Dalla legge Biagi alle riforme del presente: cosa resta e quali prospettive? <i>Intervista a Mariella Magnani</i>	29

Capitolo II

Legge Biagi: dimensione europea e utilizzo del metodo comparato

La dimensione europea e il metodo comparato <i>Intervista a Stefano Liebman</i>	39
---	----

Capitolo III

Legge Biagi e contrattazione collettiva

Una questione di metodo <i>Intervista a Mario Rusciano</i>	47
Legge Biagi ed evoluzione del sistema di contrattazione collettiva <i>Intervista a Arturo Maresca</i>	56

Capitolo IV
**Per una nuova organizzazione
e disciplina del mercato del lavoro**

Non solo flessibilità e precarietà: il nodo delle politiche attive <i>Intervista a Edoardo Ghera</i>	73
Mercato del lavoro e tutela dei lavoratori: la ricetta della flexicurity <i>Intervista a Pietro Ichino</i>	77
Potenziare il sistema pubblico di servizi per l'impiego: il regime di accreditamento <i>Intervista a Pier Antonio Varesi</i>	88
Agenzie del lavoro ed esternalizzazioni <i>Intervista a Raffaele De Luca Tamajo</i>	96

Capitolo V
**Legge Biagi
e dualismi del mercato del lavoro in Italia**

Divari territoriali e riforme del lavoro <i>Intervista a Alessandro Garilli</i>	103
Donne, giovani, Mezzogiorno <i>Intervista a Roberta Bortone</i>	114
Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato <i>Intervista a Domenico Garofalo</i>	122
Legge Biagi: una lettura di genere <i>Intervista a Stefania Scarponi</i>	133

Capitolo VI
**Oltre la contrapposizione
tra autonomia e subordinazione?**

Luci e ombre del lavoro a progetto <i>Intervista a Mattia Persiani</i>	145
Lavoro a progetto e parasubordinazione <i>Intervista a Giuseppe Santoro Passarelli</i>	156
Certificazione dei contratti di lavoro e volontà assistita <i>Intervista a Antonio Vallebona</i>	167

Capitolo VII
La riforma dei servizi ispettivi

La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza *Intervista a Pierluigi Rausei*..... 175

Prefazione

di Maurizio Del Conte

Una riflessione a vent'anni di distanza sulla riforma che prese il nome di legge Biagi è un esercizio di grande interesse per gli studiosi del diritto del lavoro. Per almeno tre buone ragioni.

Innanzitutto perché consente di spostare il commento dalla cronaca alla storia. I rumori di fondo della contemporaneità finiscono troppo spesso per sovrastare e distorcere la lettura del disegno riformatore, favorendo un approccio superficialmente polarizzato tra favorevoli e contrari.

In secondo luogo perché tanto più una riforma è radicale quanto maggiore è il tempo necessario per valutarne gli effetti in relazione ai suoi obiettivi. Una valutazione nel lungo periodo è cosa rara e preziosa in un Paese come il nostro che ha la memoria corta e dove è prassi ordinaria cambiare le norme con il principale obiettivo di ricavarne effetti – e consenso elettorale – di brevissimo periodo.

Tant'è che dal 2003 ad oggi si sono aggiunte due ulteriori riforme radicali del lavoro: la c.d. Fornero del 2012 e il c.d. *Jobs Act* del 2015.

Ecco, quindi, la terza ragione di interesse di questo volume. Rileggere oggi la riforma Biagi alla luce della evoluzione del quadro regolatorio registrata nell'ultimo ventennio consente di comprendere meglio l'eredità culturale che essa ha lasciato e le prospettive di evoluzione del sistema.

Occorre procedere da una dolorosa premessa. La riforma Biagi è stata segnata dal martirio del suo ispiratore. Quando, la sera del 19 marzo 2002, Marco Biagi fu trucidato sotto il portone di casa capimmo che il virus del terrorismo ideologico non era debellato. Fu una impresa difficilissima portare a termine il progetto di Biagi all'indomani del suo assassinio. E per molto tempo fu difficile perfino avviare una discussione serena sia sulla visione complessiva della riforma che sulle singole soluzioni tecniche adottate. Le parti sociali, alle quali erano state delegate nuove funzioni, si divisero sulla opportunità di esercitare tali deleghe. Su alcuni istituti calò

il veto di una parte del sindacato, anche a costo di approdare ad alternative deteriori. Alla radicalizzazione del dibattito contribuì la linea divisiva del fronte sindacale tenuta dal governo che quella riforma aveva varato. Ci vollero anni prima che la polvere si depositasse e si iniziasse a guardare oltre la cortina ideologica che aveva avvolto la legge Biagi.

Quale che sia l'opinione sulle sue finalità e sui suoi esiti, non può essere messa in dubbio la straordinaria portata innovativa della riforma del 2003. Se nel 1997, con la legge n. 196 (c.d. pacchetto Treu) si era segnata una prima svolta verso un cambio di strumentazione nelle tutele del lavoro, per sostenere i lavoratori nelle transizioni da una occupazione ad un'altra, la legge Biagi aveva l'ambizione di trasformare radicalmente il mercato del lavoro italiano. Partendo dalla elaborazione teorica contenuta nel libro bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001, che si rifaceva ai nuovi paradigmi della flessi-sicurezza posti alla base della politica sociale europea a partire dalla fine del secolo scorso, la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 (*Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*) e il conseguente decreto legislativo del 10 settembre dello stesso anno, che ne dava attuazione, hanno riscritto larghi tratti della disciplina giuslavoristica. Senza voler qui entrare nei singoli istituti, la riforma si è concentrata su due macro-linee di intervento. Da un lato, ha introdotto una serie di strumenti che avrebbero dovuto consentire al nostro Paese di dotarsi di una struttura di politiche attive del lavoro più efficace. In particolare, l'apertura ai privati del mercato dei servizi per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con il ricorso al sistema dell'accreditamento e della autorizzazione, avrebbe dovuto consentire la realizzazione di una più efficace rete dei servizi per il lavoro, stimolata dalla competizione tra parte pubblica e parte privata. L'altro asse di intervento si è sviluppato, vista anche l'impraticabilità politica di agire sulle regole della flessibilità in uscita dal contratto di lavoro, sulla flessibilità in ingresso. Sono così stati messi a disposizione delle imprese e dei lavoratori nuovi strumenti contrattuali volti a modulare regole e tutele in funzione della specificità del rapporto di lavoro. L'idea si ricollegava al progetto, di cui Biagi era stato protagonista, volto a predisporre uno Statuto dei lavori, capace di superare l'egemonia del modello a taglia unica fondato sul contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, le cui rigidità erano ritenute incompatibili con la crescente disarticolazione dei modelli organizzativi dell'impresa e, per conseguenza, un ostacolo alla capacità di attrarre nuova occupazione.

Considerata l'ampiezza e la profondità delle novità introdotte nel 2003, era legittimo attendersi una significativa modernizzazione del mercato del

lavoro italiano. A vent'anni di distanza è quindi importante riflettere su quanto quell'obiettivo sia stato raggiunto e cosa, invece, non abbia funzionato.

E, qui, veniamo al terzo profilo su cui oggi abbiamo la possibilità di tracciare un bilancio a consuntivo: quale è stata l'eredità culturale di quella esperienza e quanto essa ha influito sulle successive riforme?

Quando, nel 2012, il governo presieduto da Mario Monti mise mano agli ammortizzatori sociali e alle sanzioni per i licenziamenti illegittimi, le premesse teoriche erano sostanzialmente le stesse che avevano guidato il lavoro di Marco Biagi, riprendendo e rilanciando la linea europea della flessi-sicurezza. Non diverso era il quadro entro il quale si mosse, tra il 2014 e il 2015, il governo presieduto da Matteo Renzi nella elaborazione del *Jobs Act*, per quanto diversi siano stati gli strumenti utilizzati. È vero, infatti, che mentre la legge Biagi aveva scommesso su un maggior pluralismo di tipologie contrattuali, la riforma del 2015 aveva, al contrario, puntato sul ritorno alla centralità del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ridisegnando alcuni snodi cruciali della sua disciplina in modo da renderlo più appetibile dalle imprese e più coerente con l'evoluzione dei modelli organizzativi e delle dinamiche dei mercati globali. Ma il quadro assiologico di riferimento era, anche nel *Jobs Act*, incardinato sugli assi europei della maggiore flessibilità organizzativa unita allo sviluppo di misure di sostegno alla sicurezza del reddito e alla assistenza delle persone nelle fasi di transizione nel mercato del lavoro. Ancora una volta, il giudizio sulle riforme è influenzato dalla prospettiva temporale che si assume. Viste da vicino le riforme 2003 e del 2015 mostrano più differenze che analogie ma, se inquadrare nella più ampia prospettiva del primo ventennio di questo secolo, le differenze si stemperano a fronte di una comune radice valoriale di derivazione europea.

È allora necessario domandarsi se quelle radici siano ancora oggi solidamente alla base delle nuove politiche del lavoro. Non solo a livello italiano ma, più in generale, a livello europeo.

Simbolicamente rappresentato dal referendum sulla *Brexit* del 2016, il vento dell'insofferenza verso le istituzioni europee ha soffiato forte sul fuoco dei populismi e dei movimenti antisistema. Nazionalismi e spinte protezionistiche portano i governi a indebitarsi per distribuire a pioggia risorse economiche alla popolazione, duramente colpita dagli effetti della pandemia e della guerra. La fiammata di entusiasmo per il ritrovato spirito unitario attorno al Next Generation EU sembra stemperarsi nelle miserie

della cronaca. E così anche l'epoca d'oro della flessi-sicurezza sembra ormai lontana e si presenta oggi dinnanzi a un bivio: rilanciare con risposte più efficaci o cedere il passo al grande ritorno della assistenza pubblica. Il mondo cambia e, come sempre, è fondamentale riflettere sul passato per guardare al futuro.

In conclusione, ce n'è abbastanza per comprendere perché le autorevoli voci raccolte in questo volume vadano ben oltre un rituale tributo in occasione del ventennale della legge Biagi, dando vita a una riflessione plurale che interroga sui nodi cruciali del diritto del lavoro di oggi e, soprattutto, di quello che verrà.

Maurizio Del Conte
Milano, 21 dicembre 2022

Come nani sulle spalle di giganti

di Michele Tiraboschi

Compiuta in altri tempi la difesa di testa e soprattutto di cuore della legge 14 febbraio 2003, n. 30, a partire dal nome della legge che è dedicata al professor Biagi per l'apporto materiale e non solo progettuale o di visione che Marco diede alla sua redazione ⁽¹⁾, non ho ritenuto opportuno presentarmi all'appuntamento dei venti anni dalla pubblicazione della legge in *Gazzetta Ufficiale* con una riflessione personale.

Venti anni sono, in effetti, un tempo sufficientemente lungo per consentire dei bilanci robusti e meno condizionati dalle emotività e polemiche del momento, di questa come di altre leggi del recente passato. Leggi che, forse, meriterebbero oggi ben altra attenzione se solo pensiamo ai fiumi di parole spesi, anche all'interno del dibattito scientifico, nella fase della progettazione e della loro progressiva messa a regime una volta entrate in vigore. Emblematico, da questo punto di vista, è il "rumoroso" silenzio, anche nella popolosa e articolata comunità dei giuslavoristi, su una altra legge storica per il diritto del lavoro italiano come il c.d. pacchetto Treu, che, proprio nell'anno appena trascorso, ha compiuto venticinque anni.

Pesa certamente, da questo punto di vista, l'assenza nel nostro Paese di una cultura del monitoraggio e della valutazione che non compete ai giuristi ma a cui, tuttavia, i giuristi possono dare un importante contributo nell'ambito di analisi e riflessioni che, per essere attendibili, impongono l'applicazione di un metodo di ricerca realmente interdisciplinare dove non basta, per governare la complessità dei fenomeni e comprenderne le loro

⁽¹⁾ Ampia documentazione di ciò si trova nelle oltre 200 pagine di testi e schemi di articolato normativo a firma Marco Biagi, tutti datati tra il 19 aprile del 2001 e il 9 marzo del 2002, che ho raccolto e pubblicato nei *Quaderni AGENS* (marzo 2004, n. 1, anno 6, pp. 18-224). Il progetto riformatore aveva infatti preso avvio, in una prima fase, con la stesura di alcuni corposi articolati normativi da cui poi si decisero di estrapolare, per ragioni di opportunità politica, i principi e i criteri direttivi che diedero luogo, un anno più tardi, alla legge delega n. 30 del 2003, nota appunto, anche tra i non addetti ai lavori, come legge Biagi.

dinamiche sul funzionamento del mercato del lavoro, lo sforzo di un singolo studioso.

Un bilancio politico (in termini di politica del diritto e politica legislativa, ovviamente) o anche culturale della legge Biagi è invero possibile e credo anche doveroso per una comunità scientifica che si interroga sul ruolo del diritto (e del giurista del lavoro, in particolare) nella messa a punto di un ordine economico e sociale sostenibile anche perché giusto. Se non prendo direttamente posizione, in una sede come questa che vuole essere rigorosamente accademica, non è allora per timore o ripensamento di idee e convinzioni espresse in passato ma, semplicemente, per la consapevolezza che questo non è il mio compito oggi, essendo chiaramente di parte e, forse, anche parte (nel senso di “oggetto”) della valutazione per il contributo a suo tempo dato in sede di progettazione, stesura e attuazione della legge.

In questo sta forse il significato più autentico e profondo, al di là delle polemiche, della stessa intitolazione della legge a Marco Biagi che è morto a causa del contributo determinate che stava dando alla realizzazione di questa legge da lui tanto voluta. Perché una cosa è riconoscere, con onestà intellettuale, che Marco ha combattuto fino all'ultimo attimo della sua breve esistenza, pur consapevole dei rischi a cui stava andando incontro come le carte processuali hanno documentato, per questo progetto di riforma, convinto com'era di poter fornire un contributo concreto al miglioramento di quello che lui definiva il peggior mercato del lavoro in Europa. Il portare a compimento il suo progetto riformatore è stato dunque niente altro che un tentativo – forse disperato, ma non credo inutile e, comunque, doveroso per chi si sforzi di coltivare i valori della lealtà e dell'onore – di dare un minimo di senso a quanto di brutale e ingiusto gli era capitato. Altra cosa è, però, la valutazione politica e tecnica della legge a cui a lungo ha lavorato e che in questi anni ha vissuto, una volta pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, di una vita propria e di responsabilità che appartengono non alla figura del consulente tecnico ma a quella del decisore politico e, dunque, al governo che ha guidato il processo parlamentare di approvazione.

Parlare della legge Biagi non è dunque parlare di Marco Biagi, sono due piani distinti. E, pertanto, rilevare i limiti e le criticità di questa legge, con un contributo intellettuale onesto e non fazioso, è – direi – il minimo per chi voglia concorrere a tratteggiare, anche nel prossimo futuro, l'orizzonte delle riforme possibili e le sorti della nostra disciplina.

Di conseguenza, dopo aver cercato di onorare lo scorso anno il mio personale debito di Scuola e di riconoscenza verso Marco Biagi, con una

“intervista impossibile” nel ventennale dell’attentato di via Valdonica a Bologna ⁽²⁾, è per me venuto il momento del silenzio unito al desiderio dell’ascolto, ben consapevole che il giudizio sulla legge non è un giudizio sulla persona di Marco. E la parola, allora, non poteva non essere data ad alcuni dei Maestri della Nostra materia che, con la loro preziosa e paziente disponibilità, ci offrono ora l’unica valutazione possibile, in assenza di strumenti di monitoraggio, del progetto e della esperienza maturata attorno alla legge Biagi: la testimonianza di chi ha contribuito a guidare, orientare e consolidare in questi ultimi decenni la comunità scientifica dei giuristi del lavoro.

Il senso di questo contributo sui venti anni della legge Biagi è semplicemente questo. Nessuna istanza celebrativa, come del resto emerge dai giudizi in chiaroscuro della riforma che sono qui raccolti. Se mai la consapevolezza di dover offrire alle nuove generazioni di giuristi del lavoro, chiamati al compito di innovare la Nostra disciplina in risposta ai cambiamenti in atto nella economia e nella società, non una visione di parte ma un saldo ancoraggio nella tradizione e nella storia.

Come nani sulle spalle di giganti, grati del loro aiuto nello sforzo necessario di guardare più lontano di quanto siamo sin qui riusciti a fare come ricercatori e come comunità scientifica nel non facile compito di tracciare nuove rotte per il diritto del lavoro del futuro. Questo era il messaggio centrale della legge Biagi, nella sua tensione ideale volta a guardare le tutele e le leggi del lavoro non in astratto, ma dal punto di vista del dato di realtà e cioè della loro effettività, e questo penso sia il messaggio ancora oggi attuale e condivisibile di questa riforma, nello sforzo di costruire assieme, seppure in termini dialettici ma sempre costruttivi, il futuro del lavoro al di là delle singole soluzioni tecniche e di dettaglio adottate.

Michele Tiraboschi
Modena, 21 dicembre 2022

⁽²⁾ M. TIRABOSCHI, *Le interviste impossibili. Marco Biagi venti anni dopo*, ADAPT University Press, 2022.

* * * * *

Un ringraziamento pubblico va a chi ha accettato di fornire un contributo a questo volume che, certamente, si muoveva su un terreno assai scivoloso e dove non era affatto scontato raggiungere l'obiettivo sopra descritto. Ciò con la doverosa precisazione che non mi è stato materialmente possibile intervistare tutti i Maestri della materia del diritto del lavoro. L'unico non accademico del gruppo degli intervistati è Pierluigi Rausei a cui si deve non solo un sostanziale contributo alla stesura del decreto legislativo n. 124 del 2004, ma anche una paziente e preziosa opera di costruzione del "sistema" della vigilanza e delle ispezioni del lavoro grazie a un connubio davvero unico di conoscenza teorica e di esperienza pratica.

Un ringraziamento va poi a Maurizio Del Conte che ha accettato il non facile compito di scrivere la prefazione del volume. Un compagno di viaggio, nella scoperta dei territori abitati dal diritto del lavoro del passato e del presente, sin dai primi anni dell'Università, come inesperti studenti iscritti alla Statale di Milano, e poi entrati nella comunità dei giuslavoristi sotto la paziente guida di Luciano Spagnuolo Vigorita, Laura Castelvetri e Stefano Liebman.

Un ringraziamento va anche a Valeria Fili che, a partire dalla pubblicazione di questo volume, ha accettato con entusiasmo e la consueta generosità la responsabilità di condividere, con me e Maurizio Del Conte, la raccolta dei Materiali di diritto del mercato del lavoro e delle relazioni industriali per la collana accademica di ADAPT University Press. L'auspicio è che aumenti il numero di studiosi e ricercatori interessati a pubblicare le proprie opere monografiche sulla nostra collana come piccolo ma sempre prezioso contributo alla costruzione del diritto del lavoro del futuro.

Un ringraziamento, infine, va a Laura Magni per il prezioso e puntuale lavoro di redazione di questo e di tutti gli altri volumi della collana.

Capitolo I

**LEGGE BIAGI
E POLITICHE DEL LAVORO**

Dal pacchetto Treu alla legge Biagi

Intervista a Tiziano Treu

TIRABOSCHI – Nel 2022 è passata un po' sottotraccia la ricorrenza dei venticinque anni della legge n. 196 del 1997, norme in materia di promozione della occupazione, a tutti nota come pacchetto Treu. Lo stesso sembra ora avvenire per la legge Biagi di cui ricorrono, il 14 febbraio del 2023, i venti anni. Una legge che qualche collega che ha contribuito al presente volume ha descritto nei termini di una “legge dimenticata”. Ora, perché nella comunità dei giuslavoristi si registra una attenzione quasi eccessiva alle leggi in corso di elaborazione o da poco pubblicate in Gazzetta Ufficiale e poi quasi mai si torna su quelle stesse leggi per un bilancio e una valutazione complessiva anche alla luce del loro reale funzionamento e impatto sul mercato del lavoro? Certo, nel nostro Paese, sul tema del lavoro, è un susseguirsi di leggi e “riforme epocali”, ragione per cui non è facile sviluppare una valutazione in termini scientifici. E tuttavia qualche considerazione più serena e, se è lecito usare questo termine, oggettiva potrebbe essere tratta anche in vista di futuri interventi normativi...

TREU – La domanda è molto appropriata. La verità è che in Italia non abbiamo nessuna tradizione di valutazione dei processi di riforma in generale e sui temi del lavoro in particolare. Difettiamo nel monitoraggio e questo poi preclude il passaggio successivo, che è quello della valutazione delle leggi, del loro funzionamento e del loro impatto rispetto al funzionamento del mercato del lavoro e degli obiettivi che si erano prefissati.

TIRABOSCHI – È solo una questione di monitoraggio o anche del modo che abbiamo noi giuslavoristi di fare ricerca?

TREU – Io ricordo sempre che lo dicevo già ai tempi, anche con Marco: su questa materia che è complessa è necessario un metodo di analisi veramente interdisciplinare. Noi giuristi siamo poco abituati a questo.

Fondamentale è lavorare con gli economisti e i sociologi e anche coltivare con coerenza il metodo delle relazioni industriali. Solo di questi tempi, grazie al processo avviato con il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), siamo stati costretti a fare monitoraggio prima e poi valutazione. Ricordo che, a proposito della legge che porta il mio nome, ci furono alcuni dei tentativi soprattutto da parte dei ricercatori dell'Università di Trento; ma il tentativo è rimasto sostanzialmente isolato. Rispetto alle polemiche, che ancora oggi continuano, su precarietà e flessibilità, ricordo invece il caso della Germania, con la riforma Hartz, che è proceduta in parallelo alle nostre riforme (legge Treu e soprattutto legge Biagi). Lì è stato mobilitato tutto il meglio della loro Università, ben sapendo che, per fare una sistematica valutazione dell'impatto, ci vogliono anni.

TIRABOSCHI – Tutto questo rallenta i processi di modernizzazione e, per certi versi, inquina il dibattito pubblico e anche quello scientifico, dove, in assenza di solidi monitoraggi, si può sostenere tutto e il contrario di tutto.

TREU – Continuiamo a discutere, soprattutto in materie complesse come le nostre, dove per venticinque anni abbiamo fatto continue revisioni delle normative, condizionati dalle ideologie e senza grande attenzione a quello che succede in giro nel mondo. Non manca il richiamo alle leggi di questo o quel Paese, ma raramente si sviluppano vere analisi comparate fondamentali per meglio comprendere quanto accade da noi e quali altre soluzioni tecniche si possono concretamente proporre e adottare.

TIRABOSCHI – Non solo il monitoraggio. Torna prepotente anche il tema, ampiamente discusso nella letteratura giuslavoristica, di un susseguirsi di riforme senza progetto, riforme adottate sull'onda della emergenza occupazionale e della crisi, ma senza il sostegno di una solida analisi sociale e del quadro macro-economico. La legge Biagi è invece stata preceduta, diversamente di quanto avvenuto in altre circostanze, da un documento di visione, il Libro Bianco del 2001. Poi, senza dubbio, un conto è la visione, altra cosa è l'effettiva implementazione in sede legislativa. Lo abbiamo visto anche con il pacchetto Treu nel passaggio dalla proposta (1995) alla sua effettiva attuazione (1997) mediata anche da un importante patto sociale (1996).

TREU – Intanto mettiamo le cose in ordine e valutiamole in prospettiva. Non è che il Libro Bianco spuntasse dal nulla. Prima c'è il lavoro che

abbiamo fatto con Marco in Europa, da cui vengono quasi tutte le idee. Ciò che avevamo ipotizzato, progettato e in parte attuato già durante il governo Prodi erano tutti pezzi di una idea, di un progetto di riforma, che poi prosegue nel Libro Bianco. Vero è che si è partiti subito con un Libro Bianco e non con un Libro Verde di proposta, come nella tradizione europea. È vero anche che i testi normativi, da cui è poi venuta fuori la legge Biagi, sono stati depositati in Parlamento già il mese successivo alla pubblicazione del Libro Bianco, senza cioè un congruo lasso di tempo per il dibattito pubblico e il confronto con le parti sociali. Resta però fuori discussione che il confronto sul progetto e sul documento di visione si è bloccato per motivi ideologici. Più ci penso e mi guardo indietro e più mi convinco che la scintilla non sia stata la rottura sulla trasposizione della direttiva europea in materia di lavoro a termine. La vera strozzatura del dibattito, forse anche un pretesto per chiudere in radice il confronto, è stata la previsione di modifica e parziale superamento dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori: una specie di fantasma – o forse anche un “mostro” – che continua ancora oggi a perseguitarci. Una previsione normativa che costituisce una anomalia tutta italiana, come conferma l'analisi comparata. E ancora oggi siamo qui ad accapigliarci sulle virgole delle sentenze della Corte costituzionale a seguito delle modifiche introdotte prima con la legge Fornero e poi col *Jobs Act*.

TIRABOSCHI – Una questione, quella del superamento dell'articolo 18, avanzata da più parti e ben prima del Libro Bianco. Pensiamo al referendum dei Radicali...

TREU – Ricordo bene le prime timide proposte di intervento sull'articolo 18 a cui ho lavorato con Marco ai tempi del governo Prodi. Ampia documentazione è nel libro che ho pubblicato nel 2001 con il Mulino su *Le politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio* di tentativi di modernizzare il nostro mercato del lavoro. Proposte ragionevoli che vennero subito spazzate via. E questo pur sapendo, e con Marco ce lo dicevamo sempre, che non era certo l'articolo 18 il cuore di un progetto di riforma e modernizzazione del mercato del lavoro.

TIRABOSCHI – Se i tentativi sono stati impossibili all'epoca del governo Prodi è allora facile immaginare cosa poteva succedere col cambio di

legislatura. Il passaggio al governo Berlusconi e la pubblicazione del Libro Bianco.

TREU – Una conferma che non è stato il repentino passaggio dal dibattito pubblico e con le parti sociali alla presentazione del testo di legge in Parlamento il motivo scatenante delle polemiche e della opposizione a questa riforma. Irrilevante è stato il diluvio di commenti che ne è seguito, non solo perché venivano dopo ma perché erano appunto assorbiti da una contesa tutta ideologica e non da un confronto di merito coerente rispetto allo stato di reale funzionamento del nostro mercato del lavoro.

TIRABOSCHI – Lo stesso è avvenuto per la flessicurezza a cui la legge Biagi si era ispirata. Una formula che, certamente, merita oggi un profondo ripensamento.

TREU – Quello sulla *flexicurity* è un altro tormentone! La *flexicurity* non era un'invenzione né mia né di Marco. Era uno dei punti centrali della politica avviata ad Amsterdam e che aveva dato luogo a una strategia europea per l'occupazione. Certo, si trattava di una operazione complessa, non solo sul piano culturale ma anche tecnico, perché si trattava e si tratta di trasferire il focus della attenzione dal contratto di lavoro al mercato del lavoro, che era una delle linee fondamentali anche del Libro Bianco. È perfettamente vero che ancora oggi mancano, almeno in metà del Paese, le politiche attive del lavoro e dunque il pilastro della sicurezza sul mercato del lavoro. Del resto, nel tempo anche la formula originaria della *flexicurity* è stata adattata più volte dalla stessa Europa. Una cosa, tuttavia, è discutere cosa funziona o non funziona. Per questo servono, come abbiamo detto, monitoraggi e politiche di valutazione. Altra cosa è assimilare la *flexicurity* al neoliberismo imperante e procedere per invettive e scomuniche e avanzare accuse come se fosse una strategia di svendita del patrimonio delle tutele dei lavoratori.

TIRABOSCHI – L'articolo 18, la *flexicurity*, il controverso processo di trasposizione della direttiva europea in materia di lavoro a termine. Temi enormi. Col senno di poi si può dire che non poteva forse che andare come era andata, sul piano del dibattito politico, e questo senza fare riferimento, in questa sede, alla sorte toccata a Marco Biagi e dunque alla anomalia tutta italiana del terrorismo. E tuttavia polemiche violente sono scoppiate anche per iniziative di minore portata e impatto. Iniziative circoscritte e

largamente sperimentali come il Patto Milano Lavoro del 2000, dove Marco era il regista progettuale e dove semplicemente si cercava di verificare, sul campo, alcune idee molto pragmatiche di inclusione sociale soprattutto per le categorie più deboli del mercato del lavoro. È lì, prima ancora che sulla legge Biagi e la riforma del contratto a termine, che si registra una fortissima spaccatura anche all'interno del fronte sindacale.

TREU – I partiti politici per lungo tempo non si sono occupati del tema lavoro. Preferivano delegarlo alle parti sociali. E nel tempo sono emerse idee fondative radicalmente opposte di società e di sindacato tra Cgil e Cisl. Questa è la radice di tutto e che ancora oggi continua senza trovare una composizione e una conseguente soluzione.

TIRABOSCHI – Una contrapposizione di cui non hanno di certo beneficiato i lavoratori. Vero anche che esiste una estrema frammentazione sul fronte della rappresentanza d'impresa. E tutto questo pone i corpi intermedi e la rappresentanza sempre più ai margini dei processi decisionali e delle riforme. Con il che la ricerca di soluzioni ragionevoli e di prospettiva ai problemi economici e sociali della modernità si complica o forse anche diventa impossibile.

TREU – Torniamo al punto di partenza. Persiste sottotraccia, per poi emergere ciclicamente, una tensione ideologica ridondante e ingiustificata che inquina la politica e il dibattito pubblico e rende meno rilevante la rappresentanza. Il Libro Bianco proponeva il superamento della concertazione e di passare a un meno impegnativo dialogo sociale. Non si trattava di una sfumatura terminologica. Ma, appunto, il tentativo di superare il potere di veto di qualcuno degli attori sociali animato da nobili ideali ma anche da idee e proposte di politica del lavoro spesso preconcepite o irrealistiche e non solo per vincoli di bilancio. Certamente non possiamo sottovalutare alcuni segnali in controtendenza. Penso al *Patto per la fabbrica* del 2018, dove per la prima volta anche la Cgil ha fatto una aperta professione di fede e apertura nei confronti della partecipazione. Qui un po' di progresso c'è. Lo stesso vale per le fabbriche e i luoghi di lavoro, dove l'urgenza di risolvere problemi reali aiuta a trovare convergenze e a superare veti. Tuttavia non si può sottovalutare lo sciopero di Cgil e Uil contro la finanziaria di Mario Draghi che è stato uno sciopero contro l'Europa e una larghissima maggioranza parlamentare che sosteneva la manovra di bilancio. Lo stesso avviene ora con la nuova legge di bilancio.

TIRABOSCHI – In questi ultimi anni, con la presidenza Treu, il Cnel ha conosciuto una inaspettata rinascita: una maggiore visibilità e autorevolezza che si è tradotta in iniziative importanti anche sul fronte del monitoraggio del mercato del lavoro e del sistema di contrattazione collettiva. Ecco, non potrebbe essere proprio il Cnel un terreno fertile per contribuire alla evoluzione della rappresentanza di imprese e lavoro come del resto auspicato dai padri costituenti? Non potrebbe il Cnel, per esempio, diventare una vera e propria agenzia per le relazioni industriali sulla scorta di alcune buone prassi internazionali?

TREU – Prima di me va ricordato Gino Giugni che aveva tentato di rendere più incisivo il ruolo del Cnel. Non ci è riuscito neppure lui. Giugni parlava del “vizio d’origine” del Cnel.

Tramontata l’idea di una “terza Camera”, una vera mediazione alta, come si usa dire, degli interessi contrapposti non si riesce a fare come avvenuto invece, per esempio, in Francia.

Qualcosa di buono si riesce a fare, in termini di discussione e proposta, ma poi le parti sociali, nei momenti decisivi, preferiscono andare ognuna per conto loro e interloquire direttamente col governo. Il limite è strutturale non di buona volontà o di intenzioni.

TIRABOSCHI – E così la rappresentanza rischia però di perdere l’ultimo treno utile che è rimasto per tornare a quel ruolo autorevolmente giocato, nella nostra società, in un passato non lontano.

TREU – Qualcuno di loro più illuminato lo intuisce. Come è chiaro che, grazie al lavoro fatto in questi anni, abbiamo ora nuovi e importanti strumenti per misurare la rappresentatività sindacale ed effettiva rilevanza nel nostro sistema di relazioni industriali. Con l’opera di pulizia che abbiamo fatto sull’archivio della contrattazione collettiva siamo in grado di documentare quali sono i contratti falsi e quelli veri. Poi è chiaro che tocca alle stesse parti sociali decidere cosa vogliono fare da grandi, se intendono avvalersi di questi strumenti o rimanere al palo. E quando parlo di parti sociali non mi riferisco solo al sindacato dei lavoratori ma anche e forse soprattutto alla rappresentanza datoriale. La direttiva europea sul salario adeguato potrebbe essere una buona occasione per iniziare a fare ordine.

TIRABOSCHI – Ho una ultima considerazione e quindi una ultima domanda che magari impone una risposta un po' articolata. Abbiamo già richiamato *Politiche del lavoro: insegnamenti di un decennio*, un libro bellissimo (pubblicato per i tipi de il Mulino nel 2001) che consiglio sempre ai miei dottorandi, soprattutto ai giuristi, per la visione progettuale e riformista del giuslavorismo. Ecco, tornando alla legge Biagi venti anni dopo, quale lezione o insegnamento possiamo trarre come bilancio e anche in termini di prospettive future? Si può essere ottimisti, nonostante tutte le criticità che abbiamo rilevato nel funzionamento del nostro sistema di relazioni industriali?

TREU – Grazie per aver richiamato quel libro che non è solo mio. Dietro c'è il lavoro di Marco, il libro lo ha mezzo scritto lui. Ma gli esempi possono essere anche altri, pensiamo alla relazione finale della c.d. "commissione Onofri" sulla analisi delle compatibilità macro-economiche della spesa sociale in Italia, un documento all'altezza del piano Beveridge per intenderci. Voglio dire che anche noi giuristi dobbiamo prendere atto, come si è provato a spiegare venti/venticinque anni fa, che il contratto di lavoro non è più il baricentro di un moderno diritto del lavoro che voglia davvero rispondere alla sua funzione storica di tutelare i lavoratori e rendere sostenibili i processi economici centrati sul fattore lavoro. Mentre noi continuiamo a parlare di flessibilità e precarietà, le trasformazioni degli ultimi cinquant'anni della economia e della società e la globalizzazione cambiano radicalmente l'orizzonte delle politiche del lavoro. Altro che articolo 18, occorrono un progetto e una visione all'altezza delle sfide che stiamo vivendo.

TIRABOSCHI – Una risposta può ancora essere l'idea di Statuto dei lavori? Le tutele per cerchi concentrici, per intenderci?

TREU – Nei abbiamo parlato ai temi per pacchetto di misure del 1997 e poi con la legge Biagi.

Oggi però serve un progetto nuovo. Un progetto che è diverso da quello che avevamo pensato noi. In Europa e nel mondo (pensiamo ai documenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro) si pensa oramai al lavoro in termini universalistici, ricomprendendo cioè anche i territori del lavoro autonomo. Qui la contrattazione collettiva ha fatto ancora troppo poco anche se non mancano sperimentazioni. Certo nel Libro Bianco e nella idea di Statuto alcune giuste intuizioni già c'erano. Nel rileggere questi

documenti e nel confrontarli con le proposte oggi in discussione in giro per il mondo e in Europa mi è venuta una grande nostalgia e anche un senso di tristezza. Dopo venti/venticinque anni tornano problemi, criticità e nodi che avevamo già individuato e analizzato. Ecco, cerchiamo di non metterci altri venticinque anni per trovare ora le giuste soluzioni. Restare ancorati agli schemi del passato non serve a nulla, anzi. Possiamo certamente parlare di tutele a cerchi concentri o, come preferisco dire oggi, a matrice. L'importante è però capire, anche noi giuristi, la centralità delle politiche, dei mercati del lavoro, del welfare, là dove il contratto individuale di lavoro è una parte sempre meno rilevante per l'effettività e qualità delle tutele. Insomma, per chiudere in termini fiduciosi verso il futuro, è questo un momento propizio per i giuristi progettuali. Tanti auguri.

Libro Bianco: una lezione dal passato e uno sguardo al futuro del diritto del lavoro

Intervista a Franco Carinci

TIRABOSCHI – La legge Biagi è stata oggetto di non poche polemiche e controversie a partire dalla stessa denominazione.

CARINCI – La denominazione di legge Biagi – con riferimento alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, e al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, – può sembrare una forzatura temporale, perché il giurista bolognese era stato assassinato sul limitare di casa il 19 marzo 2002; ma di fatto il progetto della legge delega aveva già visto la luce, poco tempo dopo la presentazione del *Libro Bianco sul mercato del lavoro* nell’ottobre 2001, di cui lui stesso era stato il regista.

TIRABOSCHI – Non è nella nostra tradizione far precedere il testo di una legge da un documento di visione, con analisi socio-economiche e conseguenti proposte, tale da anticipare le possibili soluzioni tecniche e rendere note, anche nel confronto con le parti sociali, le linee di politica del lavoro sottostanti a ogni singola misura e provvedimento.

CARINCI – A chi bazzica da un tempo lungo il mondo del lavoro, il precedente più illustre a venire alla mente, come antesignano di un ricco e articolato intervento normativo, è il rapporto della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia del 1955, cui si ricollega la stagione legislativa svoltasi fra la fine del decennio ‘50 e l’inizio inoltrato del decennio ‘60. Se posso, mi sentirei di aggiungere, per aver richiamato il mio interesse di studioso, un documento redatto da Renato Brunetta, *Linee programmatiche di riforma della pubblica amministrazione: piano industriale* del 2008, poi tradotto nella legge delega n. 15 del 2009 e nel decreto legislativo n. 150 del 2009, che costituisce l’essenza della sua riforma del lavoro prestatore alle dipendenze della pubblica

amministrazione, dove si prendeva a modello la logica dell'azienda industriale, per delineare una serie di misure vincolanti, che si sarebbero rivelate vere e proprie gabbie per l'operatività di una dirigenza ingessata quando non paralizzata. Certo più citate dalla manualistica sono le due Commissioni Giugni, rispettivamente del 1969, sulla predisposizione del testo dello Statuto dei lavoratori, e del 1997, sulla verifica del protocollo del luglio 1993. Naturalmente dando per scontata la loro ben diversa ricaduta, centrale nel primo caso, per essere stata presa a referente della successiva elaborazione parlamentare, del tutto marginale nel secondo caso, dove i destinatari erano più che le Camere le stesse parti sociali.

TIRABOSCHI – L'idea del Libro Bianco richiamava però l'esperienza comunitaria del dibattito pubblico come base di un processo di riforma condiviso. È una idea che, alla lunga, ha nociuto agli esiti della riforma e alla sua accettazione anche per la velocità del passaggio dalla proposta alla sua attuazione?

CARINCI – Da un punto di vista strettamente formale esso può essere incasellato nei lavori preparatori, un po' sotto gli atti parlamentari, per sé non rilevanti, se non per confermare o escludere una interpretazione già altrimenti argomentata. D'altronde si deve scontare il fatto che fra il Libro Bianco e il decreto legislativo che avrebbe dovuto dargli forma attuativa c'è una legge delega da prendere a primo referente, così da mediare il passaggio ermeneutico dal Libro al decreto. Certo, sarebbe interessante verificare sul campo quanto la dottrina abbia utilizzato il Libro Bianco per leggere nell'interpretare il decreto legislativo, ma non è qui che appare tutta la sua rilevanza, perché ha posto con una coraggiosa spregiudicatezza la questione centrale di tutta la produzione legislativa successiva, cioè la declinazione della *flexicurity*, nella continua pendolarità fra rapporto e mercato del lavoro, peraltro, a bilancio finale, con una costante crescita della flessibilità nel rapporto senza la contropartita della realizzazione della sicurezza sul mercato.

TIRABOSCHI – Se non fosse una espressione abusata, si potrebbe parlare al riguardo di cambio di paradigma?

CARINCI – Si può ben dire che il decennio '90 abbia incubato il passaggio dal diritto classico del lavoro, costruito sul fondamento dello Statuto dei lavoratori, a un diritto post-classico, che avrebbe finito per eliminarne i

due articoli posti a garanzia del sistema confederale di contrattazione collettiva e del posto stabile, cioè il 19 e il 18. Senza dubbio alla base c'era una modifica della struttura produttiva e occupazionale, coll'estendersi e approfondirsi di quella passata alla storia come la contrapposizione fra *insider* e *outsider*, ben testimoniata dalla totale copertura del lavoratore subordinato *ex* articolo 2094 c.c. e dalla altrettanto totale scoperta del collaboratore coordinato e continuativo *ex* articolo 409, n. 3 c.p.c. e del lavoratore autonomo *ex* articolo 2222 c.c., entrambi definibili per esclusione dall'ambito dell'articolo 2094 c.c. Tutto affidato, dunque, all'interpretazione di quest'ultimo articolo, con politiche ermeneutiche opposte. È proprio quel decennio che vedrà la Corte, auspice Luigi Mengoni, leggere nella Carta fondamentale una relazione inscindibile fra una nozione di subordinazione come duplice alienità – del prodotto della prestazione e dell'organizzazione produttiva. In questa fase la dottrina passa da una vera e propria fatica di Sisifo, quale data da una interpretazione adattiva dell'esistente, ad una proposta per il futuro: allarga l'orizzonte di riferimento all'intero spettro del lavoro, quello *sans phrase*, che ricomprende e ricomponde secondo un *continuum* subordinazione e autonomia, con una molteplicità di proposte, classificabili secondo due grandi categorie: quella diretta alla creazione di un *tertium genus* (De Luca Tamajo, Flammia, Persiani); quella, invece, finalizzata alla configurazione di una sequenza di fattispecie, caratterizzata da una progressione decrescente in direzione di una nozione di subordinazione ristretta (D'Antona) o crescente a partire da una nozione di subordinazione allargata (Alleva), con una redistribuzione diversamente graduata delle diverse discipline.

TIRABOSCHI – Una evoluzione interna al nostro ordinamento o, come sosteneva Marco Biagi, un percorso obbligato non solo per le trasformazioni socio-economiche in atto ma anche per l'influsso del quadro politico e regolatorio comunitario?

CARINCI – Nel decennio a cavallo del passaggio del secolo si fa particolarmente intenso l'influsso del diritto comunitario, con in apertura il Trattato di Maastricht 1992, cui era allegato l'Accordo sulla politica sociale, e in chiusura il Trattato di Nizza del 2001, come ben testimonia la sequenza di direttive che il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998 ha dichiarato di recepire, facendo precipuo riferimento al metodo concertativo. Ma nel frattempo era in atto un cambio di strategia, dall'*hard law* delle direttive vincolanti alla *soft law* delle raccomandazioni, secondo

un metodo introdotto dal Trattato di Amsterdam del 1997 e battezzato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 come Metodo aperto di coordinamento. E proprio sul volgere del secolo vide la luce la *flexicurity*, su esperienze olandesi e danesi. Questa formula era fondata sulla convinzione che fosse proprio la rigida difesa del singolo posto a impedire l'innalzamento del tasso di occupazione; sì che questa andava attenuata, se non eliminata, compensandola con una idonea politica attiva e passiva sul mercato del lavoro, che ruotasse intorno alla nozione di occupabilità. Non si poteva contare su un efficace incontro fra domanda e offerta di lavoro in vista di maggiori e migliori posti di lavoro, senza rimodellare entrambe, cioè alzandone la qualità, intervenendo sia sull'organizzazione che sulla formazione.

TIRABOSCHI – Un processo di riforma che parte, dunque, ben prima del Libro Bianco e della legge Biagi e che si pone in una linea di sostanziale di continuità con alcune politiche del lavoro del decennio precedente.

CARINCI – Ben consapevole del cambiamento in atto un giuslavorista prestato alla politica, Tiziano Treu, Ministro del lavoro nel primo governo Prodi, si fa promotore di una legge, la legge n. 196 del 1997, che anticipa una chiara discontinuità rispetto al passato, con ad emblema l'introduzione del lavoro interinale sotto il nome discreto di “fornitura di lavoro temporaneo”, che bypassa il classico divieto di intermediazione, rendendo legittima la distinzione fra titolare del rapporto di lavoro e beneficiario della prestazione. Ma c'è dell'altro, ugualmente significativo del cambio di politica del lavoro in divenire, la moltiplicazione dei c.d. contratti atipici, la riduzione a 40 ore dell'orario di lavoro, permettendo ai contratti collettivi di varare il c.d. orario multi-periodale, l'ulteriore attenuazione della disciplina del contratto a termine, revisione del contratto di formazione e dell'apprendistato; tutto questo con un significativo coinvolgimento del sindacato, identificato, dopo il referendum abrogativo del 1995, nell'ambito delle organizzazioni comparativamente più rappresentative. C'è ben presente la schizofrenia destinata a caratterizzare la stessa legge Biagi, cioè la praticabilità di una flessibilità in entrata, ma non in uscita, *vis-à-vis* del bastione costituito dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Mentre si fa evidente la ricerca di una flessibilità funzionale, interna alla gestione del rapporto di lavoro, come ben testimoniato proprio dall'orario multi-periodale.

TIRABOSCHI – Quello che cambiò, con la legge Biagi, non fu dunque la linea di politica del lavoro di fondo quanto il colore della maggioranza di governo...

CARINCI – A Tiziano Treu successe come Ministro del lavoro nel secondo governo Berlusconi Roberto Maroni, da una maggioranza di centro-sinistra ad una di centro-destra, ma con una continuità nella politica del lavoro assicurata certo da una sua indiscutibile rispondenza alla situazione, ma anche dalla presenza di Marco Biagi, a conferma del ruolo che un singolo può avere nel processo storico, consulente prima di Treu, poi di Maroni, come tale regista del Libro Bianco.

TIRABOSCHI – Eppure una discontinuità tra le due esperienze fu subito percepita e manifestata nel dibattito accademico e non solo in quello pubblico.

CARINCI – A un primo rapido sguardo non può negarsi che nel Libro Bianco sia avvertibile il passaggio ad un governo di centro-destra, come evidenziato dalla rimozione netta e cruda del modello di concertazione messo a punto nel decennio precedente, sostituendolo con quello del dialogo sociale. Ma c'è da aggiungere che proprio questo passaggio permette di declinare con maggiore ricchezza la flessibilità in entrata, per recuperare ogni spezzone di domanda, con la legittimazione prima ancora politica che giuridica di tutta una tipologia atipica, richiamata o introdotta *ex novo*: part-time, lavoro interinale, lavoro intermittente, lavoro a tempo determinato, lavoro a progetto, lavoro in cooperativa. Il ridimensionamento di fatto del lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno, pur accompagnato da un formale rispetto, da presupposto ad un intervento sulla stessa flessibilità in entrata, cioè sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, rispetto a cui viene rimessa in discussione la sanzione della reintegra, sulla base di una ricognizione comparata della normativa in vigore negli altri Paesi europei.

TIRABOSCHI – Non solo il confronto con le esperienze di altri Paesi. Anche la Strategia europea per l'occupazione spingeva in questa direzione, almeno questo è quanto si poteva leggere nel Libro Bianco e anche nella più recente produzione scientifica di Marco Biagi.

CARINCI – L'influsso comunitario, riconducibile all'interesse precipuo dell'autore, confortato da incarichi svolti in quel di Bruxelles, è evidente nella stessa scelta della forma del Libro Bianco offerto al confronto con le

parti sociali, il cui bilancio conclusivo avrebbe dovuto essere esposto in un Libro Verde. Questo itinerario era chiaramente espresso nella presentazione a firma del Ministro del lavoro, Roberto Maroni, con ad obiettivo quello definito nel Consiglio europeo di Lisbona e nel successivo Consiglio europeo di Stoccolma, il raggiungimento entro il 2010 di un tasso di occupazione intorno al 70%. Un obiettivo rivelatosi del tutto illusorio specie con riguardo al nostro Paese, a conferma del primato costituito dall'andamento dell'economia mondiale, entrata in profonda crisi prima di quella fatidica data. Un obiettivo, questo, relativo al tasso di occupazione, perseguito secondo un sincronismo col processo in corso a livello europeo, tanto che nel Libro Bianco si richiama esplicitamente il metodo del coordinamento aperto, il passaggio dalla *hard law* alla *soft law*, lo scambio fra flessibilità nel rapporto e sicurezza nel mercato del lavoro, le buone pratiche europee, l'occupabilità, tutta la modellistica e terminologia concettuale destinata ad accompagnare una Unione europea, sempre più larga ma anche sempre più varia.

TIRABOSCHI – Cosa allora non ha funzionato per ritenere così radicalmente inaccettabile la proposta di politica del lavoro sottostante a questa riforma? Il superamento del metodo della concertazione?

CARINCI – A contare era l'avvento del secondo governo Berlusconi, che avrebbe dovuto rivelare il suo aspetto più significativo nell'adozione di un istituto comunitario quale dato dal "dialogo sociale". Dalla concertazione a tutto campo, fino alla sua barocca istituzionalizzazione consacrata nel Patto di Natale del '98, con la implicita presupposizione di una unanimità delle tre grandi confederazioni dei lavoratori, sì da rendere praticamente impossibile al governo procedere di fronte al veto di una di loro. Da questa concertazione, che più di una voce voleva costituzionalizzare, ma che aveva esaurito la sua finalità di contenimento dell'inflazione; ad una consultazione ristretta al "campo sociale e dell'occupazione", seguita a richiesta da una negoziazione che una volta sfociata in una intesa, impegnava il governo ad uniformarsi in sede parlamentare. Ne costituì una prima ed unica applicazione il Patto per l'Italia del 2002, poi la concertazione riprese a scorrere in maniera informale ed irregolare, senza essere troppo condizionata dalla maggioranza in essere, come ben testimonia da ultimo l'apertura dimostrata da Giorgia Meloni sulla legge di stabilità. Nel cambiamento del clima, da conflittuale a cooperativo, si collocava anche la trasformazione della Commissione di Garanzia per l'esercizio del diritto

di sciopero nei servizi pubblici essenziali, destinata ad essere potenziata proprio in quel 2000, in una agenzia capace di mediare nella dinamica contrattuale; nonché una rinnovata attenzione per la democrazia industriale.

TIRABOSCHI – E la dottrina giuslavoristica?

CARINCI – La dottrina progressista estese la sua critica dal dialogo sociale alla riduzione dell'area coperta dalla inderogabilità *ex lege*; alla regionalizzazione della normativa giuslavorista, che sembrava permessa dalla riforma del titolo V della Costituzione; alla decentralizzazione di una contrattazione collettiva pur valorizzata nella sua veste di “delegata”, con la nuova formula delle associazioni comparativamente più rappresentative; alla apertura all'autonomia individuale; all'attenzione verso una flessibilità funzionale; alla correlazione fra retribuzione e produttività. Ma la mobilitazione della Cgil ebbe come bersaglio privilegiato la messa in discussione della regola del licenziamento quale estrema *ratio*, con a sanzione la reintegra, cosa considerata inaccettabile anche in una versione minimale e sperimentale. Il che, però, era inserito in un contesto più ampio che risentiva della intensa discussione sollevata dalla emersione in tutta la sua rilevanza della distinzione fra *insider* ed *outsider*, con la stretta correlazione fra la nozione di subordinazione e la ricca protezione portata in dote. Ne aveva già preso atto Tiziano Treu, nel suo “pacchetto” del 1997, lo tenne ben presente Marco Biagi nel suo successivo incarico con Roberto Maroni. Considerando che la via battuta per l'evasione dalla subordinazione era costituita dalle collaborazioni coordinate e continuative *ex* articolo 409, n. 3 c.p.c. concluse per prestazioni di durata, le sostituì con il contratto a progetto, che avrebbe dovuto guardare a prestazioni finalizzate ad un risultato, cioè appunto ad un progetto. Ma con un elemento di debolezza, tenuto conto della tendenza della giurisprudenza a privilegiare comunque l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, vale a dire di prevedere, dalla mancata o insufficiente previsione del progetto, una automatica conversione proprio nel tipo previsto nell'articolo 2094 c.c.

TIRABOSCHI – La Cisl, accusata di collateralismo al governo Berlusconi, cercò invece di smarcarsi. E che non fu un episodio o una scelta contingente lo dimostra la coerenza mantenuta nel dialogo con i governi più recenti (Draghi e poi Meloni) ancora una volta in opposizione alla posizione

intransigente della Cgil. Due modi radicalmente diversi di intendere il “fare sindacato”...

CARINCI – Non c’è dubbio che, in quella stagione, sia per Tiziano Treu che per Marco Biagi abbia giocato la comune vicinanza alla Cisl, filtrata attraverso una buona conoscenza del panorama comparativo, evidente nella visione non antagonistica della relazione capitale/lavoro; nella fondazione del sistema di relazioni collettive sul reciproco riconoscimento delle parti, senza alcun intervento legislativo; nella preferenza accordata alla contrattazione nazionale rispetto alla legge, nonché alla aziendale rispetto alla nazionale, con una qualche apertura all’autonomia individuale; nella considerazione di una flessibilità negozialmente controllata. Ma se quella cislina è stata una specie di coltura di fondo, quella che ne è scaturita nella dimensione operativa per entrambi i nostri protagonisti è stata la consapevolezza della crisi inarrestabile di quello battezzato come il diritto classico del lavoro, con a suo manifesto fondativo lo Statuto dei lavoratori; consapevolezza espressa nella chiusura dell’ultimo scritto di Marco Biagi, col porre l’alternativa che ci stava davanti, modernizzare o conservare, traducibile in sopravvivere o morire.

TIRABOSCHI – Da qui l’avvio di forme di contrattazione separata e anche, sullo sfondo, il nodo storico della legge sindacale.

CARINCI – Era evidente che in una visione tipica della Cisl del tempo un sistema contrattuale doveva fondarsi sul mutuo riconoscimento delle parti, cioè su una legittimazione autonoma, non attribuita dalla legge. Questo a prescindere dall’ormai verificata impossibilità di dare attuazione all’articolo 39, comma 2 ss., della Costituzione per la sua accertata obsolescenza rispetto all’evoluzione della realtà sindacale, con l’acquisizione della parità fra le confederazioni a prescindere dalla loro rilevanza numerica, sì che ciascuna era libera di trattare e concludere senza bisogno di unanimità, come confermato al tempo dalla stipula separata del contratto dei metalmeccanici; l’affermazione di una contrattazione articolata, non più confinata alla categoria ma espansa a livello d’azienda; la valorizzazione di una rappresentatività misurata sulla formula mista, associativa/elettiva. Naturalmente la possibilità di una contrattazione separata poneva la questione della sua efficacia, che certo non poteva essere *erga omnes*, ma limitata in principio agli iscritti alla organizzazione stipulante. Ma questa non poteva comunque essere risolta *ex lege*, dato che, ai sensi di una risalente sentenza della Corte costituzionale, non poteva essere conseguita se non per via di

quella attuazione dell'articolo 39, comma 2 ss., della Costituzione che si riteneva ormai superata; dall'altra non era detto che fosse così necessaria, dato la normalità di una contrattazione unitaria con una ampia copertura effettiva.

TIRABOSCHI – Dopo venti anni siamo ancora qui, poco pare cambiato nell'atteggiamento e nella cultura dei due principali attori sindacali...

CARINCI – Non è difficile capire perché oggi la questione sia tornata di attualità, nonostante una legislazione diretta a riservare ai contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative una serie di incentivi normativi, ivi compresi i rinvii operati dalle leggi; di fatto quella nozione, introdotta al posto di quella abrogata dal referendum del 1995, di organizzazioni maggiormente rappresentative, si è rivelata poco selettiva come quella precedente di fronte ad una situazione di accentuata proliferazione di sigle e di accordi. Ma non sarebbe certo risultato sufficiente se Cgil, Cisl e Uil non avessero trovato l'unità su un modello condiviso di rappresentatività, quale quello tradotto nel Testo unico sulla rappresentanza del 2014, dove si dà per scontata l'efficacia generale della contrattazione di categoria; modello, questo, che dovrebbe essere preso a referente dal legislatore, senza, peraltro, farsi carico dell'ostacolo rappresentato da quella sentenza della Corte costituzionale.

TIRABOSCHI – Va anche detto che la *flexicurity* non ha dato buona prova di sé, in Italia più che altrove. Non è un caso che, periodicamente, torni il nodo dell'articolo 18 e che buona parte della dottrina sia ancora oggi concentrata su questo punto grazie anche ai reiterati interventi della Corte costituzionale.

CARINCI – Credo che l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori sia l'ultimo bastione del diritto classico a cadere sotto il cambio di strategia, dalla dimensione micro-garantista a quella macro, così da valutare la politica del lavoro dal punto di vista non del singolo lavoratore ma del tasso di occupazione. Credo, dunque che questo articolo nel suo testo originario possa dirsi ormai consegnato al secolo scorso, avendo il licenziamento perso la sua aureola di ultima *ratio*. Certo la Corte costituzionale attualmente in carica ha cercato di tamponare la prima destrutturazione operata dalla legge Fornero, con la soppressione nella formula del licenziamento economico dell'attributo della “manifesta” infondatezza e la conversione del

verbo “può” in “deve”, in vista dell’irrogazione della reintegra. Se questo è vero, tuttavia non ha affatto travolto la soluzione radicale apportata dal *Jobs Act*, ma si è limitata a restituire al giudice una ampia discrezionalità nel modulare l’entità della indennità.

TIRABOSCHI – In che senso?

CARINCI – Occorre osservare che, dando via libera alla modifica prevista per il futuro la Corte abbia fatto uso di una notevole dose di *self restraint*, essendo la formula del *Jobs Act* inutilmente radicale nel creare una netta discontinuità fra le discipline applicabili in ragione della data di assunzione. Ma, una volta preso atto che la reintegra non era di per sé costituzionalmente difendibile nonché effettivamente realizzabile, la scelta era quella di rafforzare la posizione del lavoratore in quella che era la normale evenienza, cioè di una transazione economica, col prevedere una sanzione pecuniaria elevata e non prevedibile a priori. D’altronde il problema vero è divenuto sempre più quello della messa in cassa integrazione e dei licenziamenti collettivi per crisi o per dislocazione all’estero, che finiscono per incidere attraverso l’indotto su interi territori, dove si è rivelato particolarmente utile il blocco della decisione datoriale attraverso il ricorso ex articolo 28 dello Statuto dei lavoratori; ma dove, altresì, si è constatata la carenza delle politiche attive a fronte del ricollocamento di centinaia o migliaia di persone, per di più poco o niente propense ad una mobilità territoriale.

TIRABOSCHI – Ha anche pesato l’assenza di vere politiche attive del lavoro e di ricollocazione...

CARINCI – Certo il programma presentato nel Libro Bianco sulle politiche attive e passive potrebbe dirsi ancora attuale nel tentativo di coordinarle in funzione di una occupabilità, realizzata tramite una rimodulazione della domanda e dell’offerta non senza una responsabilizzazione delle Regioni, per tener conto delle differenze territoriali, come se le Regioni stesse non scontassero la profonda diversità della loro capacità operativa passando dal Nord al Sud.

TIRABOSCHI – E del progetto di Statuto dei lavori emerso nel dibattito politico e anche scientifico sia dopo l'approvazione del pacchetto Treu che dopo l'entrata in vigore della legge Biagi?

CARINCI – Va preso atto della particolare struttura produttiva e occupazionale del nostro Paese, con la proliferazione di un lavoro c.d. autonomo diffuso secondo un *continuum* non facilmente distinguibile fra lavoro emerso e lavoro nero, non senza un divario estremamente significativo fra Nord e Sud. Lo stesso lavoro a progetto pare aver costituito un intervento temporaneo in attesa di dar vita ad uno Statuto dei lavori, capace di offrire una copertura a tutto campo, ma selezionata e graduata di quello battezzato come lavoro *sans phrase*, a partire dall'attribuzione di una dote di diritti fondamentali, con una crescita della dote garantista concentrica. Attenzione, però, non con riguardo alle fattispecie, secondo il classico *continuum* lavoro autonomo/lavoro subordinato, ma alle normative, volta a volta ritenute applicabili in relazione ai singoli istituti considerati separatamente, termine, obbligo lavorativo, orario, ecc. Un lavoro di taglia e cucì che avrebbe richiesto un cambiamento radicale dell'approccio, spostato appunto dalle fattispecie alle normative, ma questo avrebbe richiesto di incorporare nei suoi singoli istituti la disciplina applicata al lavoro subordinato. Mentre a vincere sarà la rinnovata tentazione ad estenderla in blocco a fattispecie, gonfiate in maniera ambigua, come testimonia la vicenda dell'etero-organizzazione.

TIRABOSCHI – Che impressione fa a un giurista che ha seguito attivamente l'evoluzione della legislazione, come vista dalla giurisprudenza e dalla dottrina, la rilettura del Libro Bianco?

CARINCI – Una impressione duplice, di un modello articolato e completo, da un punto di vista astratto persuasivo, anzi perfino suggestivo, sì da provocare un giudizio del tutto positivo; ma dal punto di vista concreto, rimasto largamente disatteso, già a partire dal suo invero nella c.d. legge Biagi. Ma occorre tenere presente la relativa bonaccia di quell'inizio di secolo, con alle spalle l'aggancio all'euro e l'abbattimento dell'inflazione, e di fronte il secondo governo Berlusconi, che poteva sembrare essere favorevole a scegliere la modernizzazione a scapito della conservazione. Ma subito a seguire si è aperta una stagione di tempeste una dietro l'altra, già di per sé difficilmente governabile, ma comunque mal governata dalla crisi cronica di quella battezzata come la seconda Repubblica. Le problematiche ci sono tutte, le proposte ci appaiono ancor oggi ben pensate, solo,

però, per un Paese che non è l'Italia: un documento autenticamente riformista, in un Paese che non lo vuole essere.

TIRABOSCHI – Ho una ultima domanda: rispetto a tale rilettura, come interpretare gli sviluppi normativi successivi, con i continui interventi di riforma, e le prospettive per il futuro del diritto del lavoro, in un Paese che, come appena detto, pare non voler essere riformista?

CARINCI – Non vorrei sembrare eccessivo nel giudizio, dato l'ininterrotto flusso legislativo che ha caratterizzato quest'ultimo ventennio; verrebbe da correggerlo nel senso che non vi riesce, per assenza non tanto di interventi, quanto del loro susseguirsi in maniera disorganica, con oscillazioni anche significative, senza farsi carico dell'impossibilità di metterli a terra, per l'assenza di riforme strutturali di base. Significativa al riguardo, non senza una connotazione amaramente ironica, la vicenda dei *navigator*. Siccome era critica corrente che i servizi per l'impiego funzionassero male per carenza di personale, per di più anziano e poco al passo con un mercato sempre più digitale, ecco procedere all'arruolamento di più di diecimila giovani, i famosi *navigator*, senza accrescere minimamente l'appetibilità di tali servizi per l'impiego agli occhi dei cerca-lavoro.

TIRABOSCHI – Cambiamenti del quadro legale che non è facile seguire e legare tra di loro.

CARINCI – Per lo studioso che curi un manuale, dovendolo continuamente aggiornare, il cambiamento non è solo qualitativo, ma anche quantitativo, con un crescente numero di pagine. Ce ne corre dai tempi in cui, come studente, mi preparavo sulle *Istituzioni di diritto del lavoro* di Francesco Santoro Passarelli, circa 220 pagine; a quelli nei quali, come professore, ho insegnato sul Manuale di diritto del lavoro, Carinci/De Luca Tamajo/Tosi/Treu, in due volumi, per un numero di pagine oltre le mille. Certo il panorama è profondamente cambiato dal principio, assumendo come punto di partenza proprio quel Libro Bianco. A quanto già detto il dialogo sociale non ha decollato, con un ritorno ad una concertazione a richiesta delle tre grandi confederazioni sindacali, non sempre d'accordo sul come valutare le proposte del governo; la legge sindacale a traduzione del Testo unico sulla rappresentanza non è affatto all'ordine del giorno; la flessibilità in entrata non è stata ridotta, ma accompagnata da una assai forte flessibilità in uscita; il contratto a progetto è stato abrogato; lo Statuto

dei lavori è rimasto lettera morta, con una accentuazione, almeno sulla carta, della pan-subordinazione in forza della formula della etero-organizzazione, riformulata in maniera da renderla dilatabile a piacere; la politica attiva ha ceduto il passo ad una normativa assistenziale, quale rappresentata dal reddito di cittadinanza.

TIRABOSCHI – Dunque, solo un deserto di rovine?

CARINCI – Non credo, il Libro Bianco indica un percorso riformista complessivo, che, per quanto non realizzato a fronte di un forte deterioramento della situazione mondiale, reso ancor più devastante dall'instabilità politica, continua a mantenere una sua attualità come visione prospettica almeno per la dottrina, che, a seguito di quel precedente, si è impegnata a proporre manifesti e piani rivolti al futuro.

Dalla legge Biagi alla ipotesi di uno Statuto dei lavori

Intervista a Roberto Pessi

TIRABOSCHI – Il processo di formazione della legge Biagi è stato decisamente atipico rispetto alla tradizione italiana. Mi riferisco al Libro Bianco del 2001, come documento di visione e di impostazione di un dibattito pubblico di ampio respiro, che si poneva oltre il mero dettaglio normativo.

PESSI – Personalmente ritengo che l’esperienza del processo formativo della legge Biagi sia stata molto positiva e che andrebbe considerata come un prototipo comportamentale. Malgrado ciò, va anche notato come il nostro ordinamento non sia recettivo verso fenomeni di ampio e sistematico riformismo legislativo stante la sua connotazione “pangiurisprudenziale”. In conseguenza gli sforzi pur lodevoli di modificare il quadro normativo spesso cedono agli indirizzi della giurisprudenza, anche costituzionale, che “tutto vole e tutto pote”.

TIRABOSCHI – Vero anche che, per varie ragioni che varrebbe forse la pena di ricostruire con attenzione, il Libro Bianco del 2001 non ha contribuito ad avviare un vero e proprio dibattito pubblico sulle riforme del lavoro. I veti hanno finito per prevalere...

PESSI – Io credo che il patto non scritto posto alla base dell’assetto costituzionale sia stato quello secondo cui, sino alla caduta del muro di Berlino, nulla si poteva fare in materia di diritto del lavoro se non avendo l’assenso implicito od esplicito del Partito comunista. La conferma di questa impostazione si ebbe in modo icastico nella vicenda del 1984 con lo strappo di San Valentino (e con il successivo referendum), con riferimento al quale la mancata firma della Cgil doveva essere l’esplicitazione di un diritto di veto non sormontabile. I medesimi veti occorrono nel 2002 quando il nuovo governo di centro-destra si vede costretto al c.d. dialogo sociale, a cui peraltro aderiscono solo Cisl e Uil. È un nuovo veto, la Cgil non è

d'accordo e, quindi, dal relativo punto di vista, non si può procedere ad alcuna riforma in materia di diritto del lavoro. Da qui la condanna *ab origine* del testo ed i seguiti sul piano normativo che a tutt'oggi sono a noi noti.

TIRABOSCHI – Eppure il Libro Bianco era un testo privo di qualsivoglia rilevanza giuridica. Col senno di poi era giustificato tutto questo fiorire di prese di posizione, saggi e persino *instant book* come se si trattasse di un testo di legge già pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*?

PESSI – Le vicende italiane vanno collocate nella specifica identità del nostro Paese. Un Paese che non ha attitudine ad un confronto sereno tra le parti sociali e tra le parti politiche, ma che si alimenta nella tradizione dei guelfi e dei ghibellini e, quindi, vive di una conflittualità permanente. In questa prospettiva, anche la stampa alimenta la vocazione ad un confronto mai connotato da serenità. Per comprendere fino in fondo, quindi, il clamore intorno a quel Libro Bianco, non possiamo che collocarlo nel contesto di un grande rovesciamento: dall'Ulivo di Prodi, D'Alema, Amato al centro-destra di Berlusconi.

TIRABOSCHI – Un rovesciamento anche sul piano del metodo, col passaggio dalla “concertazione” a un meno vincolante “dialogo sociale”.

PESSI – Indubbiamente il passaggio era delicato e fu in qualche modo decisivo. C'è da chiedersi se fu veramente voluto, ovvero indotto dalla dichiarata ostilità della Cgil. Certo il passaggio era “pesante”, perché veniva dopo gli anni del grande rilancio della concertazione. Dobbiamo ricordare, anzi, che Massimo D'Antona, sotto il governo D'Alema, tentò un'operazione di procedimentalizzazione della concertazione come obbligatoria e articolata a tutti i livelli delle relazioni industriali pubbliche e private. Fu un fallimento, perché la concertazione non può burocratizzarsi. Ma fu anche il dogma di quel governo. Così andare sul dialogo sociale era marcare una differenza, non tanto in termini di percorso, quanto di dimensione valoriale, del fenomeno e del rapporto con le parti sociali.

TIRABOSCHI – Nonostante tutto qualche passo in avanti nel processo di modernizzazione del nostro mercato del lavoro c'è stato, o no? Si poteva fare di più e meglio?

PESSI – È molto difficile oggi fare una valutazione sugli effetti della riforma Biagi. Si può dire, comunque, che questi effetti furono positivi, perché ripresero la stagione della liberalizzazione e della flessibilizzazione del mercato del lavoro che era stata inaugurata nel 1997 con il c.d. pacchetto Treu. A riguardo, la stessa resistenza imposta alla legge Biagi da parte della Cgil (e della magistratura più conservatrice) non ha avuto riflessi significativi quanto all'impianto complessivo, ma solo gradualmente e crescenti resistenze sulla vita di singoli istituti. Certo nel tempo abbiamo visto la scomparsa del *job sharing*, la compressione del lavoro accessorio, l'eliminazione dell'associazione in partecipazione e così via. Ma la legge Biagi ci ha dato una somministrazione stabile ed una totale liberalizzazione del collocamento, con il pieno recupero della sua funzione sul mercato. Poteva essere diversamente? Probabilmente no. Specie guardando la successiva importante vicenda del *Job Act* e dei suoi conseguenti esiti in una dialettica, che vede soprattutto colpire una rimodulazione più equilibrata delle conseguenze del recesso illegittimo.

TIRABOSCHI – Una legge sindacale avrebbe aiutato nel gestire il delicato rapporto tra governo e parti sociali e, conseguentemente, nel consolidare le tecniche di raccordo tra legge e contratto collettivo che è stato uno dei temi centrali della riforma nella prospettiva di un maggiore spazio per l'autonomia collettiva con conseguente arretramento della norma inderogabile di legge?

PESSI – Personalmente ritengo che si tratti di una logica conseguenza. Anzitutto Marco Biagi scontava la difficoltà di una legge sindacale in un contesto in cui il sistema politico era diviso in due fronti contrapposti. Un po' quello che avviene adesso con la proposta di riforma del semi-presidenzialismo che diviene necessariamente velleitaria in assenza di una condivisione con l'opposizione. Tornando a Biagi, se la legge sindacale non si poteva fare, si poteva rilanciare ulteriormente la contrattazione collettiva; e quindi, in qualche modo, promuoverla, ricercarla, se possibile imporla, così da affidarle gli equilibri del sistema produttivo italiano.

TIRABOSCHI – Mentre il Libro Bianco enfatizzava gli orientamenti comunitari in materia di occupazione e la c.d. *flexicurity* il dibattito interno, in sede di presentazione e approvazione della legge Biagi, era tutto concentrato sull'articolo 18 e il principio di stabilità del posto di lavoro. Eppure

la Corte costituzionale aveva già precisato come il valore della conservazione del posto di lavoro, sebbene manifestazione di quell'indirizzo di garanzia del diritto al lavoro previsto dagli articoli 4 e 35 della Costituzione, non assumesse lo *status* di principio costituzionale, non rientrando cioè tra i limiti alla iniziativa economica privata indicati espressamente dall'articolo 41 della Costituzione.

PESSI – Leggendo la recentissima giurisprudenza costituzionale questa domanda appare ispirata ad una qualche ironia. È vero che la Corte afferma che non esiste un principio costituzionale di stabilità, però, operando alla base di tutti gli interventi di riforma sull'articolo 18 (e sul contratto a tutele crescenti) porta alla ricentralizzazione della tutela reintegratoria. Certo, ripensando a Marco Biagi, il modello era quello di un rapporto di lavoro più agevolmente risolubile insieme ad una rapida ricollocazione sul mercato del lavoro. A ben pensarci un modello perfetto, che garantisce dinamiche occupazionali, mobilità, produttività e un welfare idoneo a proteggere soltanto gli scarti temporali tra un lavoro e l'altro. Purtroppo non è andata così e sarà difficile riportare la barra proprio dove Marco aveva deciso di collocarla.

TIRABOSCHI – Resta il fatto che la legge Biagi non fosse concentrata unicamente sulla flessibilità in uscita. Tra le parti di questa legge ancora oggi in vigore si segnala un corposo capitolo sulla organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro che, pur passati venti anni, resta ancora largamente inattuato e questo spiega molto dei ritardi del nostro Paese sul fronte delle politiche attive del lavoro. Pensiamo solo al raccordo tra operatori pubblici e operatori privati o anche alla borsa nazionale del lavoro progettata in presenza di tecnologie che non erano certo così potenti come quelle attuali. Perché la cultura giuridica del lavoro italiana è ancora così ancorata al contratto di lavoro e non riesce a spingersi, oltre a semplici adesioni di principio, nei territori del diritto del mercato del lavoro?

PESSI – In realtà vi è molto interesse per il diritto del mercato del lavoro. Resta, peraltro, la difficoltà di alimentare quel progetto riformista che pure la legge Biagi contiene. Se si volesse fare una sorta di sintesi dei successi e degli insuccessi, si dovrebbe ascrivere anzitutto ai primi il riconoscimento e la valorizzazione delle agenzie del lavoro. Qui la legge ha funzionato benissimo, lo strumento è efficiente e nei fatti opera da supplente di un ancora asfittico servizio per l'impiego. Quanto all'apprendistato rimane irrisolto il rapporto Stato-Regioni, che è uno snodo che affatica l'istituto e

ne comprime le potenzialità. Per la borsa lavoro, invece, si deve parlare di un insuccesso, soprattutto sul versante dell'effettività. Ma se Marco fosse ancora vivo a cosa penserebbe? Io credo anzitutto ad un più forte raccordo tra percorsi formativi scolastici e richieste del mercato; da qui la certa valorizzazione degli ITS. E poi penso ancora che Marco ragionerebbe sui flussi per il lavoro degli immigrati, al fine di raccordare l'acquisizione di lavoro comunitario ed extracomunitario. In fondo, se penso a Marco vivo lo vedo, novello Galileo, guardarsi intorno per capire alla fine come combattere l'evasione e il lavoro in nero. Era il suo cruccio; e la sua legge testimonia lo sforzo immane di recuperare tutte le fattispecie utili perché il sommerso divenisse emerso.

TIRABOSCHI – Sullo sfondo resta la proposta di uno Statuto dei lavoratori. È un progetto ancora oggi attuale e praticabile?

PESSI – È indubbio che l'intuizione di Marco Biagi, Tiziano Treu e Giuliano Amato di uno Statuto dei lavori sia non solo attuale, ma del tutto necessaria. Del resto per me che ho scritto *Contributo alla fattispecie di lavoro subordinato* sarebbe in qualche modo la concretizzazione di una lunga, seppur modesta, vita di studi. Del resto, le vicende pandemiche hanno già evidenziato la debolezza di certo lavoro autonomo; e l'intervento del 2017 sulle fattispecie di monocommittenza ha già posto un tassello a tutela della debolezza negoziale. Resta il problema di come attuarlo, perché per molti tutto si gioca per sommatoria; ma questo mi sembra oggettivamente impossibile. Allora attuare lo Statuto vorrebbe dire riequilibrare le tutele; qualcuno dovrebbe dare qualcosa. E questo è molto difficile in un'Italia che tende ad egoismi assai accentuati e vive la stagione del rilancio della massima stabilità per il lavoro dipendente (secondo l'ultima Corte costituzionale, senza più differenziazioni quanto alla dimensione aziendale). Chiudo questa risposta, quindi, con un pensiero: lo Statuto dei lavori è una bellissima utopia; ma temo resterà tale in una Repubblica che potrei definire degli egoismi.

Dalla legge Biagi alle riforme del presente: cosa resta e quali prospettive?

Intervista a Mariella Magnani

TIRABOSCHI – Al cuore della legge Biagi si può forse collocare il tentativo di incidere sul tradizionale rapporto tra norma inderogabile di legge e contrattazione collettiva.

MAGNANI – Prima di parlare della riforma Biagi non si può non parlare del Libro Bianco, una delle analisi più lucide e complete delle dinamiche interessanti il mercato del lavoro, nel contesto economico ed istituzionale del periodo, ma che conserva in larga parte attualità. La partecipazione alla elaborazione di questo documento di economisti equilibrati e di vaglia, come il compianto Carlo Dell’Aringa, ha contribuito alla produzione di questo risultato.

TIRABOSCHI – In effetti è nel Libro Bianco che si spiega il contributo che può venire dalla contrattazione collettiva, più che dalla legge, nella creazione di occupazione di qualità.

MAGNANI – Innovativa e di visione è indubbiamente l’enfasi posta sulla promozione della società attiva e dunque sul tasso di partecipazione al mercato del lavoro – che così diviene il quadro di riferimento concettuale – piuttosto che sul tasso di disoccupazione. Ovviamente discutibile, come avviene sempre del resto per quanto riguarda le proposte operative, è invece la parte relativa alle proposte. Tra l’altro, manca la trattazione della materia previdenziale, che invece dovrebbe essere considerata un tassello importante di qualsiasi riforma del mercato del lavoro.

TIRABOSCHI – Del Libro Bianco si è discusso invero poco o, meglio, si è discusso molto ma a cose fatte, considerato che, già dopo solo un mese

dalla presentazione del documento di proposta e visione, il governo ha presentato in Parlamento un disegno di legge di attuazione del documento.

MAGNANI – Purtroppo, il confronto sul documento di visione si è subito bloccato per motivi ideologici; sebbene, certo, ai fini di un reale confronto non abbia sicuramente giovato il fatto che il testo normativo da cui è scaturita la legge Biagi sia stato presentato in Parlamento a ridosso della pubblicazione del Libro Bianco. A quel punto il dibattito si è prontamente trasferito sulla riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori contenuta nel disegno di legge governativo. Appartiene poi alla storia la parziale ricomposizione dei rapporti sociali a seguito del Patto per l'Italia, lo stralcio della materia dell'articolo 18 dalla legge delega, che riprende il suo cammino per arrivare alla legge Biagi. È un peccato che la complessità dei contenuti del Libro Bianco sia passata sotto silenzio. Perché, e in molti casi purtroppo, quella analisi è tuttora attuale.

TIRABOSCHI – Un altro aspetto controverso della riforma attiene alla rottura con la tradizione del diritto del lavoro italiano. È così?

MAGNANI – Vista, non nella sua genesi, ma nel suo risultato normativo, la riforma Biagi si pone complessivamente in linea di continuità con la tendenza flessibilizzante del nostro sistema lavoristico a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso e poi culminato con il c.d. pacchetto Treu. L'articolazione dei rapporti di lavoro non era una novità per il nostro ordinamento che, appunto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, ha fatto fronte alle esigenze di flessibilità delle imprese e, talora, degli stessi lavoratori, più che introducendo dosi di flessibilità funzionale nel rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, attraverso l'offerta di una pluralità alternativa di rapporti di lavoro, in gran parte a termine. La riforma, che giustamente prende il nome di Marco Biagi, sebbene come sappiamo egli non abbia potuto partecipare alla sua redazione tecnica, riscrive essenzialmente la disciplina dei tipi già conosciuti e introduce nuove fattispecie che si possono definire marginali (dal lavoro intermittente, al lavoro accessorio, per non dire del lavoro occasionale, esito non voluto della controversa disciplina del lavoro a progetto) in funzione dell'emersione dal lavoro nero ed irregolare...

TIRABOSCHI – ...e anche in ragione di alcune trasformazioni di impresa e lavoro già allora intuibili, pensiamo all’enfasi sul “lavorare per progetti” che, per certi versi, richiama il moderno *smart working*.

MAGNANI – Al di là di eccessi regolativi presenti nella riforma, la diffusione di contratti non standard trova una base teorica nel contesto della “rivoluzione dell’informazione” che caratterizza l’economia moderna. E questa articolazione tipologica – sebbene sempre troppo debolmente accompagnata da misure welfaristiche e di politica attiva, che tanto più interessano i lavoratori non standard – è stata mantenuta (ciò che dovrebbe essere motivo di riflessione) nelle ultime tornate riformistiche (legge Fornero e *Jobs Act*).

TIRABOSCHI – Se volessimo tirare qualche conclusione e formulare un bilancio anche solo approssimativo?

MAGNANI – Potremmo dire che la riforma Biagi non ha avuto un impatto “stravolgente” sul mercato del lavoro, sicché, col senno di poi, si può dire che ad essa, nel bene e nel male, sia stata riservata un’attenzione mediatica eccessiva. La sua incidenza più forte si può ravvisare in materie non apparentemente (o non direttamente) regolate.

TIRABOSCHI – Per esempio?

MAGNANI – La riforma contiene, come dicevamo all’inizio, i germi di un nuovo assetto delle fonti, in particolare del rapporto tra autonomia collettiva e legge e, soprattutto, autonomia individuale, per non dire dell’incidenza sui rapporti tra i diversi livelli di contrattazione collettiva. È ancora una volta il Libro Bianco, a ben vedere, a segnare la svolta, cogliendo i molteplici impulsi che ormai da tempo e da diverso angolo visuale – si pensi alle indicazioni tratte dall’analisi economica del diritto e dalle tecniche regolative proprie dell’ordinamento comunitario – provenivano dalla stessa riflessione scientifica.

TIRABOSCHI – Una visione che si opponeva al centralismo regolatorio del diritto del lavoro tradizionale...

MAGNANI – Il principio di sussidiarietà, si legge nel Libro Bianco, «già fondamentale nel rapporto tra ordinamento comunitario e nazionale,

nonché a proposito del dialogo tra Stato e Regioni [...] deve applicarsi anche nel rapporto tra intervento pubblico e attività delle parti sociali. Il legislatore (nazionale e regionale) dovrebbe intervenire solo ove le parti non abbiano sufficientemente svolto un ruolo regolatorio». Nel contempo, sempre secondo il Libro Bianco, occorrerebbe rivalutare convenientemente il ruolo del contratto individuale, anche se nella forma cauta, appunto, della derogabilità assistita ovvero della contrattazione collettiva a scelta multipla; ricorrere alla tecnica della *soft law*; incentivare le forme di giustizia privata.

TIRABOSCHI – Un progetto decisamente ambizioso anche se pensiamo, venti anni dopo, allo stato del dibattito tra i giuslavoristi.

MAGNANI – Il decreto legislativo n. 276 del 2003 traduce sia pure embrionalmente il programma di modernizzazione delle tecniche regolatorie enunciate dal Libro Bianco. Si spinge ad una riduzione, a vantaggio dell'autonomia individuale, degli ambiti prima affidati alla contrattazione collettiva nel quadro della “flessibilizzazione controllata”; che si realizza attraverso la riduzione dei rinvii costitutivi in funzione flessibilizzante (emblematica è la regolamentazione delle clausole elastiche nel part-time) e l'implementazione dei casi di rinvio alla regolamentazione amministrativa sostitutiva: un modello già presente nell'ordinamento ma con un'intensità minore rispetto a quanto avviene nel decreto legislativo. Non si è arrivati, ma in qualche modo vi si allude nella disciplina della certificazione, alla derogabilità assistita, che invece oggi, sia pure limitatamente ad alcuni casi, ha fatto il suo ingresso dalla porta principale...

TIRABOSCHI – Uno dei punti più dibattuti e anche controversi della riforma Biagi è stato, indubbiamente, il rapporto tra disciplina legale e autonomia collettiva. Perché? Intendo dire, non era la prima volta che il legislatore rinviava, anche in termini massicci, alla “fonte” collettiva delegandole il compito di concorrere a rendere più flessibile la gestione dei rapporti di lavoro.

MAGNANI – Indubbiamente uno dei temi più frequentati, ma anche più dibattuti e controversi, della legge Biagi concerne il rapporto tra disciplina legale e autonomia collettiva. A prevalere in questi commenti critici è stato il timore o il sospetto di un uso strumentale della contrattazione collettiva

– specie autorizzatoria – nella situazione data di rottura dell’unità sindacale.

TIRABOSCHI – Eppure i rinvii e gli spazi concessi alla contrattazione collettiva certo non mancavano al punto che una buona parte della riforma è stata sterilizzata, in sede di effettiva attuazione, proprio dal ruolo oppositivo giocato, in alcuni settori e in alcuni territori (penso al tema dei pre-contratti della Fiom), dalla autonomia collettiva.

MAGNANI – Uno dei *Leitmotiv* è stato proprio che la numerosità dei rinvii non si è tradotta in un vero e proprio sostegno alla contrattazione collettiva e non solo perché non è stato stabilito alcun requisito di effettiva rappresentatività, ma pure per la possibilità, prevista in diversi casi, dell’intervento sostitutivo del decreto ministeriale (si pensi al lavoro intermittente). Meno insistito mi pare sia stato il richiamo all’assenza di una “gerarchia” nel sistema delle fonti e quindi il potenziale ruolo assegnato ai contratti aziendali e territoriali in alternativa ai contratti nazionali. E ciò forse in quanto l’impatto delle scelte legislative del 2003 sui rapporti tra i livelli della contrattazione collettiva è risultato più contenuto del previsto, anche perché il ricorso agli strumenti di flessibilità previsti ha incontrato la resistenza sindacale, non solo della Cgil.

TIRABOSCHI – A venti anni dalla legge Biagi poco si sa, invero, di cosa sia successo nella contrattazione collettiva e nelle stesse dinamiche del mercato del lavoro in assenza di studi sistematici e di settore.

MAGNANI – È vero che sarebbe stata quanto mai utile un’opera di monitoraggio di che cosa avveniva effettivamente nella contrattazione collettiva. Non si insiste mai abbastanza sulla necessità di pratiche di valutazione degli effetti delle norme, per contrastare la tendenza a valutare le leggi sulla base di pregiudizi spesso di segno opposto. Qualche cenno a generici monitoraggi c’era già nella riforma Biagi, ed è presente nella legge Fornero ed in altri recenti provvedimenti normativi. Non si tratta per la verità di vere analisi di impatto quali conosciute in altri ordinamenti. Vere analisi di impatto implicherebbero l’esplicitazione degli obiettivi della legge e, in sede di valutazione, di rispondere ad una serie di precise domande già prefigurate, oltre alla messa a disposizione delle necessarie risorse finanziarie. Tuttavia, anche se non attivate dal legislatore, sarebbe stato quanto mai

opportuno che gli studiosi si cimentassero con valutazioni empiriche di quanto effettivamente avvenuto nella contrattazione collettiva.

TIRABOSCHI – Come già accaduto con il pacchetto Treu, anche i promotori della legge Biagi erano ben consapevoli della parzialità e dei limiti della riforma rispetto alla necessità, in particolare, di sviluppare un ragionamento non più ancorato alla sola categoria della subordinazione giuridica. Mi riferisco al progetto di Statuto dei lavori.

MAGNANI – Il Libro Bianco, seguendo le indicazioni europee che già allora si muovevano in questo senso, spingeva in effetti nella direzione di un riorientamento delle tutele dispensate dal diritto del lavoro, non in relazione alla qualificazione del rapporto e quindi alla distinzione autonomia/subordinazione, ma in relazione alle esigenze di tutela del prestatore di lavoro. L'espressione Statuto dei lavori, usata per la prima volta nel progetto predisposto nel 1998 su indicazione dell'allora Ministro Treu da Marco Biagi, è stata poi utilizzata nel Libro Bianco sul mercato del lavoro, con un significato altalenante tra Testo Unico sulla legislazione del lavoro e riforma o riorientamento dell'ordinamento del lavoro. Ed in tali termini, altalenanti e un po' ambigui, vi è stata fatta allusione nuovamente nel Patto per l'Italia del luglio 2002. Lo Statuto dei lavori è peraltro la cifra complessiva più identificabile del progetto di modernizzazione di Marco Biagi, che già aveva avuto un parziale seguito nella approvazione della disciplina del lavoro in cooperativa.

TIRABOSCHI – Rispetto all'idea di Statuto dei lavori, circolante nel dibattito scientifico almeno a partire dal 1998 e al progetto predisposto da Marco Biagi, come si è posta la riforma del 2003?

MAGNANI – La risposta è perplessa e la perplessità è legata alla non facile decifrabilità della normativa, sopra richiamata, sul lavoro a progetto, che sembra ancora muoversi nell'ottica della dicotomia autonomia/subordinazione. Ma questa, della tutela del lavoro personale, a prescindere dalla qualificazione, è la parte ancora in costruzione del nostro nuovo diritto del lavoro.

TIRABOSCHI – Questi spunti sono stati poi coltivati nelle legislature che si sono succedute?

MAGNANI – Per i motivi detti, pur nelle sue approssimazioni e nelle sue incompiutezze, la riforma Biagi ha segnato un punto di svolta nella concezione delle politiche del lavoro. Successivamente, la riforma Fornero ha interessato anche il sistema della flessibilità in uscita, esemplificato dall’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori; ed ancora più il *Jobs Act* del 2015, la vera riforma strutturale degli ultimi anni. Essa non cancella, né avrebbe potuto farlo, le tipologie “flessibili” di contratto di lavoro, di cui viene solo aggiornata la disciplina, con intento semplificatore (ed infatti l’unico istituto scomparso dalla regolazione legislativa rispetto alla disciplina previgente, ma non dalla possibilità di utilizzazione, è il c.d. lavoro ripartito). La migliore riprova della non strumentalità di quella articolazione/moltiplicazione dei tipi che alla riforma Biagi viene imputata.

TIRABOSCHI – Venti anni è tempo di bilanci, che abbiamo visto però non essere nella tradizione italiana delle riforme del lavoro, ma anche di uno sguardo sul futuro. Forti delle esperienze del passato cosa possiamo prevedere per il futuro della nostra disciplina?

MAGNANI – È una domanda troppo complessa per una risposta semplice. Oggi le sfide vengono dal mondo globale, ove impresa e lavoro si trovano spesso dalla stessa parte (e privi di potere contrattuale nella competizione senza confini) tant’è che ad apparire decisive sono le politiche welfaristiche di base. Viviamo un momento di comprensibile disorientamento. Tuttavia a ben vedere il problema non riguarda la teoria, perché su molte analisi si concorda e molte soluzioni, anche aiutati dalle indicazioni europee (basti pensare a temi come la tutela del lavoro nella *gig economy* o il salario minimo), sono state individuate, ma della mancanza di una cultura del riformismo necessaria per realizzarle.

Capitolo II

**LEGGE BIAGI:
DIMENSIONE EUROPEA
E UTILIZZO DEL
METODO COMPARATO**

La dimensione europea e il metodo comparato

Intervista a Stefano Liebman

TIRABOSCHI – Non è frequente, almeno nel nostro Paese, l’approvazione di una legge di modernizzazione del diritto del lavoro (e ne abbiamo avute tante negli ultimi vent’anni) preceduta da un preciso documento di visione e programmatico su obiettivi e ragioni della riforma. Mi riferisco al Libro Bianco dell’ottobre 2001. Un testo discusso e discutibile che tuttavia incardinava il progetto riformatore alle raccomandazioni europee in materia di mercato del lavoro nella ricerca di un giusto equilibrio tra crescita economica e intensità occupazionale. Era una impostazione corretta o il rischio di una strumentalizzazione delle raccomandazioni europee (chiare nell’indicare priorità e aree di intervento ma molto vaghe rispetto a politiche e strumenti) avrebbe dovuto consigliare una altra strada?

LIEBMAN – Nessun dubbio sul fatto che la stessa personalità di Marco Biagi, con il suo indiscutibile *background* da esperto gius-comparatista, abbia influito significativamente nella predisposizione del Libro Bianco dell’ottobre 2001. Se una critica può essere rivolta a questa inconsueta, anche se ormai doverosa, consapevolezza della novità costituita nell’essere inserito, il nostro sistema giuridico, all’interno di un quadro regolativo più ampio, di livello europeo, è tutta nella sua timidezza: da esperto comparatista qual era, Marco non poteva ignorare che cardine di una buona comparazione giuridica è la piena consapevolezza delle differenze che esistono fra *law in action* e *law in the books*.

In altri termini, ogni buona comparazione fra diversi sistemi giuridici non può limitarsi alla lettera dei diversi dettati legislativi e non può prescindere da una più approfondita conoscenza degli effettivi meccanismi di attuazione del dato legislativo formale. Noto a tutti è il celebre ammonimento di Otto Kahn-Freund, il padre del moderno comparatismo, sui rischi della trasposizione di norme efficaci in un dato ordinamento nazionale

all'interno di una realtà diversa per struttura giuridica e/o radicate tradizioni culturali.

In questo senso, forse, il più che apprezzabile sforzo di apertura comparatistica impressa da Marco ai lavori per la redazione del Libro Bianco pecca un po' di superficialità nel voler porre a confronto, senza il necessario approfondimento, esperienze maturate in contesti nazionali profondamente diversi: dalla piccola e ricca Danimarca, al Regno Unito con le proprie storiche specificità, al nostro complesso e articolato sistema di tutela del lavoro. Prova ne sono alcune vere e proprie ingenuità nell'immaginare una razionalizzazione del nostro mercato del lavoro attraverso la moltiplicazione di figure contrattuali rimaste inevitabilmente sulla carta.

In conclusione, ben venga l'applicazione del metodo comparatistico nei lavori preparatori di una qualunque riforma legislativa. La condizione però è quella di aver ben chiaro in mente che oggetto della comparazione giuridica è solo e soltanto la conoscenza delle somiglianze, ma soprattutto delle differenze: comparazione, dunque, come strumento di conoscenza e non di meccanica trasposizione di norme.

TIRABOSCHI – La ricetta europea indicava, in particolare, la strada della c.d. *flexicurity*, meno tutele nel contratto a fronte di nuove tutele sul mercato del lavoro a partire dalle c.d. politiche attive del lavoro. Cosa è andato storto? Pensi fosse sbagliata la ricetta o quello che non ha funzionato è legato alla sua attuazione nel nostro Paese?

LIEBMAN – La generale ubriacatura per la c.d. *flexicurity* è stata il risultato, per circa un ventennio, della trasformazione del risultato di studi compiuti alla luce di una precisa linea di *law & economics* sviluppatesi nelle università americane nel corso degli anni Settanta in uno slogan utilizzabile sempre e dovunque per l'efficienza di qualunque mercato del lavoro.

L'idea che ne è alla base – meno tutele *nel contratto* a fronte di nuove tutele *sul mercato* – perfettamente razionale e facilmente documentabile alla luce dei risultati ottenuti attraverso i correnti indici di rigidità/flessibilità dei diversi mercati del lavoro, applicata con successo per decenni in un Paese come la Danimarca (una superficie equivalente a quella di Lombardia e Veneto, neanche 6 milioni di abitanti ed un PIL pro capite pari a quasi il doppio di quello italiano), è risultata di fatto inapplicabile in Paesi come il nostro, caratterizzato da ben diverse dimensioni territoriali, da una spiccata diversità geografica fra Nord e Sud e da uno storico divario nello

sviluppo delle diverse zone del Paese. Per non parlare dal drammatico peso del debito pubblico, che impedisce i colossali investimenti necessari per l'attuazione delle c.d. politiche attive del lavoro.

In questo senso, una riforma a costo zero, quale voleva essere quella poi predisposta in attuazione del Libro Bianco, mancava dei presupposti di fondo dei sistemi nei quali quella ricollocazione delle tutele nel mercato è storicamente risultata efficiente, quantomeno nel medio periodo, viste le difficoltà che anche il sistema danese di welfare si trova ad affrontare.

TIRABOSCHI – Il presupposto del Libro Bianco era semplice, che quello italiano fosse il peggior mercato del lavoro in Europa. Il punto non era il quadro formale delle tutele ma la quantità di persone escluse da queste tutele (inattivi, disoccupati, lavoratori delle piccole imprese), per non parlare dei tassi di lavoro sommerso, due o tre volte superiori a quelli degli altri Paesi europei. Il quadro oggi non è molto cambiato. Tu cosa pensi? La necessità di un intervento più attento agli aspetti sostanziali non era necessario o si doveva procedere per gradi o con altre politiche? E il nostro era/è davvero il peggior mercato del lavoro in Europa?

LIEBMAN – Non credo – non ho mai creduto – che il nostro fosse il peggior mercato del lavoro in Europa. Certamente è stato ed è tuttora caratterizzato da un forte dualismo fra un segmento di questo mercato caratterizzato da standard regolativi di stampo europeo e settori sempre crescenti di lavoro precario, se non di vero e proprio lavoro sommerso. Non ho mai creduto che il riequilibrio di queste anomalie dovesse inevitabilmente passare attraverso una revisione al ribasso delle tutele esistenti: un efficace e pervasivo sistema di controllo anti-elusioni comporterebbe già qualche risultato e non dimentichiamo che, proprio in quegli anni, il ministro Tremonti ridusse in modo significativo l'apparato di controllo in materia in nome del risparmio e dei tagli alla spesa pubblica. Ancora una volta vale la pena di ribadire come l'effettività delle regole passa innanzi tutto da importanti investimenti pubblici nella formazione del personale addetto e nel rafforzamento delle istituzioni pubbliche preposte al corretto incontro fra offerta e domanda di lavoro.

Sul piano delle concrete scelte operative, l'attuazione delle linee guide del Libro Bianco si è tradotta nell'individuazione di un'ampia serie di figure negoziali specifiche, diverse dal lavoro standard, cui venivano ricondotti frammenti della tutela tipica del lavoro subordinato alle quali si

contrapponeva, nel tentativo di fornire una disciplina minima per quelle figure negoziali rientranti nella c.d. “zona grigia” fra autonomia e subordinazione, del c.d. “lavoro a progetto”: se alcune delle figure negoziali ipotizzate sono sostanzialmente rimaste lettera morta o, peggio, utilizzate in modo fraudolento, l’ambizioso obiettivo della lunga e complessa articolazione regolativa del lavoro a progetto non ha eliminato di fatto il contenzioso e, considerata la povertà dei risultati, è stato giustamente eliminato nel 2014 nel tentativo di riportare entro limiti cogenti e precisi l’ambito di operatività delle collaborazioni coordinate e continuative di cui all’articolo 409 c.p.c.

TIRABOSCHI – Una delle proposte del Libro Bianco era quella del passaggio da una regolazione per *hard laws* a una regolazione leggera fatta di raccomandazioni, linee guida, forme di responsabilità sociale d’impresa, valorizzazione dei corpi intermedi e ampia legittimazione degli operatori del mercato del lavoro. Che giudizio possiamo dare di questa filosofia di intervento sul mercato del lavoro di cui in effetti in Europa si parlava molto? Non è che sia troppo debole la strumentazione disponibile a livello comunitario per interventi incisivi nel mercato del lavoro degli Stati membri?

LIEBMAN – Personalmente ritengo che la scelta compiuta in sede europea di intervenire nel cruciale, ma delicatissimo snodo costituito da una necessaria armonizzazione delle regole dei singoli mercati nazionali del lavoro nella prospettiva del mercato unico sia in parte il risultato di una certa cultura di stampo euro-nordico, sia soprattutto la consapevolezza delle difficoltà di imposizioni stringenti agli Stati nazionali, tantopiù nelle prospettive, poi realizzatesi, di un progressivo allargamento della UE a Paesi dalle caratteristiche e dalle tradizioni della componente originaria dell’Unione. In questo senso non vi è dubbio sul fatto che al momento la strumentazione disponibile a livello europeo venga rafforzato su questioni così importanti.

Per quel che riguarda l’attuazione delle linee guida del Libro Bianco direi che l’insieme di questa disciplina è tutt’altro che esempio di una “regolamentazione leggera” nel senso delineato dalla domanda: al contrario, la c.d. legge Biagi – il povero Marco non c’era più e, forse, la sua tragica assenza ha pesato nell’elaborazione dei testi legislativi – è costituita da un’ampia e pervasiva articolazione di regole e procedure.

TIRABOSCHI – Anche rispetto alle relazioni industriali l’influsso europeo è stato molto forte in sede di stesura della legge Biagi. L’eccesso di fiducia nella contrattazione collettiva e nei corpi intermedi era sbagliato? O sarebbe stato necessario partire prima di tutto dalla legge sindacale? Sul punto il Libro Bianco ribadiva l’importanza e anche l’intangibilità del modello non interventista e dunque del sistema sindacale di fatto frutto della inattuazione dell’articolo 39 della Costituzione.

LIEBMAN – Sono personalmente stato a lungo un convinto difensore del sistema sindacale di fatto, a pensarci bene anche troppo a lungo: alla luce di quanto è successo proprio in attuazione del disegno prefigurato dal Libro Bianco l’ampia delega rilasciata alla contrattazione collettiva non poteva andare disgiunta da adeguati meccanismi di misurazione della rappresentatività dei soggetti sindacali legittimati a fungere da agenti negoziali. Fallito il tentativo di una efficace autoregolamentazione del problema con conseguente frattura della tradizionale unità fra le maggiori confederazioni ed il proliferare di organizzazioni sindacali più o meno “fantasma”, ritengo di poter dire che un efficace intervento legislativo sia ormai ineludibile e, forse, avrebbe consentito allora uno sviluppo virtuoso di molte delle proposte contenute nel Libro Bianco.

TIRABOSCHI – Non solo l’Europa e le raccomandazioni delle istituzioni comunitarie. Il Libro Bianco faceva largo ricorso al metodo comparato per spiegare lo svantaggio competitivo delle nostre imprese in un mercato sempre più globale. Questo in due direzioni: livelli troppo alti di tutela, da un lato, ed eccesso di rigidità nei processi di trasposizione delle direttive europee, all’altro lato. Che idea ti sei fatto in proposito?

LIEBMAN – Non posso che ribadire quanto detto, nella sostanza, in risposta alla prima domanda: il decennio che ha preceduto l’elaborazione del Libro Bianco, progressivamente egemonizzato dal pensiero neoliberale, ha registrato il proliferare di tentativi di comparazione dei diversi mercati del lavoro – celeberrimo l’indice OECD di misurazione della rigidità dei diversi mercati dei Paesi aderenti – elaborati essenzialmente da economisti utilizzando strumenti di analisi econometrica che hanno finito con il condizionare talvolta anche i percorsi argomentativi del giurista.

Ho avuto occasione di esprimere pubblicamente, insieme a Maurizio Del Conte e ad alcuni colleghi economisti dell’Università Bocconi, le molte fragilità – laddove non veri e propri errori, successivamente parzialmente

corretti – di qualsiasi tentativo di comparazione basata su astratti modelli matematici e che prescinda da una effettiva verifica sul campo dell'effettività delle diverse strategie regolative.

TIRABOSCHI – Chiaro che sullo sfondo resta un nodo di politica del diritto non banale, quello dei fini e dei limiti del metodo comparato e del rischio di abusi e semplificazioni. È quello che è poi successo?

LIEBMAN – Il rischio c'è, soprattutto la tentazione di una trasposizione automatica di meccanismi regolativi da uno specifico contesto ad un altro, magari diverso per tradizione e cultura giuridica ed esistono clamorosi esempi trasformati in “inevitabili” fallimenti: l'*Industrial Relations Act* 1971, introdotto dal governo conservatore britannico nel progressivo allineamento del Regno Unito alla regolamentazione euro-continentale del sistema di relazioni industriali, si risolse in un nulla di fatto, abrogato solo tre anni dopo dal *Trade Union and Industrial Relations Act* 1974, fornendo anche a sir Otto Kahn-Freund il laboratorio migliore per l'elaborazione della sua tesi circa il valore esclusivamente conoscitivo dell'analisi gius-comparatistica: «comparative law as an academic subject».

Capitolo III

**LEGGE BIAGI
E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

Una questione di metodo

Intervista a Mario Rusciano

TIRABOSCHI – Un bilancio dei venti anni di legge Biagi non può non partire dal nodo del raccordo tra previsioni di legge e rinvii alla contrattazione collettiva, indicata quale principale “veicolo normativo” del progetto di modernizzazione del nostro diritto del lavoro. È stato forse questo uno dei punti di maggiore criticità, nella dialettica tra governo e rappresentanza dei lavoratori, come del resto era stato subito evidenziato nella riflessione dottrinale dell’epoca. Il tema è indubbiamente sfuggente. La sedimentazione di successivi materiali legislativi, soprattutto in materia di disciplina delle tipologie di lavoro c.d. flessibile, non è certamente di aiuto. Il rischio di giudizi approssimativi e anche di strumentalizzazioni *ex post* è molto alto. Può forse allora essere utile, in via preliminare e per impostare correttamente il tema, affrontare il nodo dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva partendo da alcune riflessioni generali di carattere metodologico.

RUSCIANO – Sono d’accordo con questa impostazione, anche perché nella nostra disciplina non sono molti a occuparsi di metodo e di tecniche. Venendo al nodo di cui parli direi che, nella ricerca e nella riflessione scientifica, come pure nella politica del diritto e nella scrittura delle leggi, nonché nelle pronunce giurisprudenziali, si colgano due differenti prospettive quando si affronta il tema – davvero molto ampio e sfaccettato – della contrattazione collettiva. La prima prospettiva è quella dell’ordinamento dello Stato; la seconda è quella del sistema di relazioni industriali o, se si vuole, del c.d. “ordinamento intersindacale”. Ed è innegabile che, tanto nell’una quanto nell’altra prospettiva, si avverta l’esigenza di un riordino giuridico della contrattazione a tutti i livelli. Riordino che deve avvenire anzitutto attraverso un’autoriforma operata dalle stesse organizzazioni imprenditoriali e sindacali; e poi con un intervento “di sostegno” del legislatore, meglio se concertato con le organizzazioni medesime. È vero che di quelle attualmente (presunte) “più rappresentative” si contesta il livello della rappresentanza, ma è anche vero che non se ne può negare il peso “politico” ai fini di una concertazione (financo legislativa).

TIRABOSCHI – In che senso si può parlare di riordino?

RUSCIANO – In questo travagliato e storico cambiamento d'epoca, caratterizzato da enormi quanto inedite trasformazioni dell'organizzazione produttiva e del lavoro, la contrattazione collettiva presenta notevole confusione, causata da vari fattori. Primo fra tutti: l'incertezza proprio della rappresentanza e della rappresentatività sindacale, sia dalla parte dei datori di lavoro sia dalla parte dei lavoratori. Causa, a sua volta, del gigantesco numero di contratti collettivi e della diffusa contrattazione c.d. "pirata". Sono convinto, e non da ora, che aspetti essenziali sia della rappresentanza (criteri di misurazione), sia della contrattazione collettiva (efficacia generale dei contratti) possano essere regolati soltanto dal legislatore. Si sa che i tentativi fatti dalle stesse organizzazioni non hanno avuto grande successo. Non poteva essere diversamente. Il paradosso è che non possono essere le stesse organizzazioni, di cui si contesta la rappresentatività, a stabilire la loro rappresentatività e l'efficacia generale degli accordi tra loro.

TIRABOSCHI – Insomma, il punto da cui partire per impostare correttamente la questione è cioè quello del contratto collettivo come "fonte" di produzione giuridica?

RUSCIANO – Si sa che, dopo il (parziale) tramonto della grande impresa manifatturiera, c'è stata la sostanziale scomparsa dei tratti tradizionali che rendevano il mondo del lavoro abbastanza compatto e omogeneo. Oggi il mondo del lavoro è caratterizzato da: frammentazione tipologica dei rapporti di lavoro; promiscuità tra lavoro subordinato e autonomo; nuovi lavori; flessibilità organizzativa delle aziende; grave disoccupazione (specie nel Mezzogiorno); precarietà della occupazione; lavoro "povero"; disegualianze, specie Nord/Sud del Paese ecc. Questo mondo richiede grande chiarezza delle "fonti" e delle "regole" giuridiche. Una reale chiarezza può essere fatta soltanto dal legislatore nazionale, sempre che abbia una visione chiara e sistematica della regolazione. L'alternativa infatti è quella di lasciare l'intero mondo del lavoro, variegato e pieno di paradossi, nel mare magno di soggetti sindacali non ben identificati, come pure di sfruttatori e caporali magari travestiti da credibili "agenzie del lavoro".

TIRABOSCHI – Partiamo allora dalla prospettiva di analisi offerta dal punto di vista dell'ordinamento giuridico statale.

RUSCIANO – Mi pare intuitivo che il legislatore – il quale, per definizione, fissa regole (troppo) generali e astratte – non possa dettare disposizioni dettagliate adatte alle tante situazioni giuridiche particolari dei rapporti di lavoro. I quali mutano sensibilmente: a seconda sia dei vari settori produttivi, delle varie categorie professionali e dei diversi territori; sia delle differenti organizzazioni aziendali. In sostanza è un’esigenza tecnico-giuridica che la legislazione si serva di un’altra “fonte” giuridica per completare le sue disposizioni. Difatti, nell’ordinamento statuale, da sempre il legislatore rinvia alla contrattazione collettiva, anzitutto nazionale, la regolazione specifica dei diversi rapporti per settori e categorie; e, all’occorrenza, rinvia alla contrattazione aziendale (e nella stessa legge Biagi vi sono vari rinvii alla contrattazione, come vedremo in seguito). Evidentemente in questi casi – e anche nella lettera e nello spirito costituzionale – la contrattazione ha una “funzione vicaria” della legge. Sicché, tecnicamente, non può non essere provvista della medesima forza giuridica, cioè della indelegabilità.

TIRABOSCHI – Con quali implicazioni e conseguenze?

RUSCIANO – Mi pare che, per coerenza logica, la contrattazione nazionale si ponga in una posizione gerarchicamente superiore rispetto agli altri livelli contrattuali. Saranno cioè i diversi contratti nazionali a rinviare a loro volta la disciplina di questo o quell’istituto, a seconda delle esigenze, alla contrattazione territoriale o aziendale. Ricordo inoltre come sia altrettanto logico che il rinvio alla contrattazione sia molto utile per alleggerire l’intervento del legislatore nella disciplina giuslavoristica: là dove l’autonomia collettiva è più adatta alla regolazione. Si pensi ai diversi istituti, che hanno caratteristiche diverse a seconda dei settori e delle categorie (retribuzione; orario, straordinari e turni di lavoro; ferie e festività; apprendistato; mansioni; part-time; contratti a termine; *smart working*, ecc.).

TIRABOSCHI – E qui si torna però al nodo della mancata attuazione dell’articolo 39 della Costituzione.

RUSCIANO – Certamente sì: questo è un nodo ineludibile. La prospettiva della contrattazione nazionale con “funzione vicaria” della legge implica ovviamente la necessità di sciogliere questo nodo giuridico, che è il più ingarbugliato. Perché la contrattazione medesima dev’essere frutto di una procedura – non a caso contemplata dall’articolo 39 della Costituzione

(ibernato, non abrogato) – che garantisca la sicura “rappresentanza unitaria e democratica” dei soggetti stipulanti: sia dalla parte dei datori di lavoro sia dalla parte dei lavoratori.

TIRABOSCHI – Giusto dunque affidare alla contrattazione collettiva compiti regolatori, ma così la contrattazione finisce coll’assumere tratti di carattere pubblicistico. Ho inteso male?

RUSCIANO – Direi che hai inteso male se intendi un trasferimento dell’autonomia collettiva nella “demonizzata” logica pubblicistica. Questo timore è soltanto una suggestione. A parte che, oggi come oggi, il diritto pubblico non è più “autoritario” come un tempo, nessuno si è mai sognato di dire che le norme dello Statuto dei lavoratori sulla rappresentanza sindacale aziendale e sui diritti sindacali avessero trasferito l’autonomia collettiva nel diritto pubblico. Osserviamo piuttosto che come la legge è frutto della maggioranza parlamentare e segue procedure costituzionalizzate, così la contrattazione nazionale è frutto delle contrapposte maggioranze sindacali, secondo una procedura altrettanto costituzionalizzata. Comunque il timore della pubblicizzazione è infondato per almeno tre ragioni: 1) la medesima procedura, prevista dai commi dell’articolo 39 successivi al primo, benché prevista nel dettaglio dall’eventuale “legge sindacale”, in ogni caso non si svolgerebbe certo sotto l’egida dello Stato, cioè nell’ambito pubblicistico; e il giudice di eventuali controversie sarebbe sempre il giudice ordinario del lavoro; 2) i soggetti contrattuali ovviamente conserverebbero la loro natura privato-collettiva. E la “rappresentanza unitaria”, pur assumendo al tavolo contrattuale la natura di “rappresentanza istituzionale”, conserverebbe la natura di diritto privato; 3) in ogni caso sarebbero pur sempre le parti sociali a prevedere l’istituzione e il funzionamento degli organismi preposti al monitoraggio della regolarità delle procedure contrattuali. Vorrei infine ricordare che non da ora la migliore dottrina pubblicistica sulle fonti del diritto considera il contratto collettivo una fonte *extra ordinem*. Vale a dire una fonte prodotta in un ordinamento autonomo diverso da quello dello Stato, ma dallo Stato accolto nel suo seno: a patto che, per la certezza del diritto, se ne segua la procedura disegnata dal Costituente. Anzi arrivo a dire (benché da “non costituzionalista”, potrei essere smentito da un costituzionalista) che quand’anche si dovesse abrogare – logicamente con norma costituzionale – la seconda parte dell’articolo 39, si dovrebbe comunque dettare un’altra norma costituzionale sulla procedura necessaria a garantire l’efficacia generale del contratto collettivo. In

definitiva, proprio ipotizzando una legge sindacale rispettosa della Costituzione, si coglie l'importanza di una necessaria complementarità tra ordinamento statale e ordinamento sindacale. Attraverso la quale si potrebbe centrare l'obiettivo di una semplificazione della legislazione del lavoro. Con uno slogan sintetico, che spesso ripeto, dico: «legificare la contrattazione per delegificare il diritto del lavoro». Ed è superfluo chiarire che “legificare la contrattazione”, non vuol dire “imbrigliare la contrattazione”, bensì dare il necessario sostegno giuridico a soggetti e procedure nella stipulazione del contratto collettivo avente “funzione vicaria” della legge. Il che tra l'altro consentirebbe pure di superare la diatriba se il contratto collettivo, cui la legge fa rinvio, assuma automaticamente l'efficacia *erga omnes* – che intuitivamente è indispensabile, ma col dubbio dell'incostruzionalità – oppure conservi l'efficacia *di diritto comune* (che renderebbe però il rinvio praticamente inutile). Forse questo è un limite della legge Biagi: che efficacia hanno i contratti collettivi cui essa fa rinvio?

TIRABOSCHI – Passiamo ora alla prospettiva di analisi offerta dal punto di vista dell'ordinamento intersindacale cercando di chiarire i rinvii legislativi alla contrattazione aziendale senza il filtro selettivo, e il coordinamento, del contratto nazionale di categoria. La strada seguita dalla legge Biagi ma anche dalla legislazione più recente, passando dall'articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011 sino ad arrivare al c.d. *Jobs Act* del 2015.

RUSCIANO – Senza dubbio qui la prospettiva cambia. La contrattazione di secondo livello infatti è più intrinseca all'ordinamento sindacale e richiede perciò un discorso diverso. Questa contrattazione ha un'indiscutibile rilevanza, benché sia limitata alle aziende dove esiste un “sistema di relazioni industriali” degno di questo nome. E non sono molte essendo la struttura produttiva italiana, com'è noto, basata per lo più su piccole o medie imprese. Inoltre, con lo straordinario avvento delle nuove tecnologie e la frammentazione del lavoro indotta dalla nuova organizzazione, queste aziende vanno pure diminuendo. Non parliamo poi del Sud: dove tali aziende non sono mai state molte e adesso sono davvero poche a seguito della selvaggia deindustrializzazione in atto. A ogni buon conto, pur comprendendo che nelle grandi aziende la contrattazione aziendale è uno degli elementi dell'organizzazione produttiva, sarei comunque cauto. Non sono tutte positive infatti le conseguenze che ne derivano. Anzi su questo aspetto della contrattazione sarà il caso di ritornare. Per ora direi che, fra le conseguenze, quella positiva è la costanza (cioè la continuità e

immediatezza) della “partecipazione sindacale”. Vale a dire che, mentre nella contrattazione nazionale e territoriale si stabiliscono regole che poi dovranno essere gestite da altri soggetti, nella contrattazione aziendale sono gli stessi soggetti a negoziare e a gestire le regole. Queste potrebbero perciò essere considerate più flessibili, anche nell’ottica della “inderogabilità”, in quanto applicate con un costante controllo sindacale (scontata comunque la debolezza sindacale anche nelle grandi aziende).

Quanto all’articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011, invece, mi sono già pronunciato in altre sedi per la sua incostituzionalità. Anzitutto per la non facile identificabilità della formula “contrattazione di prossimità”. Ma al di là della terminologia, c’è un problema sostanziale: mi pare rischioso conferire a tale contrattazione – genericamente definita “di prossimità” – un potere derogatorio molto vasto senza stabilirne una precisa configurazione giuridica. Com’è pensabile che essa, non si sa con quali reali garanzie, possa derogare addirittura a disposizioni inderogabili della legge e dei contratti nazionali? Come non pensare alle probabili diseguaglianze che si verificherebbero tra i lavoratori, aprendo una breccia nel sistema dei diritti indisponibili dei lavoratori? Se, per esempio, nella “contrattazione di prossimità” si facesse rientrare la “contrattazione territoriale”, quale sarebbe l’adeguato presidio sindacale per fare da contrappeso del potere imprenditoriale?

TIRABOSCHI – Torna anche qui il nodo della legge sindacale?

RUSCIANO – In parte sì. Perché anche nella contrattazione c.d. “di prossimità” occorrerebbe una norma di legge, almeno sulla “rappresentanza unitaria” dei lavoratori. Onde evitare il ripetersi di vicende negoziali in cui risaltano le divisioni sindacali. Che ovviamente non giovano né agli imprenditori né ai lavoratori in quanto compromettono l’unicità, e quindi il rispetto, dello stesso contratto. Stando infatti all’esperienza, pare difficile che possano essere gli stessi accordi sindacali – e ciò del resto vale anche per la contrattazione nazionale – a fissare le regole procedurali della contrattazione.

TIRABOSCHI – Sulla base di queste premesse mi pare conseguente la valutazione sulla linea di politica legislativa seguita dalla legge Biagi. Un progetto di delegificazione del diritto del lavoro italiano che, anche a prescindere dalla valutazione di merito sui singoli contenuti, risultava privo dei

presupposti giuridico-istituzionali per la piena valorizzazione della contrattazione collettiva. È così?

RUSCIANO – Certamente sì. Tanto nella legge n. 30 del 2003 quanto nel decreto legislativo n. 276 del 2003, i rinvii ai contratti collettivi, ripeto, appaiono generici e per certi versi contraddittori. Infatti talvolta si parla solo di contratti collettivi, senza identificarne i soggetti. Talaltra di contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente rappresentativi (quali sono?). Insomma mai si riesce a capire davvero soggetti, natura, funzione e limiti di efficacia dei contratti cui si fa rinvio. E non escluderei che tale vaghezza sia una delle cause della moltiplicazione dei contratti nazionali e financo dei “contratti pirata”. È come se, dai rinvii imprecisi ai contratti collettivi a opera delle varie leggi (quindi non solo della legge Biagi), si fosse inviato implicitamente il messaggio a lavoratori e sindacati: “liberi tutti” a contrattare: “quando”, “come” e “dove” si vuole. In questa confusione, paradossalmente creata dallo stesso legislatore, possono mai funzionare sia l’ordinamento statuale sia l’ordinamento sindacale? Altro che complementarità!

TIRABOSCHI – Siamo ovviamente nel campo delle opinioni e della politica del diritto. Dal mio punto di vista, pur in un quadro teorico chiaro e lineare nella sua linea interpretativa, manca però un passaggio fondamentale che pure sarebbe possibile e forse anche doveroso a venti anni dalla promulgazione della legge Biagi. Perché tanta attenzione al dato formale – e ai rischi di degenerazione del sistema di tutele del lavoro affidate a una contrattazione collettiva priva di un minimo di istituzionalizzazione – e nessuna attenzione da parte della comunità dei giuslavoristi a quanto poi effettivamente avvenuto nella prassi applicativa? Perché nel nostro Paese mancano indagini su quella che Tullio Ascarelli chiamava la realtà giuridica effettuale e cioè come i diversi sistemi di contrattazione collettiva di categoria – e anche la contrattazione aziendale per quanto è dato saperne – hanno gestito la massa davvero cospicua di rinvii che la legge Biagi ha fatto alla “fonte” collettiva?

RUSCIANO – Su questo posso essere d’accordo, fermo restando che il dato formale è molto meno formale di quanto si pensi. Comunque sarebbe senz’altro utile svolgere una ricerca empirica (magari un progetto Prin concordato tra più Università) su “soggetti, contenuti, procedure ed effetti” dei contratti stipulati sulla base dei rinvii previsti non soltanto dalla legge Biagi ma anche, perché no, dalle leggi successive; come pure dall’articolo

8 del decreto-legge n. 138 del 2011. Sarei molto curioso di sapere cos'è successo nelle diverse vicende della "realità giuridica". Tra le quali non andrebbero trascurate né le tensioni e i conflitti endosindacali, né soprattutto le disuguaglianze, che in questo periodo stanno diventando un dato strutturale del mondo del lavoro, con il grave pericolo dell'aumento della conflittualità sociale e con il conseguente rischio addirittura di compromettere l'ordine democratico-costituzionale.

TIRABOSCHI – Un'ultima domanda. Non era la prima volta che il legislatore affidava importanti funzioni di delegificazione e di flessibilizzazione alla contrattazione collettiva. Questa del resto è stata la linea di politica legislativa perseguita anche dalle riforme del lavoro successive promosse da governi e coalizioni di diverso colore e segno politico. Cosa ha scatenato in questo caso quella che qualche collega ha definito nei termini di una frattura, forse ancora oggi non ricomposta, tra legislatore e comunità scientifica dei giuslavoristi?

RUSCIANO – Le fratture tra il legislatore e le numerose comunità scientifiche, per la verità, hanno cause molteplici e di diverso genere. Tanto da non riguardare soltanto i giuslavoristi. Da anni, in quasi tutti i settori dell'ordinamento, i giuristi (magistrati compresi) sopportano a malincuore la "legislazione alluvionale" e le tante leggi che si fa fatica persino a leggere, figuriamoci poi a ricondurle a "sistema normativo organico". Nel caso specifico certamente può aver in qualche misura inciso anche un dato politico in senso stretto (legato cioè, per così dire, alla "paternità politica" del legislatore). Tuttavia al riguardo non mi pare sia stata criticata soltanto la legge Biagi. Sono state criticate, per esempio, leggi precedenti (come il pacchetto Treu) e successive (come il *Jobs Act*), la cui "paternità politica" è di altro segno. E di recente il c.d. "decreto dignità". Certamente esiste una critica complessiva: è difficile negare che dalla "flessibilità" – sovente necessaria per soddisfare *oggettive* esigenze aziendali – si è arrivati all'attuale "precarietà" del lavoro (e, in aggiunta, alle basse retribuzioni). A questo riguardo è diffusa l'idea, forse non del tutto infondata, secondo cui, grosso modo dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo, il legislatore (sia di destra sia di sinistra) si sia fatto influenzare dalla cultura del neo-liberismo. Che privilegia l'impresa nella convinzione che il lavoro sia soltanto uno strumento della produzione, dimenticando il valore costitu-

zionale della “persona” che lavora. A questo proposito è il caso di ricordare, in conclusione, che fine ha fatto la c.d. *flexicurity*, tanto caldeggiata dal nostro amico Pietro Ichino.

Legge Biagi ed evoluzione del sistema di contrattazione collettiva

Intervista a Arturo Maresca

TIRABOSCHI – Uno dei punti più dibattuti e anche più controversi della legge Biagi è stato il rapporto tra legge e contratto collettivo. Questo è accaduto non solo nel dibattito scientifico ma anche nello sviluppo delle dinamiche delle relazioni industriali del tempo. Perché?

MARESCA – La legge Biagi ha indubbiamente fatto largo uso del rinvio alla contrattazione collettiva, ma la risposta del sindacato – come è accaduto anche per altre riforme del lavoro (*Jobs Act*), seppure in modo forse meno evidente – non è stata conseguente nel cogliere l’opportunità di intervenire dando attuazione ai rinvii operati dal legislatore. Le motivazioni di questo atteggiamento sono più d’una iniziando dalla concezione che il sindacato aveva (allora in modo assai più radicato di oggi) dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva. Una concezione maturata e alimentata dalla legislazione sulla *flessibilità negoziata* del decennio precedente che attribuiva al sindacato un potere rilevante, anzi determinante nella gestione del rinvio della legge alla contrattazione collettiva. Infatti, nel contesto normativo della flessibilità negoziata l’intervento della contrattazione collettiva costituiva spesso la condizione imprescindibile per il funzionamento della norma di legge, che subordinava l’applicazione della flessibilità all’accordo collettivo deputato ad integrare il precetto legale, destinato, altrimenti, a restare inoperante (si pensi alle causali in materia di contratti a termine affidate ai contratti collettivi dall’articolo 23, legge n. 56 del 1987). Quindi l’accesso alla flessibilità era condizionato all’accordo con il sindacato, che in questo modo esercitava il potere di regolare la flessibilità del lavoro, muovendo da una posizione di forza negoziale che attribuiva al sindacato un significativo vantaggio; vantaggio, peraltro, non limitato alla sola gestione della flessibilità, ma che si rifletteva più in generale sugli scambi che caratterizzano le trattative sindacali.

TIRABOSCHI – La legge Biagi si proponeva in effetti di superare questa prospettiva nella speranza di rendere più rapidi i processi di modernizzazione del mercato del lavoro soprattutto a livello decentrato.

MARESCA – Da qui la reazione del sindacato, per un verso, privato di questo vantaggio e, per un altro, chiamato a realizzare in sede collettiva un assetto di interessi diverso da quello fissato dal legislatore, assumendosene in tal modo la responsabilità di fronte ai lavoratori. Una responsabilità che ha implicazioni ben diverse, anche in termini di consenso, da quelle derivanti dall'esercizio della funzione originaria della contrattazione collettiva *acquisitiva* di apportare miglioramenti al trattamento minimo ed inderogabile fissato dalla disciplina legale, innalzando all'interno della categoria, del territorio o in azienda la soglia minima inderogabile dei trattamenti applicati ai lavoratori. Di qui la scarsa attrattività per il sindacato di un intervento integrativo della legge di non facile gestione perché destinato a non pagare né termini di consenso e neppure di alimentazione di scambi trasversali.

TIRABOSCHI – Altro nodo particolarmente controverso era quello della possibilità di concludere accordi separati.

MARESCA – Il riferimento è alla tecnica utilizzata dal legislatore (e alla sottostante finalità) per formulare il rinvio al contratto collettivo attraverso un innovativo criterio selettivo che, in base all'utilizzo della preposizione “da” anziché “dai”, individuava i sindacati legittimati all'interno di quelli comparativamente più rappresentativi. Il tema ha molteplici implicazioni che vanno considerate partendo dal punto iniziale, cioè il significato politico (ancor prima del contenuto) che per il sindacato assume l'esercizio o meno del rinvio: condivisione-partecipazione o rifiuto del progetto e delle opzioni del legislatore.

TIRABOSCHI – Una scelta forse obbligata se si pensa alle dichiarazioni di una parte del sindacato a margine della pubblicazione del Libro Bianco, dove l'opposizione al progetto di riforma era stata radicale e senza margini di compromesso.

MARESCA – La scelta del legislatore è stata indubbiamente adottata nella piena consapevolezza delle acute tensioni che, a quel tempo, caratterizzavano i rapporti tra Cgil, da una parte, e Cisl e Uil, dall'altra. Anzi come contromossa mirata ad intervenire ed incidere con una chiara scelta di

campo sulla situazione conflittuale che si era manifestata fin dal 2001, con l'accordo separato sul recepimento della direttiva europea sul lavoro a termine, e che si sarebbe protratta su vari fronti per un decennio fino all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011.

TIRABOSCHI – Una scelta di campo, nella contesa tra i due blocchi sindacali, da taluno giudicata quantomeno inopportuna se non anche cinica nelle sue non troppo velate finalità di fondo.

MARESCA – Di fronte a questa situazione conflittuale, che aveva portato dall'unità tendenziale e praticata al conflitto intersindacale, la scelta migliore del legislatore sarebbe stata, forse, quella di non intervenire, anche perché la modifica della formula precedentemente utilizzata per selezionare i sindacati legittimati ad esercitare il rinvio non obbligava necessariamente (anche se non dava certezza) all'unanimità i sindacati, ma probabilmente consentiva di esercitare il rinvio anche soltanto ad alcuni di quelli comparativamente più rappresentativi.

TIRABOSCHI – Invece il legislatore ha ritenuto di prendere posizione sul punto: con quale obiettivo, al di là della consapevolezza della conflittualità delle relazioni sindacali dell'epoca?

MARESCA – Difficile dirlo con certezza, la scelta del legislatore poteva essere intesa come prevalentemente tecnica, perché dettata dalla necessità di fornire una risposta rassicurante ad un problema concreto (l'individuazione dei sindacati legittimati a negoziare il rinvio della legge) non solo esistente, ma allora emergente. Oppure l'intenzione poteva essere quella di manifestare una neutralità istituzionale rispetto alle tre confederazioni, però salvaguardando la funzionalità delle norme (a partire da quelle contenute nella legge Biagi) con una soluzione finalizzata a sottrarre a ciascun sindacato una sorta di potere di veto con indubbi effetti interdittivi dell'esercizio del rinvio. O, infine, mandare un messaggio *chiaro e forte* per favorire ed auspicare la spaccatura tra Cgil, da una parte e, dall'altra, Cisl e Uil non solo (e non tanto) per realizzare anche attraverso accordi separati l'implementazione collettiva prevista dalla legge Biagi, ma più in generale per emarginare dalle relazioni industriali a livello governativo la Cgil e stringere per il futuro un dialogo costruttivo con Cisl e Uil. Una finalità, si potrebbe dire, analoga a quella perseguita qualche anno dopo

dalla Fiat, ma certamente diversa, perché una cosa sono le relazioni sindacali in un'azienda, tutt'altra cosa è la concertazione sociale.

TIRABOSCHI – E con quali conseguenze pratiche?

MARESCA – Per quanto riguarda gli effetti sul piano applicativo, si può dire che la scelta del legislatore non ha portato ad un esito significativo e, forse, ha finito per influire negativamente sull'esercizio dei rinvii alla contrattazione collettiva per il timore delle conseguenze degli accordi separati in una triplice prospettiva: quella delle tensioni delle relazioni sindacali in azienda, quella del probabile contenzioso giudiziario, quella delle possibili reazioni dei lavoratori.

TIRABOSCHI – Un ragionamento sul rapporto tra riforma Biagi e autonomia collettiva, per essere correttamente impostato, impone in ogni caso di valutare il grado di condivisione sociale della legge. Ha pesato la volontà del legislatore di superare il metodo della concertazione sociale quantomeno se inteso come unanimità di consensi? In realtà, a monte e poi a valle della legge Biagi si era registrato un robusto, anche se travagliato, processo di “dialogo sociale” a sostegno di buona parte delle opzioni legislative.

MARESCA – Non c'è dubbio che la condizione ottimale per favorire una piena interazione tra legge e contrattazione collettiva si colloca *a monte* della legge e riguarda la condivisione sociale della stessa; condivisione che permette di realizzare una consonanza tra governo e sindacato in ordine agli obiettivi da perseguire. La legge negoziata attraverso la concertazione sociale è stata la tecnica praticata per conseguire questo risultato. Certamente la concertazione sociale comporta una limitazione per l'azione del governo e per le iniziative legislative che intende intraprendere, dovendo tener conto degli interessi collettivi espressi dai sindacati che ne sono i portatori. Una limitazione alla quale, però, consegue il vantaggio (peraltro non scontato), una volta ottenuto il concerto, di prevenire/contenere il dissenso che altrimenti potrebbe manifestarsi nella fase di applicazione della legge, creando tensioni nei rapporti tra i sindacati, nella contrattazione collettiva con le imprese e nelle relazioni con i dipendenti nei luoghi di lavoro.

TIRABOSCHI – L'esito applicativo della legge Biagi sembra in effetti confermare questa analisi.

MARESCA – È fin troppo noto che ciò che conta non è soltanto l'approvazione di una legge e la sua entrata in vigore con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ma ancor più il suo funzionamento dimostrato dall'effettiva capacità, praticata in concreto, di regolare i comportamenti dei datori e prestatori di lavoro e di incidere sui rapporti giuridici che intercorrono tra questi soggetti. In questa prospettiva va considerata la concertazione sociale che ha preceduto la legge Biagi ottenendo la condivisione di un numero molto elevato (36) di organizzazioni sindacali, ma non della Cgil che è (ed allora lo era ancor più) il sindacato più rappresentativo. In questo modo il governo ha realizzato l'obiettivo di varare la riforma senza subire i veti della Cgil, ma allo stesso tempo si è esposto al dissenso della stessa, ancor più forte proprio perché sollecitato dallo spirito di rivalsa della Cgil, rimasta emarginata nella dialettica concertativa.

TIRABOSCHI – A livello numerico non c'era discussione...

MARESCA – Nel nostro sistema di relazioni industriali (oggi e nel 2003) non è certo il numero dei sindacati ad essere determinante nella concertazione sociale, quanto la loro effettiva rappresentatività, cioè la capacità di essere interpreti intelligenti (che vuol dire non inseguire, ma porsi alla guida di un processo di rinnovamento) degli interessi collettivi dei lavoratori.

TIRABOSCHI – Per non parlare della eccessiva frammentazione di attori e sigle sul fronte sindacale ma anche su quello datoriale.

MARESCA – La gestione della concertazione sociale con 36 sigle sindacali non è efficiente e neppure efficace e rischia di trasformarsi in un vuoto rituale, incapace di generare quelle mediazioni in concreto utili a prevenire o, quanto meno, a governare il dissenso. Anzi, per dirla in termini più espliciti e crudi, una concertazione con 36 sindacati realizza o una *finta* concertazione, che, in realtà, avviene soltanto con alcuni di essi (Cisl e Uil, con l'*amichevole* partecipazione della Ugl a dimostrazione che la storia della *cinghia di trasmissione* bidirezionale tende a replicarsi in forme e modi certamente diversi), oppure è una concertazione solo apparente e di facciata da utilizzare strumentalmente.

TIRABOSCHI – Con quale possibile valore aggiunto?

MARESCA – Certamente non costituisce alcun valore aggiunto imbarcare 36 sigle sindacali in un processo di concertazione vellicando la famelica ricerca di molti sindacati minori di un'effimera visibilità ottenuta marcando la presenza ad un tavolo di concertazione, nell'incapacità di guadagnarsi la posizione di parte in un tavolo di trattativa. Volendo semplificare al massimo un tema di estrema complessità, si potrebbe dire che la rappresentatività dei sindacati nella concertazione sociale si misura con la loro capacità di mediazione e disponibilità ad individuare soluzioni che comportino un impatto sociale accettabile e per questo si espongono ad un dissenso sì, ma fisiologico.

TIRABOSCHI – Quali spazi di azione allora per il governo?

MARESCA – Il governo ha il diritto-dovere di decidere ed agire per realizzare le riforme ritenute utili, anche quando queste non sono gradite, l'azione di governo deve essere guidata da scelte anche impopolari, ma coraggiose se necessarie al Paese. Un governo non può certamente selezionare le riforme da realizzare in base al solo consenso elettorale e neppure a quello sindacale, dovendo rispondere delle proprie decisioni al Paese ed ai cittadini-elettori, anche esponendosi al dissenso sociale ed all'azione di contrasto del sindacato la cui profondità ed effetti dipendono dalla capacità di mobilitazione del sindacato dissenziente (che così è chiamato a testare la sua rappresentatività). Specialmente se l'azione di contrasto del sindacato non si sviluppa nel merito (delle scelte di politica del lavoro), ma si propone di ostacolare politicamente l'azione di governo.

TIRABOSCHI – Che allora si discutesse di altro rispetto al merito della legge è una osservazione condivisa da molti a prescindere da un giudizio su colpe e responsabilità politiche di questa situazione...

MARESCA – Il dissenso della Cgil non ha certo impedito l'approvazione in Parlamento della riforma Biagi, la sua entrata in vigore, la sua successiva applicazione, ma certamente ha concorso a depotenziare la sua piena implementazione ed assimilazione nei luoghi di lavoro e nel mercato del lavoro, anche per quanto attiene all'esercizio dei rinvii rivolti alla contrattazione collettiva.

TIRABOSCHI – Un caso a ben vedere non isolato nel panorama italiano...

MARESCA – Nella storia delle relazioni industriali italiane si potrebbero ricordare episodi molto diversi tra loro, dal conflitto divampato nei primi anni Novanta sull'indennità di contingenza ai rinnovi separati del CCNL metalmeccanici firmati dalla Federmeccanica con Fim e Uilm, senza la Fiom che era il sindacato di gran lunga più rappresentativo della categoria. In questo caso la reazione della Fiom fu fortissima, però non riuscì ad impedirne l'applicazione nelle aziende (solo nella prima fase ed in alcuni limitati ambiti territoriali la Fiom impose la firma dei c.d. precontratti in sostituzione del CCNL); applicazione che segnò l'effettività (ben più importante dell'efficacia soggettiva) del CCNL. Ma insieme a questo risultato si deve anche prendere atto che il CCNL separato ha prodotto tensioni nelle relazioni sindacali in azienda e l'impossibilità di realizzare una necessaria modernizzazione dei contenuti della regolamentazione collettiva della categoria per la quale si è dovuto attendere il superamento degli accordi sindacali i cui frutti in termini di innovazione appaiono significativi prima con le politiche retributive realizzate ricorrendo al welfare e, poi, con il nuovo inquadramento fondato su criteri di classificazione.

TIRABOSCHI – Non è forse un caso che, nel pantano delle relazioni industriali dell'epoca, il governo avesse iniziato a cercare sponde operative, per lo sviluppo dei modelli organizzativi d'impresa, in altre figure professionali...

MARESCA – Immagino ti riferisca alla efficace intuizione maturata con la legge Biagi dell'importanza della categoria dei consulenti del lavoro nell'attività professionale da loro svolta assistendo le imprese. Com'è noto il sistema produttivo italiano è caratterizzato da imprese di piccole dimensioni nelle quali non c'è alcuna presenza sindacale e, spesso, neppure un collegamento con le associazioni imprenditoriali sul territorio, in questi casi l'applicazione delle nuove norme è filtrata da chi (appunto i consulenti del lavoro) assiste le imprese nella gestione amministrativa-normativa dei rapporti di lavoro del personale dipendente. Ora, i canali attraverso i quali le norme in materia di lavoro entrano (non in vigore, ma) in funzione sono senz'altro quelli delle organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale e sindacale, non è però assolutamente trascurabile l'apporto dei consulenti del lavoro, che operano a stretto contatto con le imprese ed intervengono nella gestione fisiologica dei rapporti di lavoro.

TIRABOSCHI – A margine della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 30 del 2003 e dei relativi decreti attuativi, anche autorevoli colleghi non hanno esitato a parlare di «flessibilità da pezzenti», «occupazione usa e getta», «mercificazione del lavoro». Come è possibile un giudizio così drastico quando il legislatore affida buona parte della attuazione della disciplina di legge alla contrattazione collettiva? Parliamo pur sempre di una contrattazione collettiva qualificata in termini di rappresentatività comparata...

MARESCA – Le reazioni fortemente critiche ed antagoniste, come alcune di quelle che si sono manifestate all'approvazione della legge Biagi da parte di non pochi commentatori, sono dettate da un dissenso di fondo rispetto al progetto di politica del lavoro sotteso alla riforma, prima che da valutazioni tecniche. Un dissenso all'interno del quale non è sempre facile distinguere le diverse sensibilità per i valori del lavoro dalle appartenenze ideologiche. Inoltre, ci si deve anche interrogare se questa reazione sia stata accentuata dal fatto che l'approvazione della legge Biagi sia stata rappresentata o, comunque, percepita come frutto di una precisa scelta politica della maggioranza di governo di imporre, del tutto legittimamente, la propria visione di modernizzazione del lavoro, sollecitando così specularmente un dissenso politico che si è manifestato anche in sede di analisi tecnica. In questo contesto un punto specifico che ha segnato profondamente la comunità scientifica dei giuslavoristi ha riguardato la volontà del governo di intitolare la riforma al nome di Marco Biagi. Un riconoscimento per onorare la memoria ed il sacrificio di Marco Biagi che aveva ispirato, ideato ed elaborato la riforma, ma questo riconoscimento aveva suscitato il sospetto di una utilizzazione del nome di Marco Biagi strumentalizza al fine di contrastare le veementi critiche che venivano mosse alla riforma. In questo contesto la scelta della legge Biagi di utilizzare ampiamente la tecnica del rinvio alla contrattazione non ha quindi sortito l'effetto che, in un contesto diverso, avrebbe forse potuto avere, pur con tutti i dubbi di un esito di questo tipo, anche in considerazione di quanto accaduto con altre riforme del lavoro (*Jobs Act*).

TIRABOSCHI – Si deve aggiungere che le critiche alla legge Biagi non sono giunte soltanto da commentatori tradizionalmente *pro labour*.

MARESCA – Sotto questo versante le perplessità sollevate hanno riguardato principalmente due aspetti. In primo luogo, l'assenza di interventi sulla disciplina della c.d. flessibilità organizzativa o funzionale, per la scelta del

legislatore di concentrare i suoi interventi sulla flessibilità in entrata, trascurando le flessibilità relative alla gestione del rapporto di lavoro (mansioni, orari, retribuzioni). Così concorrendo ad alimentare il fenomeno definito da alcuni della *fuga* dal rapporto di lavoro subordinato standard, quello a tempo pieno e indeterminato; tutto ciò a scapito della qualità del lavoro sul lato sia della domanda per quello impiegato nell'organizzazione dell'impresa e sia dell'offerta per quello richiesto ai lavoratori. La seconda perplessità ha riguardato l'utilizzo di norme generali che consentivano l'accesso ai rapporti di lavoro temporanei (le «ragioni tecniche, produttive o sostitutive»), sottraendolo così sia alle rigide predeterminazioni delle norme legali sia alla necessità del preventivo accordo sindacale. Un risultato sicuramente importante, ma che non teneva nel dovuto conto che l'utilizzo di questa tecnica si risolve, sostanzialmente, nel rimettere alla giurisprudenza del lavoro l'individuazione del contenuto della norma con i pesanti effetti negativi vissuti nel contenzioso in materia di somministrazione e contratto a termine. Una giurisprudenza che, com'è noto, vive le riforme del lavoro con una spiccata *partecipazione interventista*.

TIRABOSCHI – Sono osservazioni condivisibili ma il rischio era, una volta ancora, la paralisi.

MARESCA – Probabilmente le scelte operate con la legge Biagi nel contesto politico-sindacale in cui è intervenuta non potevano essere diverse e, certamente, hanno avuto il merito di concorrere al perfezionamento delle tecniche di legittimazione all'accesso al lavoro temporaneo successivamente utilizzate dal legislatore.

TIRABOSCHI – Sul piano tecnico quale è stato il principale motivo di sospetto da parte della dottrina rispetto al tentativo di affidare la modernizzazione del mercato del lavoro al contratto collettivo? L'assenza di una gerarchia nel sistema delle “fonti” collettive e quindi lo spazio assegnato alla contrattazione aziendale e anche a quella territoriale?

MARESCA – Personalmente non credo che sul piano tecnico si possano avanzare riserve sul coinvolgimento della contrattazione collettiva, a qualsiasi livello, nella modernizzazione della disciplina del lavoro. Infatti, una volta individuate le linee guida del cambiamento che il legislatore intende realizzare nelle politiche del lavoro, subito dopo si pone inevitabilmente il tema del coinvolgimento del sindacato: a) nella fase di elaborazione della

legge (concertazione forte con la legge negoziata o debole con il confronto-ascolto sindacale preventivo); b) nella fase di applicazione attraverso i rinvii della legge alla contrattazione collettiva. Quanto alla scelta del tipo di rinvio le alternative che il legislatore dovrà considerare per le sue scelte riguardano, da una parte, l'apporto del contratto collettivo rispetto alla funzione regolatrice della norma legale (completamento necessario con l'effetto di paralizzare la regola legale in mancanza dell'accordo sindacale; integrazione con la possibilità di arricchire o ridurre la regola legale; sostituzione con la facoltà dell'autonomia collettiva di dettare una regola alternativa a quella legale) e, dall'altra, i criteri di selezione non solo dei sindacati, ma anche dei contratti collettivi (nazionali, territoriali o aziendali) legittimati a dare attuazione al rinvio. Con queste alternative si deve misurare il legislatore che, peraltro, dovrà tener conto dei problemi che si pongono da sempre in materia: quello dell'efficacia soggettiva dell'accordo sindacale e quello delle difficoltà di individuazione dei sindacati legittimati. Problemi rispetto ai quali la mancanza di una gerarchia delle fonti collettive non sembra avere un'incidenza determinante, come dimostrano le esperienze della contrattazione collettiva nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dove una gerarchia c'è, ma i problemi restano.

TIRABOSCHI – A dimostrazione delle dinamiche che possono animare anche le questioni tecniche si può riprendere quanto in precedenza accennato sulla preposizione “da” anziché “dai” utilizzata dal legislatore per selezionare i sindacati legittimati all'interno di quelli comparativamente più rappresentativi.

MARESCA – Una tecnica inizialmente criticata anche perché ritenuta funzionale ad una precisa scelta di posizione del legislatore nei rapporti conflittuali tra le confederazioni Cgil, Cisl e Uil, ma che poi si è consolidata ed è stata adottata anche dall'articolo 51, decreto legislativo n. 81 del 2015 ormai considerata la norma paradigmatica dei rinvii della legge alla contrattazione collettiva. Peraltro, l'articolo 51 attinge dall'articolo 8, legge n. 148 del 2011, anche un altro criterio selettivo finalizzato ad individuare tra le rappresentanze sindacali aziendali quelle legittimate a stipulare i contratti aziendali che sono soltanto quelle (le “loro”) costituite dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

TIRABOSCHI – Il tutto in assenza di verifiche sul campo di quanto effettivamente accaduto con la pubblicazione della legge e la sua implementazione nei settori e nei contesti produttivi. Una anomalia italiana se pensiamo ai rapporti di monitoraggio sulla contrattazione collettiva presenti in numerosi altri Paesi.

MARESCA – Non c'è dubbio che soltanto un'indagine empirica che parta dalla raccolta degli accordi attuativi della legge Biagi potrebbe dimostrare l'impatto che essa ha avuto sulla contrattazione collettiva ed in che modo quest'ultima è riuscita a conformare la legge agli interessi collettivi ai vari livelli (nazionale, territoriale e aziendali).

TIRABOSCHI – Rispetto agli sviluppi degli scenari economici, che mettono in crisi la funzione del contratto nazionale di lavoro, la legge Biagi apriva anche alla dimensione territoriale. Era da poco entrata in vigore la riforma del titolo V della Costituzione e di registravano alcune buone pratiche nei territori come il discusso Patto Milano lavoro anch'esso pilotato da Marco Biagi.

MARESCA – La contrattazione territoriale non ha mai avuto nel sistema delle relazioni collettive del nostro Paese uno spazio significativo, essendo sempre stata relegata ad assolvere ad un ruolo di supplenza di quella aziendale quando, per la dimensione del datore di lavoro, quest'ultima non è realizzabile. La situazione non è cambiata con la riforma de titolo V della Costituzione; solo inizialmente in Veneto si ipotizzò di dare vita ad una contrattazione territoriale in competizione con quella nazionale di categoria. Ma il progetto abortì subito. Anche perché le aspettative suscitate dalla riforma del titolo V non ebbero il seguito che alcuni avevano inizialmente immaginato e che, addirittura, spingevano a presagire una regionalizzazione del diritto del lavoro. Poco tempo prima dell'assassinio di Marco Biagi, si tenne in Confindustria un importante convegno al quale partecipò anche Marco. In quel convegno, condotto con la regia del direttore generale dell'epoca (Stefano Parisi), il tema venne animatamente discusso per poi convergere su un'interpretazione restrittiva dell'ambito di applicazione («tutela e sicurezza del lavoro») della riforma del titolo V che precludeva qualsiasi fuga in avanti. Rispetto a quanto fin qui ricordato si deve, però, tenere ben distinta la contrattazione collettiva territoriale in materia economica e normativa da quella rivolta a regolare il mercato del lavoro.

TIRABOSCHI – In che termini?

MARESCA – Nel primo caso le perplessità derivano dalla considerazione che l'ambito territoriale non consente di apprezzare le differenze esistenti (anche in modo marcato sul piano organizzativo, tecnologico, economico) all'interno delle singole aziende, ma coglie soltanto il comune contesto macro-economico nel quale operano. Con la conseguenza che una contrattazione collettiva *specializzata* territorialmente non riuscirebbe ad articolare la regolazione in modo tale da apprezzare tali differenze e, quindi, finirebbe per uniformare le condizioni di lavoro, replicando la funzione della contrattazione a livello nazionale, con l'importate, ma insufficiente variabile delle condizioni macro-economiche del territorio. Questa obiezione, però, non riguarda la contrattazione relativa ai temi del mercato del lavoro, cioè quelli che non toccano direttamente la disciplina del rapporto di lavoro (esemplificativamente le politiche attive del lavoro). Anzi, in questo caso, la nota differenziazione territoriale dei mercati del lavoro richiede regolazioni che tengano conto di questa realtà e che mettano a frutto la specifica conoscenza del mercato e dei soggetti pubblici e privati che in quell'ambito possono interagire per realizzare quello che è ineludibile: un sistema attivo che orienti, accompagni e guidi l'incontro tra domanda e offerta del lavoro sia in condizioni di normalità, ma ancor più in situazioni di crisi.

TIRABOSCHI – La legge Biagi scommetteva molto sul ruolo dei sistemi bilaterali. Questa parte della riforma non è forse stata pienamente compresa. Colpa della impostazione dei giuristi del lavoro, che vedono nel contratto collettivo una sorta di equivalente funzionale della legge, e dunque tendono a privilegiare la sola funzione normativa? Oppure il legislatore si era mosso nella direzione, per molti non opportuna, di assegnare alle parti sociali funzioni e compiti pubblici o para-pubblici nella gestione del mercato del lavoro?

MARESCA – La natura (e cultura) accentuatamente conflittuale e poco partecipativa delle relazioni sindacali nel nostro Paese ha alimentato un'iniziale resistenza alla costituzione ed al funzionamento degli organismi bilaterali come strumentazione ausiliaria ad un sistema di relazioni sindacali ispirato o, addirittura, caratterizzato dalla bilateralità. Ciò anche perché la contrattazione collettiva nazionale è tradizionalmente focalizzata sulla parte normativa ed economica, nonché su quella obbligatoria, incentrata sui diritti sindacali, specialmente di informazione e consultazione; in

quest'ambito vengono costituiti ed operano anche commissioni e organismi paritetici, ma con la sola funzione di supportare il sistema di relazioni sindacali. Invece in questo contesto era (ed è) assai meno frequente l'affidamento ad organismi bilaterali di compiti destinati ad interagire con la tutela dei lavoratori nel rapporto e nel mercato del lavoro. Almeno questa era la situazione al tempo della legge Biagi alla quale, però, va riconosciuto il merito di aver posto le basi che hanno successivamente favorito il ricorso agli enti bilaterali. Ciò è avvenuto non solo per la gestione della previdenza e dell'assistenza sanitaria integrative, ma anche dei fondi di solidarietà per la predisposizione o il rafforzamento degli ammortizzatori sociali in costanza del rapporto di lavoro e, spiccatamente, per favorire il ricambio generazionale; tutto ciò si è realizzato prima nei settori che non avevano (né volevano avere) accesso alla CIG (bancari, assicurativi, postali, esattoriali, ecc.), ma poi anche in altri (ad esempio, il fondo Tris nel settore chimico-farmaceutico). Uno sviluppo che in tempi di pandemia ha dato prova della sua utilità sociale.

TIRABOSCHI – C'è qualche settore che ha dato buona prova nello sviluppo della bilateralità?

MARESCA – L'unico settore dove le relazioni sindacali hanno contribuito significativamente alla bilateralità è stato quello della somministrazione di lavoro. In questo caso le parti collettive hanno avuto la capacità di dare vita ad un sistema di tutele che ha consentito lo sviluppo della somministrazione, il suo affrancamento dai pregiudizi che su di essa gravavano, puntando sulla qualità delle relazioni di lavoro, oltretutto di quelle sindacali. Per completezza si deve aggiungere che in alcune categorie – dove l'applicazione del contratto collettivo nazionale, anche diffusa, si accompagna ad una scarsa adesione delle imprese e dei lavoratori alle associazioni di rappresentanza – la bilateralità è stata utilizzata nel tentativo di rimontare lo scarto tra l'utilizzazione del contratto collettivo ed il tasso di adesione alle associazioni di rappresentanza. A volte questa finalità è stata perseguita con modalità peculiari volte a sostenere (anche finanziariamente) più che i lavoratori, le associazioni di rappresentanza e le loro attività proposte-imposte ai datori di lavoro non associati, ma che utilizzano il contratto collettivo (fornitura di servizi, rilascio attestazioni-certificazioni, riscossione contributi di servizio contrattuale, ecc.). Modalità che hanno sollevato il tema del delicato equilibrio tra la libertà sindacale negativa garantita dall'articolo 39, comma 1, della Costituzione e le (necessarie) norme

finalizzate a riallineare le condizioni di lavoro praticate dai datori di lavoro a quelle previste dalla contrattazione collettiva.

TIRABOSCHI – Come giudichi, nel complesso e in termini conclusivi, l’impatto della legge Biagi sulla evoluzione del nostro sistema di contrattazione collettiva? E, più in generale, che idea hai oggi, guardando al futuro, del rapporto tra legge e contrattazione?

MARESCA – La legge Biagi è stata, più del pacchetto Treu, una legge di *rottura*, nel senso – occorre precisare – di un intervento di modernizzazione della disciplina del lavoro disposto ad affrontare consapevolmente il dissenso sindacale della Cgil (e quello *a rimorchio* di alcuni organismi a livello aziendale), pur di conseguire un risultato apprezzabile in termini di cambiamento. Ma il cambiamento effettivamente prodotto è stato meno significativo del segnale dato per quanto riguarda il sistema delle relazioni collettive che, pure, era stato chiamato dal legislatore ad implementare ed articolare l’intervento normativo. Come già accennato, il settore dove la qualità e intensità delle relazioni sindacali hanno consentito di conseguire concreti risultati positivi è stato quello della somministrazione di lavoro, anche per il buon funzionamento (quanto alle risorse finanziarie, alla semplificazione ed all’efficacia) degli enti bilaterali. Un settore dove le associazioni imprenditoriali e sindacali sono anche riuscite, con spiccata originalità, ad impiegare strumenti contrattuali (il lavoro intermittente) preclusi, almeno fino a poco tempo fa, in altri settori dove sono in grado di offrire un’alternativa valida alla terziarizzazione e frammentazione del ciclo produttivo, come è avvenuto di recente nel settore del turismo e ristorazione. Quanto ai rapporti tra legge e contratto collettivo, sono convinto che la soluzione più efficace e in qualche modo meno (all’apparenza) dirimpante sia quella contenuta nell’articolo 51, decreto legislativo n. 81 del 2015 (che ripete, aggiornandola, quella anticipata nel lontano 1982 dalla modifica dell’articolo 2120, comma 2, c.c.), che rimette alla contrattazione collettiva la facoltà di sostituire la regola legale. In primo luogo, perché consente la piena funzionalità della regola dettata dal legislatore, lasciando allo stesso tempo all’autonomia collettiva la facoltà di sostituirla laddove le parti riescono ad individuare una disciplina diversa (senza limitazioni) e più confacente agli interessi collettivi che possono emergere a livello nazionale, territoriale o aziendale. In secondo luogo, il criterio selettivo utilizzato quanto ai livelli contrattuali delle fonti collettive abilitate (che possono operare anche in competizione tra loro) ed ai soggetti sindacali

legittimati ad esercitare il rinvio appare quello più idoneo a consentire alla contrattazione collettiva di cogliere le opportunità laddove si presentano. In ultimo, il legislatore non interviene (come invece l'articolo 8, legge n. 148 del 2011) nel risolvere problemi spinosi che si pongono quando insorgono conflitti tra i soggetti sindacali legittimati ad esercitare il rinvio, lasciando la regolazione del conflitto ai principi generali o alle regole speciali dettate dall'autonomia collettiva. Resta il problema dell'efficacia soggettiva degli accordi collettivi che attuano il rinvio operato dalla legge, ma com'è noto si tratta di una criticità di carattere più generale che, anzi, in questo caso sembra meno acuto, potendo ritenersi l'accordo sindacale dotato della stessa efficacia della legge ha delegato l'intervento.

Capitolo IV

**PER UNA NUOVA ORGANIZZAZIONE
E DISCIPLINA DEL MERCATO
DEL LAVORO**

Non solo flessibilità e precarietà: il nodo delle politiche attive

Intervista a Edoardo Ghera

TIRABOSCHI – Il dibattito pubblico sulla legge Biagi è ruotato attorno ai concetti di flessibilità e precarietà. Il cuore della polemica è stata la ipotizzata revisione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Eppure la pietra angolare di questa riforma è un corposo (e ancora oggi in larga parte inattuato) capitolo dedicato alla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. È il nodo storico per il nostro Paese delle politiche attive del lavoro. Cosa non ha funzionato e perché questa percezione parziale dei contenuti e degli obiettivi della legge?

GHERA – Il quesito, articolato in più parti, mi sembra corretto. La legge Biagi e prima ancora il Libro Bianco, perseguivano l'obiettivo di riformare il mercato del lavoro introducendo elementi di flessibilità sia nella pluralità di modelli contrattuali, sia nella stessa disciplina delle tutele in caso di licenziamento. Un merito della legge è sicuramente la regolamentazione di sottotipi del rapporto quale il part-time, il lavoro a chiamata e simili. Il nodo dell'articolo 18 invece è rimasto invariato fino al *Jobs Act* e in definitiva un altro tassello importante è stato il rafforzamento della somministrazione di manodopera. Un insuccesso, a mio avviso, è stato invece il lavoro a progetto. Un altro aspetto negativo è l'assenza delle politiche attive che, come sappiamo, perdura fino ai nostri giorni. Volendo passare ad un giudizio sintetico si può dire che la legge Biagi fin dalla sua progettazione ha scontato la pesante ostilità dichiarata dal sindacato più forte, la Cgil, senza un impegno effettivo degli altri sindacati scarsamente interessati al tema delle politiche attive del lavoro.

TIRABOSCHI – In realtà quello della modernizzazione del mercato del lavoro è un nodo storico per il nostro Paese. Il collocamento pubblico non ha mai funzionato, mentre gli operatori privati sono stati ammessi solo nel 1997 con il pacchetto Treu. Lo stesso per la fornitura professionale di

manodopera che era stata oggetto di regolazione in Francia e Germania già ad inizio anni Settanta. Quali le ragioni di questo ritardo e di questa diffidenza verso gli operatori privati?

GHERA – L'intermediazione privata e il monopolio pubblico del collocamento corrispondono a delle tradizionali rivendicazioni dei sindacati. Le ragioni affondano in parte nella storia del sindacalismo soprattutto agrario del periodo fascista e successivamente nella volontà politica dei governi centristi rivolta a tenere fuori il sindacato dalla amministrazione del mercato del lavoro.

TIRABOSCHI – Le raccomandazioni europee in materia di flessicurezza sono state il faro della riforma. Lo slogan era “meno tutele nel contratto e più tutela sul mercato del lavoro”. Questa ricetta è da rimeditare o anche abbandonare oppure esistono semplicemente difetti tecnici di attuazione nel nostro Paese?

GHERA – Il Libro Bianco e flessicurezza sono raccomandazioni tipiche del diritto del lavoro neoliberista. Sono state avanzate in un contesto storico favorevole alla c.d. globalizzazione. Oggi devono essere profondamente ripensati e non saprei proprio dire quanto del Nord Europa sia trasferibile nel contesto italiano: poco, secondo me, data la struttura duale dell'economia italiana (divario Sud-Nord).

TIRABOSCHI – Uno dei freni alla piena attuazione del capitolo della legge Biagi su organizzazione e disciplina del mercato del lavoro è stata la diffidenza da parte del sindacato italiano ad assumere compiti e nuove responsabilità rispetto al funzionamento del mercato del lavoro. Eppure l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro è una naturale funzione del sindacato, una dimensione fondamentale rispetto alle trasformazioni del lavoro e anche nella prospettiva di un rilancio in Italia del modello di sindacalismo associativo. Perché questa ostilità anche rispetto a manifestazioni di bilateralismo nella sempre più delicata funzione di costruzione sociale dei mercati del lavoro e di avvicinamento tra la domanda e l'offerta di lavoro? Si tratta di una ritrosia ad abbandonare il modello di sindacato conflittuale o la paura di snaturarsi in una associazione di servizio?

GHERA – Il quesito ripete in gran parte i due precedenti. Aggiungo che l'incontro tra domanda e l'offerta di lavoro è una funzione tipica del sindacato associazione nella sua versione classica, cioè *tradeunionistica*. Da

noi il sindacato conflittuale con la emarginazione delle strutture associative ha prevalso da lungo tempo e si è comunque consolidato anche giuridicamente con l'inattuazione dell'articolo 39 della Costituzione. Un giudizio positivo deve essere dato degli enti bilaterali. Questi – anche se conosco poco il tema – mi sembrano però orientati al miglioramento delle tutele previdenziali (welfare aziendale e simili).

TIRABOSCHI – La legge Biagi assegnava compiti di *placement* anche alle scuole e alle università nella prospettiva di una maggiore integrazione tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro. Anche questo è uno storico tabù nel nostro Paese che poi spiega il fallimento dell'alternanza formativa, dei tirocini e dell'apprendistato, soprattutto nella prospettiva della costruzione di un sistema di formazione duale anche in Italia. Questa parte della legge Biagi non è stata praticamente attuata.

GHERA – La parte della legge Biagi dove giustamente si guardava all'integrazione tra sistema educativo-formativo e mercato del lavoro dovrebbe essere, a mio avviso, consolidata e sviluppata. Probabilmente sia l'alternanza scuola-lavoro che l'apprendistato meritano di essere potenziati. È evidente però che iniziative legislative in materia vanno incontro ai problemi legati alla frammentazione delle competenze regionali.

TIRABOSCHI – Altro tema su cui vi è stata una fortissima polemica sindacale e anche politica sono le misure di inserimento agevolato dei disabili e dei gruppi svantaggiati.

GHERA – Mi sembra che le misure di cui al quesito (articolo 13 e 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003) siano in se stesse valide, ma richiedono un severo controllo a cura degli stessi sindacati e non solo dell'ispettorato del lavoro. Soprattutto occorrerebbe fissare obiettivi ravvicinati ma precisi, includendo le agenzie private e/o cooperative sociali. In conclusione, questa parte della legge Biagi è da confermare e perfezionare.

TIRABOSCHI – Grande fiducia era poi riposta nei regimi di accreditamento, per la rete regionale dei servizi al lavoro, e nella borsa nazionale del lavoro, strumento moderno e agevolato dalle nuove tecnologie. Sono strumenti ancora attuali o dobbiamo guardare altrove? Cosa non funziona di quel modello?

GHERA – Mi sembra che gli istituti a suo tempo previsti dalla legge Biagi e tuttavia scarsamente funzionanti vadano reconsiderati nelle sedi competenti, ma è inutile negare che il fattore decisivo dovrebbe essere la riunificazione non del mercato ma dei mercati del lavoro. Ci si scontra ancora una volta con la riforma del titolo V della Costituzione e con l'attribuzione di competenze e di poteri eccessivi alle Regioni. Soltanto in un contesto di competenze radicalmente riformato si può porre la questione del giusto rapporto tra collocamento e intermediazione.

TIRABOSCHI – Nel dibattito ciclico sulle riforme del lavoro in Italia mancano valutazioni di impatto *ex ante* ma anche valutazioni *ex post*. La legge Biagi prevedeva la messa a regime di un sistema di monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro. Avviata la relativa commissione tecnica tutto si è fermato. Perché questa assenza di una cultura della valutazione che aiuterebbe a rendere meno violento e ideologico il confronto tra idee e visioni su come modernizzare il nostro mercato del lavoro?

GHERA – Anche questo quesito rimanda a quanto detto nelle precedenti risposte. Il rifiuto del monitoraggio sull'applicazione della legge Biagi è segnale della scarsa fiducia reciproca tra le parti sociali e analogamente verso i pubblici poteri. È chiaro che una cultura della valutazione non può svilupparsi nell'attuale contesto.

TIRABOSCHI – Una ultima domanda: quanto pesa, nel giudizio sulla legge Biagi, la mancata implementazione ed effettività del capitolo sulle politiche attive del lavoro e di ricollocazione?

GHERA – Non so se nell'opinione pubblica vi sia un giudizio negativo sulla legge Biagi che mi pare piuttosto dimenticata. Certo il tema delle politiche attive del lavoro è cruciale e andrebbe rivisitato anche parzialmente; per esempio sono personalmente favorevole al contratto di ricollocazione come strumento necessario per il rimpiego quanto meno dei lavoratori implicati nelle crisi aziendali. Ma qui si dovrebbe andare oltre ed immaginare ipotesi di uso produttivo della cassa integrazione.

Mercato del lavoro e tutela dei lavoratori: la ricetta della flexicurity

Intervista a Pietro Ichino

TIRABOSCHI – Sin dalla fase di progettazione la legge Biagi ha innescato un dibattito pubblico, a tratti molto duro e violento, che ancora oggi ruota attorno ai concetti di flessibilità e precarietà. Lo stesso si può dire, almeno in parte e con le dovute eccezioni, per il dibattito scientifico dove il tema dominante, nella fase di approvazione della legge, è stato quello dell'articolo 18 e della proliferazione di tipologie di lavoro atipico. A vent'anni di distanza che bilancio trai di questo dibattito?

ICHINO – Fin dall'inizio mi è apparso come un dibattito fortemente viziato dalla faziosità di troppi nostri colleghi appartenenti all'ala sinistra giuslavoristica, che squalificarono totalmente quella legge come foriera soltanto di precarizzazione dei rapporti di lavoro, rifiutando di riconoscere che essa non conteneva neppure un solo nuovo sotto-tipo di contratto di lavoro "precario"; essa ridisciplinava – sì – le collaborazioni autonome continuative, ma in senso fortemente restrittivo coll'imporre il requisito della stretta funzionalizzazione del contratto a un progetto ben determinato. Per il resto, i due soli sotto-tipi nuovi di contratto di lavoro previsti e disciplinati dalla legge Biagi erano: il c.d. *job sharing*, ovvero il "lavoro gemellato", che non aveva in sé nulla di precario consistendo soltanto nella coniugazione elastica di due rapporti di lavoro a tempo parziale, con coobbligazione solidale per l'intera prestazione in capo a entrambi i partner (la cui disciplina non era altro che la recezione in legge di una circolare emanata dal Ministro del lavoro Treu nel 1997); e il c.d. *staff leasing*, ovvero la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, nell'ambito della quale era previsto un rapporto di lavoro somministrato a tempo indeterminato assistito da piena stabilità, anzi: più stabile del rapporto di lavoro ordinario, perché in questo caso non era ammesso il licenziamento collettivo da parte dell'agenzia somministratrice, neppure nel caso di cessazione del contratto

di somministrazione. A ben vedere, era molto più marcata la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro contenuta nel pacchetto Treu del 1997, che per la prima volta aveva introdotto nel nostro ordinamento la somministrazione di lavoro, tipicamente a termine, e aveva alleggerito i vincoli in materia di lavoro a tempo parziale; ma quella legge era stata fatta da un governo di centro-sinistra e dunque la sinistra giuslavoristica si limitò a qualche mugugno. Quando poi il centro-sinistra tornò al potere, nel 2006, la parola d'ordine fu “abrogare la legge Biagi”; senonché il Ministro del lavoro Damiano, al dunque, non trovò in essa nessun contenuto “precarizzante” che si prestasse a essere abrogato. Se la prese, dunque, soltanto con il *job sharing* e lo *staff leasing*, i quali con la precarizzazione del lavoro non avevano nulla a che fare, ma avevano la colpa di essere comunemente indicati con un nome inglese: essi furono usati come “scalpo politico” da esibire all'opinione pubblica di sinistra per poter dire che si voltava pagina rispetto alla legge Biagi.

TIRABOSCHI – La quale, peraltro, conteneva anche un robusto capitolo dedicato alla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, che è stato oggetto di assai scarsa attenzione anche nella riflessione scientifica. È il tema delle politiche attive del lavoro che ancora oggi latitano nel nostro Paese. Hai una spiegazione di tutto questo?

ICHINO – Quella prima parte della legge del 2003 costituiva il completamento necessario della riforma avviata nel 1997 dal governo di centro-sinistra. La sinistra giuslavoristica imputò a questa parte della legge l'apertura del mercato del lavoro ai servizi offerti dagli operatori privati accreditati; ma questa apertura era stata già disposta dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, a seguito della sentenza *Job Centre II* della Corte di giustizia europea di due settimane prima. Solo che ci erano poi voluti altri due anni prima che i regolamenti necessari venissero emanati; cosicché la presenza degli operatori privati nel mercato del lavoro incominciò a essere percepita soltanto dopo altri due o tre anni. Sta di fatto, comunque, che l'attenzione della sinistra giuslavoristica si è sempre concentrata molto di più sulla regolazione del rapporto di lavoro che sulla regolazione del mercato, anche perché nella sua cultura ha sempre pesato molto l'eredità della negazione marxiana dell'idea stessa del mercato del lavoro come luogo di incontro negoziale tra una domanda e un'offerta, ovvia conseguenza della negazione dell'idea stessa del contratto di lavoro (“foglia di fico che copre la vergogna della dittatura de padrone sull'operaio”). La

sinistra giuslavoristica ha sempre creduto molto di più nella difesa del lavoratore *dal* mercato che nella sua difesa *nel* mercato.

TIRABOSCHI – In realtà, invece, quello della modernizzazione del mercato del lavoro è un nodo storico per il nostro Paese. Il collocamento pubblico non ha mai funzionato a regime mentre gli operatori privati, ammessi formalmente solo nel 1997 con il decreto delegato che hai appena citato, a un quarto di secolo di distanza mostrano qualche vitalità nel Nord del Paese, un po' meno al Centro, e quasi per niente al Sud. Lo stesso per la fornitura professionale di manodopera che era stata oggetto di regolazione in Francia e Germania già all'inizio degli anni Settanta. Quali sono le ragioni di questo ritardo e di questa diffidenza verso gli operatori privati?

ICHINO – Nella cultura del lavoro dominante nel nostro Paese l'importanza dei servizi al mercato del lavoro (informazione, orientamento, formazione mirata agli sbocchi occupazionali effettivamente esistenti, sostegno alle persone nelle transizioni professionali) è sempre stata misconosciuta, non solo a sinistra, ma anche a destra. Ancora oggi, a destra come a sinistra, sembra che siano pochissimi a rendersi conto dell'enormità scandalosa del dato emergente dall'indagine Unioncamere-Anpal, secondo la quale le imprese incontrano difficoltà per reperire il personale qualificato e specializzato che cercano nel 45 per cento dei casi. Quasi un milione e mezzo di posti di lavoro restano permanentemente scoperti a causa dell'incapacità del sistema di attivare i percorsi di addestramento o di formazione mirata indispensabili per rispondere a questa domanda espressa dal tessuto produttivo: si tratta di enormi giacimenti occupazionali che vengono sprecati a causa del malfunzionamento dei nostri servizi al mercato del lavoro. Se fossimo in grado di sfruttarli, essi basterebbero per dimezzare il nostro tasso di disoccupazione, riportandolo al di sotto della soglia della c.d. "disoccupazione frizionale", cioè di un fenomeno generalmente considerato fisiologico. Questa svalutazione bi-partisan delle politiche attive del lavoro può spiegarsi in parte con una caratteristica tipica delle amministrazioni pubbliche italiane: quella per cui esse sono strutturate essenzialmente in funzione dell'applicazione di procedure, essendo responsabilizzate soltanto in relazione al rispetto delle stesse ma non al conseguimento di risultati apprezzabili. Caratteristica, questa, che connota fortemente anche le strutture amministrative preposte al governo del mercato del lavoro, per lo più idonee soltanto allo svolgimento di attività di natura burocratica ma non di servizi utili a mettere in comunicazione domanda e offerta di lavoro.

Donde una generale sfiducia nell'utilità effettiva delle politiche attive del lavoro e comunque la preferenza della politica per le politiche passive, ovvero il sostegno del reddito a chi perde il lavoro o stenta a trovarlo, cui vengono dedicate quasi tutte le risorse disponibili.

TIRABOSCHI – Come è indicato nel Libro Bianco del 2001, le raccomandazioni europee in materia di flessicurezza sono state il faro della riforma. Lo slogan era “meno tutele nel contratto e più sostegno nel mercato del lavoro”. Questa ricetta è da rimeditare o hai notato difetti tecnici di attuazione? Intendo dire, è una formula superata o comunque legata a specifici contesti culturali come quelli del Nord Europa ma improponibile in Italia?

ICHINO – Si legge in diversi scritti che la parola d'ordine della *flexicurity* sarebbe stata ormai abbandonata anche dagli organi dell'UE che l'avevano fatta propria negli anni Novanta. A me non sembra affatto che sia così. Al contrario, essa a me appare sempre più attuale, quanto più diventa evidente la necessità di rovesciare il paradigma del mercato del lavoro: non più soltanto luogo dove sono gli imprenditori a scegliere i propri collaboratori, ma anche luogo dove i lavoratori per la maggior parte scelgono l'imprenditore meglio corrispondente alle rispettive esigenze, più capace di valorizzare il loro lavoro. E quanto più diventa evidente che la protezione del lavoro deve consistere nell'assicurare la possibilità effettiva di “usare il mercato”, ossia una possibilità di scelta tra diverse alternative, anche alla parte della forza-lavoro che ancora non la ha. Assicurare questa possibilità a tutti non è un'utopia: è il compito assegnato alla Repubblica dall'articolo 4 della Costituzione, di rendere effettivo il diritto-dovere di ogni persona di dare il proprio contributo al progresso materiale e spirituale della società «secondo le proprie possibilità e la propria scelta».

TIRABOSCHI – È il tema del tuo libro del 2020, *L'intelligenza del lavoro*.

ICHINO – Sì. Ma il dato da cui prende le mosse il ragionamento proposto in quel libro – la difficoltà che gli imprenditori incontravano a fine 2019 per trovare non solo il personale qualificato o specializzato che cercavano, ma anche gli operai comuni e i manovali – da allora è fortemente aumentato, imponendosi all'attenzione generale. Si è assistito al paradosso dell'aumento della mobilità spontanea dei lavoratori, dunque della loro possibilità effettiva di scelta dell'impresa per cui lavorare, proprio nella fase culminante della recessione più grave da un secolo a questa parte,

causata dalla pandemia. Il fenomeno della *Great Resignation*, rilevato inizialmente negli USA ma rivelatosi subito comune a tutti i Paesi dell'Occidente sviluppato, Italia compresa, non è altro che un'accentuazione – forse congiunturale, forse no – di quella mobilità spontanea di una parte molto rilevante della forza-lavoro che in Italia veniva rilevata e studiata da Bruno Contini ed Ugo Trivellato già nei primi anni del nuovo secolo. La quale significa che il mercato del lavoro maturo non è più rappresentato – per lo meno non lo è più nella sua manifestazione tipica e largamente prevalente – dal modello economico del monopsonio strutturale, dell'impresa-cattedrale nel deserto della disoccupazione o della sotto-occupazione agricola, come lo era all'indomani della prima rivoluzione industriale. Oggi nei Paesi sviluppati, se si eccettuano situazioni particolari, il difetto di potere negoziale di cui può soffrire una persona nel mercato del lavoro non è più la conseguenza del trovarsi di fronte a un unico possibile “compratore”, bensì dal difetto di informazione circa la pluralità dei possibili imprenditori interessati e/o dal difetto di servizi di formazione mirati al soddisfacimento di una abbondantissima domanda espressa dal tessuto produttivo, che stenta a trovare l'offerta di manodopera corrispondente. È questo il motivo per cui la protezione del lavoro, oggi, non può più consistere come all'indomani della prima rivoluzione industriale nella negazione dell'autonomia negoziale delle persone che vivono del proprio lavoro, cioè nella loro difesa *dal* mercato, bensì deve consistere essenzialmente nella loro difesa *nel* mercato, ovvero nel rafforzamento della loro capacità effettiva di scelta: quindi nel potenziamento dei servizi di informazione sulle opportunità occupazionali esistenti, di formazione mirata a renderle accessibili, di assistenza e sostegno alla mobilità geografica e professionale. Il mercato del lavoro, come tu da tempo insegni, è sempre più un mercato transizionale, nel quale cioè la sicurezza della persona che lavora non può più essere data dall'ingessatura del rapporto di lavoro di cui essa è titolare, ma deve consistere nella disponibilità di percorsi sicuri da una occupazione a un'altra. È l'idea che il Ministro del lavoro di Bill Clinton, Robert Reich, sintetizzava nello slogan “*better to have routes instead of roots*”.

TIRABOSCHI – Uno dei freni alla piena attuazione della legge Biagi è stata la diffidenza di una parte rilevante del sindacato, ostile in generale alla riforma ma anche ad assumere compiti e responsabilità rispetto al funzionamento del mercato del lavoro. Eppure, come hai scritto nel tuo studio del 1982 su *Il collocamento impossibile*, il servizio all'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro è una funzione naturale del sindacato, una

dimensione fondamentale rispetto alle trasformazioni del lavoro, anche nella prospettiva di un rilancio in Italia del modello di sindacalismo associativo. Perché questa ostilità anche rispetto a manifestazioni di bilateralismo nella sempre più delicata funzione di costruzione sociale dei mercati del lavoro e di avvicinamento tra la domanda e l'offerta di lavoro? Pensi che sia una diffidenza ad abbandonare il modello di sindacato conflittuale o la paura di snaturarsi in associazioni di servizio?

ICHINO – Nel movimento sindacale italiano la cultura della difesa dei lavoratori *dal* mercato, invece che *nel* mercato, figlia dell'invettiva marxiana contro l'idea stessa del "contratto di lavoro" di cui abbiamo parlato prima, ha prevalso nettamente per tutto il secolo passato. E nel nuovo secolo essa appare ancora fortemente radicata e diffusa. Per altro verso, anche nelle confederazioni sindacali più capaci di affrancarsi da quella cultura, come la Cisl e la Uil, prevale tuttora una definizione del proprio ruolo in chiave esclusivamente contrattuale: il sindacato come l'agente che negozia con la controparte, sia essa imprenditoriale o governativa, la regolamentazione dei rapporti di lavoro e dei rapporti previdenziali connessi. A più di un secolo di distanza sembra essersi del tutto perduta l'idea del servizio alle persone nel mercato del lavoro, che tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento costituì la prima funzione delle camere del lavoro, delle leghe bracciantili della pianura padana, delle grandi istituzioni del movimento operaio quali la Società Umanitaria di Milano. La quale accoglieva gli immigrati alla discesa dal treno offrendo loro una minestra calda e un primo tetto, ma subito dopo offriva loro la formazione necessaria per candidarsi ai posti di lavoro che nell'industria andavano via via aprendosi; e – prima che il regime mussoliniano avocasse al sindacato unico fascista questo ruolo – svolgeva il ruolo dell'ufficio di collocamento con tanta maggiore efficacia quanto più il servizio offerto era apprezzato dalle imprese. Anche i centri di formazione dei salesiani, del resto, svolgevano efficacemente questa funzione. Di quella stagione, nella cultura attuale del movimento sindacale italiano, non è rimasto nulla.

TIRABOSCHI – La legge Biagi assegnava compiti di *placement* anche alle scuole e alle università nella prospettiva di una maggiore integrazione tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro. Anche questo è uno storico tabù nel nostro Paese, che poi spiega il fallimento dell'alternanza formativa, dei tirocini e dell'apprendistato, soprattutto nella prospettiva della costruzione di un sistema di formazione duale anche in Italia. Questa

parte della legge Biagi non è stata praticamente attuata e, rispetto alla richiesta di pubblicare e rendere accessibili i *curricula* degli studenti, è stata sconfessata da circolari interpretative. Pensi sia una partita persa nel nostro Paese o vi sono spazi per un rilancio?

ICHINO – Non possiamo darla per persa definitivamente, questa partita. Perché dalla ripresa di quel discorso, da una maggiore integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione e il tessuto produttivo, dipende anche la speranza di colmare il *gap* qualitativo che oggi si registra fra domanda e offerta di lavoro, dal quale deriva il tasso altissimo di disoccupazione giovanile nel nostro Paese. Ma ne dipende anche, a ben vedere, la possibilità di aumentare la produttività del lavoro, che in Italia ormai da un quarto di secolo ristagna.

TIRABOSCHI – Altro tema su cui vi è stata una fortissima polemica sindacale e anche politica sono le misure di inserimento agevolato di cui agli articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Si è parlato di mercificazione e ghettizzazione dei disabili e dei gruppi svantaggiati. Era proprio così?

ICHINO – Quei due articoli del decreto delegato, in realtà, miravano pragmaticamente ad aumentare il flusso delle assunzioni di persone disabili. È vero, però, che su quel terreno sarebbe stata – e sarebbe tuttora – necessaria una riforma profonda del sistema ispirata al modello svedese, che è fondato sul principio della “neutralizzazione dell’handicap”: collocare la persona là dove la sua disabilità non produce un deficit di produttività, fornendole l’addestramento specificamente necessario in collaborazione con l’impresa interessata e coprendo interamente, dove necessario, anche il costo necessario per l’adattamento strutturale del posto di lavoro. Vero è, d’altra parte, che è difficile pensare a un servizio di questo genere innestato su di una struttura amministrativa come la nostra, che non è in grado neppure di attivare i percorsi necessari per collocare le persone normo-dotate.

TIRABOSCHI – Grande fiducia era poi riposta nei regimi di accreditamento, per la rete regionale dei servizi al lavoro, e nella borsa nazionale del lavoro, strumento moderno e agevolato dalle nuove tecnologie. Sono strumenti ancora attuali o dobbiamo guardare altrove?

ICHINO – Quando la previsione della borsa nazionale del lavoro uscì, nel 2003, la criticai perché non credevo all’idea di un sistema informatico

unificato che consentisse di mettere automaticamente in contatto tra loro tutte le domande e le offerte di lavoro: sia la domanda sia l'offerta sono sempre meno suscettibili di una classificazione utile per la loro ricerca reciproca, anche – ma non soltanto – a causa della sempre più rapida evoluzione delle tecniche applicate. Poi, però, nell'ultimo decennio ho visto nascere diverse piattaforme digitali per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, alcune delle quali sembrano essere molto efficaci: le tecniche di “lettura” della domanda e dell'offerta si sono dunque evidentemente molto evolute. Sta di fatto, però, che le piattaforme capaci di funzionare bene richiedono un aggiornamento costante della “griglia di lettura”, in relazione all'evoluzione delle tecniche applicate, del quale non credo che l'amministrazione pubblica possa essere capace. Quanto ai regimi di accreditamento degli operatori privati, mi sembra che questa parte della legge Biagi abbia dato nel complesso buona prova, anche se si osserva un forte squilibrio tra lo sviluppo di questa attività al Centro-Nord e nel Sud del Paese.

TIRABOSCHI – Ma i regimi di autorizzazione delle agenzie private di collocamento hanno ancora senso? Le agenzie autorizzate sono pochissime, mentre c'è un proliferare di agenzie di ricerca e selezione che di fatto operano con requisiti inferiori sempre nell'area del collocamento. In tutto questo non hanno perso peso intermediari non autorizzati, caporali che ancora oggi governano ampie quote di “somministrazioni” soprattutto in agricoltura e in edilizia. Cosa non funziona di quel modello?

ICHINO – Per quel che riguarda i servizi di informazione per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, ivi compresi quelli di ricerca e selezione del personale, la mia idea è sempre stata che più ce ne sono meglio è. E che distinguere i primi dai secondi non abbia molto senso. Le sole cose che occorre assicurare è che essi siano totalmente gratuiti per i lavoratori e che operino in modo trasparente e imparziale, rispettando rigorosamente i divieti di discriminazione. Chi svolge questa funzione in modo professionale, continuativo, dovrebbe dunque essere assoggettato al solo obbligo dell'iscrizione in un apposito elenco, che renda possibile la sorveglianza dell'Ispettorato del lavoro sulla sua attività. Quanto al caporalato, con questa espressione, a mio avviso, si indicano dei fenomeni molto diversi tra loro, che richiedono misure corrispondentemente diverse. Nei casi più gravi il “caporale” è un vero e proprio fornitore di attività lavorativa, che la organizza e la sfrutta – sempre in modo iniquo e talora anche in modo

brutale, ai limiti e anche oltre i limiti della riduzione in schiavitù – approfittando per lo più dell’incapacità delle persone coinvolte di farsi valere per ignoranza dei loro diritti, incapacità di esprimersi, mancanza dell’assistenza necessaria per trovare lavoro altrove, sovente anche a causa della loro condizione di immigrazione clandestina. Nei casi meno gravi è soltanto un reclutatore e trasportatore (talvolta con un automezzo del tutto inadeguato) di persone al luogo di lavoro; in quest’ultimo caso, a ben vedere, il “caporale” supplisce a una carenza di servizi pubblici informazione e assistenza delle persone (soprattutto degli immigrati), nonché di trasporto: basterebbe istituire questi servizi e farli funzionare in modo efficiente e sicuro per risolvere il problema.

TIRABOSCHI – Nel dibattito ciclico sulle riforme del lavoro in Italia mancano valutazioni di impatto *ex ante* ma anche valutazioni *ex post*. La legge Biagi prevedeva la messa a regime di un sistema di monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro. Avviata la relativa commissione tecnica tutto si è fermato. Perché questa assenza di una cultura della valutazione che aiuterebbe a rendere meno violento e ideologico il confronto tra idee e visioni su come modernizzare il nostro mercato del lavoro?

ICHINO – Il problema si è riproposto con la legge Fornero del giugno 2012: essa prevedeva una rilevazione sistematica dei propri effetti, che in parte è mancata del tutto, in parte (quella relativa al contenzioso giudiziale) è stata attuata dal Ministero della giustizia, che però non pubblica i dati raccolti. Nelle amministrazioni italiane manca del tutto la consapevolezza dell’importanza della disponibilità dei dati sull’applicazione delle leggi al fine dello studio del loro impatto. Ma a questo proposito, prima ancora che l’inadempimento dell’obbligo di raccolta e pubblicazione dei dati da parte delle amministrazioni, deve essere denunciato l’inadempimento pressoché totale della propria funzione di controllo sull’implementazione delle misure di politica del lavoro da parte dell’ente che vi sarebbe preposto, ovvero l’Inapp, che altro non è se non l’ex Isfol: un ente in cui sono occupate molte centinaia di persone, che costa ogni anno circa 100 milioni di euro (assai più del Cnel, di cui nel 2016 il Parlamento aveva disposto la soppressione!), ma tuttavia incapace di rilevare direttamente alcun dato sul funzionamento effettivo dei servizi per l’impiego italiani, del tutto afono sulla loro inefficienza e sui loro gravissimi ritardi rispetto agli altri maggiori Paesi europei, indifferente allo scandalo della mancata implementazione del sistema di rilevazione e monitoraggio dell’efficacia della

formazione professionale previsto dagli articoli 13-16 del decreto legislativo n. 150 del 2015, come allo scandalo dell'inesistenza di un servizio capillare di orientamento scolastico e professionale degno di questo nome in tre quarti delle Regioni italiane. Detto questo, però, a mio avviso il problema non è soltanto di mancato controllo e valutazione sull'implementazione delle politiche del lavoro: noi dovremmo incominciare ad applicare in questa materia un metodo sperimentale già nella fase di progettazione di queste politiche.

TIRABOSCHI – Che cosa intendi dire?

ICHINO – Nel 2011 la Fondazione Giuseppe Pera ha promosso a Lucca su questo tema un convegno internazionale che si è concluso con una dichiarazione sottoscritta da 32 economisti e giuristi (*La dichiarazione di Lucca*, in www.pietroichino.it) provenienti da tutte le parti del mondo, nella quale si afferma non solo la possibilità, ma anche la necessità e la piena liceità etica dell'applicazione del metodo sperimentale nel campo delle politiche sociali e del lavoro: lo stesso metodo che si applica obbligatoriamente per l'autorizzazione del commercio di qualsiasi farmaco. Se i *policy makers* incominciassero ad applicare questo metodo per verificare gli effetti delle misure che intendono varare, come per esempio si è fatto recentemente in Finlandia per studiare gli effetti su un campione di duemila persone di un "reddito di base" erogato a ogni cittadino solo in quanto tale, il dibattito sulle politiche del lavoro sarebbe molto meno ideologico e più fondato sulle evidenze empiriche.

TIRABOSCHI – Una ultima domanda: pensi che il giudizio in larga parte negativo sulla legge Biagi, diffuso nell'opinione pubblica, sia dovuto alla mancata implementazione ed effettività del capitolo sulle politiche attive del lavoro? Tu, per esempio, hai sempre creduto nel contratto di ricollocazione, eppure anche di questo strumento si è persa traccia. Ma se è così, non ha allora senso tornare alle vecchie politiche statiche di tutela del posto di lavoro e agli strumenti di sostegno passivo del reddito?

ICHINO – Se escludiamo i miliardi spesi per una formazione professionale di cui nessuno rileva analiticamente l'efficacia – come andrebbe fatto per mezzo dell'anagrafe di cui ho fatto cenno prima – l'Italia spende per le politiche attive del lavoro meno di un centesimo di quello che spende per le politiche passive. Anche perché le politiche passive non richiedono

particolari capacità amministrative: erogare un sussidio è cosa che sa fare anche l'amministrazione più rudimentale; le politiche attive, invece, richiedono un *know-how* operativo sofisticato, che non si acquista dall'oggi al domani, ma richiede anni di formazione e di esperienza del personale che vi è addetto. Per questo la politica italiana non ama le politiche attive del lavoro: perché l'orizzonte programmatico dei governi non supera quasi mai l'anno e mezzo o due della loro durata probabile, e in uno o due anni non si mette in piedi né una amministrazione capace di attuare un servizio capillare di assistenza ai disoccupati, né una rete di operatori pubblici e privati come quella necessaria per il funzionamento del contratto di ricollocazione; e neanche si può mettere in campo uno stuolo di *job advisors* capaci di prendere in carico ogni adolescente all'uscita di ciascun ciclo scolastico per tracciarne il profilo delle aspirazioni e delle capacità e indirizzarlo sul percorso migliore verso l'occupazione per la quale è più adatto. I Paesi dove i servizi per l'impiego funzionano hanno dei *job advisors* con almeno due anni di formazione specialistica post-laurea; l'Italia, invece, è il Paese dove quattro anni fa si è potuto pensare di risolvere il problema dei servizi del lavoro immettendo nel sistema tremila bravi giovani totalmente a digiuno della materia, con un corso di formazione della durata di due settimane. Perché le politiche attive del lavoro nel nostro Paese decollino occorrerebbe un programma di respiro almeno quinquennale, capace di sopravvivere all'avvicinarsi annuale o biennale dei governi; e capace di offrire anche agli operatori privati una sponda sicura cui fare riferimento per i loro investimenti in questo campo. Detto questo, però, resta il fatto che – come dicevamo poco fa – l'evoluzione del mercato del lavoro non chiede il permesso né ai governi né all'opinione pubblica. La maggior parte delle persone che vivono del proprio lavoro oggi ha fatto proprio il motto di Reich, “*better to have routes instead of roots*”. La mancanza di una rete di servizi efficienti rende certamente i deboli ancora più deboli nel mercato del lavoro; ma non è certo dall'ingessatura del rapporto di lavoro che può derivare la sicurezza dei lavoratori deboli, perché non esiste impresa di cui si possa essere sicuri che esisterà ancora fra cinque anni. Per questo sono convinto che la strategia di protezione del lavoro cui sono ispirate le leggi Treu del 1997, Biagi del 2003, Fornero del 2012 e il *Jobs Act* del 2014-15, nonostante tutti i ritardi che l'amministrazione del lavoro italiana fa registrare, non abbia serie alternative. *Hic rodus, hic salta*.

Potenziare il sistema pubblico di servizi per l'impiego: il regime di accreditamento

Intervista a Pier Antonio Varesi

TIRABOSCHI – Di legge Biagi si è parlato molto a proposito di flessibilità e precarietà. L'attenzione della comunità scientifica si è in prevalenza concentrata sul tentativo di riformare l'articolo 18 dello Statuto e sulle tipologie contrattuali non standard. Poca attenzione è stata invece prestata al grande capitolo relativo alla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Su questo fronte il tema più discusso è stato il ruolo concesso agli operatori privati.

VARESI – Spesso si attribuisce al decreto legislativo n. 276 del 2003 l'ammissione di soggetti privati all'erogazione di servizi per l'impiego. In proposito è opportuno precisare che questa apertura è da ricondurre a provvedimenti antecedenti al decreto legislativo n. 276 del 2003. Infatti, sono stati la legge 24 giugno n. 196 del 1997, che ha ammesso lo svolgimento da parte di soggetti privati di un particolare tipo di servizio per l'impiego (la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, attualmente denominata "somministrazione di lavoro"), e l'articolo 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che disciplina la concessione dell'autorizzazione a soggetti privati a svolgere attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, a porre fine al c.d. "monopolio pubblico" del collocamento. Queste riforme, invero, non sono attribuibili unicamente a nuovi orientamenti maturati nel nostro Paese. Non possono essere sottovalutate, infatti, le influenze esterne: mi riferisco in particolare alla nota sentenza della Corte di giustizia europea sulla illegittimità del monopolio pubblico in materia di collocamento ed alle autorevoli sollecitazioni dell'OIL alla creazione di un sistema "misto" di servizi per l'impiego. Questa precisazione non impedisce di riconoscere il ruolo decisivo svolto dal titolo II (*Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*) del decreto legislativo n. 276 del 2003 nel riordinare la legislazione in materia e nel tracciare nuovi percorsi.

TIRABOSCHI – Quale l'aspetto di maggiore novità della legge Biagi sotto questo aspetto?

VARESI – Se parliamo degli aspetti più innovativi merita specifica attenzione la disciplina dell'accreditamento, purtroppo a lungo ostaggio di riserve ideologiche che hanno impedito a questo istituto di dispiegare a pieno le sue potenzialità.

TIRABOSCHI – Per quale ragione, a pochi anni dal decreto legislativo n. 469 del 1997, il legislatore ha ritenuto di dover intervenire nuovamente sulla stessa materia?

VARESI – Erano già emerse con evidenza le difficoltà di attuazione registrate in entrambi i principali filoni di riforma del decreto legislativo n. 469 del 1997, sia sul versante del decentramento di poteri amministrativi alle Regioni ed agli enti locali, sia su quello dell'apertura a soggetti privati. Trascorso più di un quinquennio un nodo fondamentale permaneva irrisolto: la capacità del sistema italiano di servizi per l'impiego (ricomprendendo in questo concetto l'insieme dei soggetti pubblici e privati) di erogare servizi in misura adeguata rispetto alle esigenze espresse dai datori di lavoro e dai lavoratori interessati. Non era un problema di scarso rilievo se si hanno a mente gli impegni, continuamente rinnovati ed emblematicamente ripresi nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, volti ad assicurare ai cittadini il diritto ad accedere a un servizio gratuito di collocamento.

TIRABOSCHI – E infatti in materia di efficienza e sufficienza del sistema pubblico di collocamento in Italia era intervenuta anche la Corte di giustizia europea nel celebre caso *Job Centre* che aprì la strada alla riforma Treu.

VARESI – A oltre cinque anni di distanza da quest'ultimo provvedimento il Paese ha dovuto prendere atto che i servizi per la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro non erano ancora sufficientemente sviluppati; non lo erano per la parte offerta da strutture pubbliche e non lo erano per la parte offerta da soggetti privati. Le indagini sul punto indicavano che in Italia i centri per l'impiego incrociavano solo tra il 4 ed il 5% degli incontri tra domanda ed offerta di lavoro. A questo dato andava aggiunto qualche punto percentuale da ricondurre all'attività di soggetti privati (all'incirca il 5%), la cui modesta entità può essere attribuita principalmente al fatto che sono stati pochissimi i privati che hanno richiesto l'autorizzazione o

l'accreditamento per svolgere i servizi per l'impiego ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997. L'Italia denotava quindi livelli significativamente inferiori a quelli dei principali Paesi europei: il panorama a livello europeo, nello stesso periodo, segnalava infatti che gli incroci tra domanda ed offerta realizzati da strutture specializzate raggiungevano in molti Paesi tra il 20 ed il 25% del totale degli incontri, con punte ancor più alte in Francia. Il titolo II del decreto legislativo n. 276 del 2003 può dunque essere letto come il tentativo di elevare la quota degli incroci tra domanda ed offerta di lavoro realizzati da strutture specializzate, come richiede un mercato del lavoro sempre più complesso e sofisticato, nel tentativo di superare il divario che ci separava da realtà in cui la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro era svolta con metodi e con forme organizzative più efficaci ed efficienti.

TIRABOSCHI – Un obiettivo importante offuscato, come dicevamo, dalla contesa politica su altri capitoli della legge.

VARESI – L'importanza di questo traguardo non poteva sfuggire; l'obiettivo interessava sia i datori di lavoro, che avrebbero potuto così essere aiutati in tempi rapidi ed in forma puntuale nel reperimento della manodopera necessaria, sia i lavoratori, in quanto buoni servizi per l'impiego avrebbero reso trasparente il mercato del lavoro e sarebbero stati dunque fondamentali per far funzionare non solo in modo efficace ma anche equo l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. In particolare, i lavoratori socialmente e culturalmente più deboli, quelli esclusi o ai margini delle reti informali di mediazione, avrebbero potuto trarre notevole giovamento da un sistema volto ad assicurare la circolazione delle informazioni sui posti vacanti e forme di aiuto (o addirittura di accompagnamento) nella corretta lettura di tali informazioni e nella predisposizione dei percorsi orientativi e/o formativi necessari per colmare l'eventuale divario tra professionalità posseduta e professionalità richiesta.

TIRABOSCHI – Eppure anche rispetto a questo aspetto della riforma presto emerse un nodo politico consistente nella contrapposizione tra pubblico e privato nei servizi al lavoro.

VARESI – Molti commentatori hanno interpretato questa parte della riforma come indirizzata a favorire essenzialmente la presenza di soggetti privati a scapito di quelli pubblici: è una lettura diffusa, che ha sorprendentemente

accomunato coloro che hanno criticato aspramente questa parte del decreto legislativo (secondo i quali l'obiettivo perseguito era quello di creare un mercato dei servizi per l'impiego in cui avrebbero operato solo «agenzie che non potrebbero essere che private» con un'implicita emarginazione delle strutture pubbliche) ed anche una parte di coloro che, invece, l'hanno apprezzata ma nel nome di un'interpretazione dilatata del principio di sussidiarietà orizzontale. Non condividendo queste letture, ritengo fosse possibile allora (ed a maggior ragione è possibile ora, a venti anni di distanza) interpretare le norme del titolo II superando visioni incentrate sulla contrapposizione (prevalentemente ideologica) tra pubblico e privato.

TIRABOSCHI – Si tratta di previsioni ancora attuali?

VARESI – Vi sono tratti di questa parte della riforma che risultano particolarmente innovativi ed apprezzabili anche a distanza di tempo, come dimostra il fatto che l'alternarsi delle diverse maggioranze politiche non vi ha apportato modifiche strutturali. Mi riferisco in particolare ai seguenti punti: 1) nel decreto legislativo n. 276 del 2003 il concorso dei privati al sistema di servizi per l'impiego è disciplinato in modo più puntuale mediante l'utilizzo di due distinti istituti (l'autorizzazione e l'accreditamento) nell'intento di delineare possibili ruoli diversi dei soggetti privati nel mercato del lavoro; 2) per quanto riguarda i soggetti autorizzati la novità che appare più incisiva è rinvenibile nella norma che prevede il superamento dell'esclusività dell'oggetto sociale, onde favorire il dispiegamento da parte dello stesso soggetto di tutta la gamma di servizi che è in grado di erogare (dalla somministrazione, all'intermediazione, alla ricerca e selezione del personale ed al supporto alla ricollocazione professionale); 3) L'aspetto su cui portare attenzione anche oggi è certamente l'accreditamento, un istituto peraltro già sperimentato in altri campi (ad esempio la sanità) che offre l'opportunità di ripensare il sistema di servizi per l'impiego oltre lo schema dicotomico pubblico v. privato.

TIRABOSCHI – Quale era la finalità dei regimi di accreditamento?

VARESI – Il fine perseguito dal legislatore delegato era di offrire ai sistemi regionali per l'impiego l'opportunità di potenziare la loro azione sul mercato del lavoro, attuando quanto previsto dalla programmazione pubblica sia mediante le strutture pubbliche (i centri per l'impiego), sia ricorrendo al supporto di soggetti privati riconosciuti idonei ad erogare “servizi al

lavoro”. In questo quadro, gli operatori accreditati, diversamente dai soggetti autorizzati, svolgono un servizio pubblico; nella fattispecie in esame ricorrono infatti congiuntamente i due elementi essenziali che qualificano il servizio pubblico: le attività sono finalizzate al soddisfacimento degli interessi della collettività ed è rinvenibile uno specifico vincolo o collegamento organizzativo tra il gestore accreditato ed il soggetto pubblico.

TIRABOSCHI – E quale rapporto con i regimi di autorizzazione?

VARESI – L’autorizzazione è definita come il provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori pubblici e privati allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, di intermediazione, di selezione e ricerca di personale e di supporto alla ricollocazione professionale. L’autorizzazione è esclusivamente finalizzata allo svolgimento, da parte delle agenzie per il lavoro (di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 276 del 2003), delle attività sopra indicate. L’accreditamento è invece definito (si veda articolo 2, comma 1, lettera f) come «il provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l’idoneità ad erogare servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l’utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro tra domanda ed offerta». Mediante l’accreditamento vengono identificati soggetti in possesso dei requisiti per essere potenziali affidatari da parte della pubblica amministrazione di attività rientranti nelle funzioni e nei compiti in materia di servizi per l’impiego affidati alle istituzioni competenti (al tempo erano le Regioni e le Province). Nella visione del legislatore delegato la costruzione del sistema pubblico dei servizi per l’impiego si fonda, oltre che sui centri per l’impiego, su una rete di qualificati operatori, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio, rigorosamente selezionati (mediante l’accreditamento, per l’appunto) in quanto potenziali partner della pubblica amministrazione. L’accreditamento è dunque lo strumento mediante il quale si persegue non solo il potenziamento del sistema pubblico, ma anche l’innalzamento della qualità dei servizi per l’impiego erogati, imponendo un vincolo all’amministrazione pubblica che intenda affidare alcune attività di propria competenza a soggetti diversi dai centri per l’impiego (pubblici o privati): infatti, gli eventuali affidatari dovranno essere scelti esclusivamente tra i soggetti accreditati.

TIRABOSCHI – Accreditemento ed autorizzazione svolgono dunque funzioni molto diverse e conseguentemente dischiudono ai soggetti privati e pubblici interessati due orizzonti assai diversi.

VARESI – L'autorizzazione rimuove il divieto ad operare nel campo dei servizi per l'impiego e, più precisamente, consente ai soggetti autorizzati di erogare (solo) i quattro tipi di servizi citati (oltre alla somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione, supporto alla ricollocazione) su committenza dei datori di lavoro e dietro compenso da parte di questi ultimi. L'accrreditamento, invece, include il soggetto tra i potenziali affidatari di un servizio pubblico e più precisamente di attività rientranti nel sistema regionale di servizi per l'impiego. Si può agevolmente notare che in questa seconda ipotesi il committente dei servizi è la pubblica amministrazione, che individua partner idonei al fine di dare compiuta realizzazione alle attività programmate ai diversi livelli istituzionali. Come avviene nel campo della formazione professionale e della sanità (settori in cui l'accrreditamento è sperimentato da tempo), l'accrreditamento non abilita ad erogare i servizi, ma semplicemente riconosce l'idoneità a farlo in *partnership* con la pubblica amministrazione competente.

TIRABOSCHI – Se così non fosse, l'accrreditamento equivarrebbe a una sorta di autorizzazione regionale a requisiti diversi da quella statale, in un'inestricabile confusione di funzioni e strumenti.

VARESI – Il soggetto accrreditato può operare solo a seguito di un atto negoziale (usualmente una convenzione o contratto di servizio) finalizzato ad identificare gli obblighi reciproci, con l'indicazione del tipo di servizio affidato e degli standard di qualità da rispettare, nonché del corrispettivo che verrà erogato dalla pubblica amministrazione a fronte dei servizi erogati. La conferma di questa impostazione si ha laddove il legislatore delegato indica, tra i principi e criteri che devono ispirare le Regioni nel disciplinare la materia, la «costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse» (articolo 7, comma 1, lettera c). Accanto al provvedimento amministrativo vi sarà dunque anche un atto negoziale (convenzione o contratto di servizio) tra l'amministrazione pubblica competente all'esercizio delle funzioni amministrative in materia ed il soggetto accrreditato prescelto.

TIRABOSCHI – Un quadro, quello delineato, che fa dell’accreditamento una delle chiavi per promuovere il potenziamento del sistema pubblico di servizi per l’impiego.

VARESI – L’accreditamento era (ed è) destinato a consentire al sistema pubblico di potenziare la propria azione poiché, accanto alle strutture pubbliche (i centri per l’impiego) possono essere chiamati ad operare, in veste cooperativa, altri soggetti privati (o pubblici, diversi dai centri per l’impiego) accreditati, nell’intento di ampliare l’offerta di servizi (penso in particolare alle attività di formazione). L’intento è palese: dare effettività alla promessa di assicurare ai cittadini almeno i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. La debolezza strutturale dei centri per l’impiego (poco personale, attrezzature inadeguate, assenza – almeno fino all’istituzione dell’Anpal, Agenzia nazionale per le politiche attive – di un centro di coordinamento nazionale delle politiche in materia di servizi per l’impiego e politiche attive del lavoro, scarsità di risorse per promuovere politiche attive) avrebbe dovuto consigliare, già agli inizi degli anni 2000, di agire su due fronti: il potenziamento dei centri per l’impiego, assumendo a modello le esperienze più avanzate a livello europeo (in specie quelle di Francia e Germania), e l’ampio coinvolgimento dei soggetti accreditati.

TIRABOSCHI – In realtà, questo disegno ha incontrato molti ostacoli.

VARESI – Limitandoci all’esame delle difficoltà incontrate dall’accreditamento, possiamo notare che per oltre un decennio (dal 2003 al 2014) solo una minoranza delle Regioni ha disciplinato l’accreditamento o gli ha dato effettiva attuazione. Questa scelta non può essere attribuita ad una banale “sottovalutazione” dell’istituto, ma discende dai vivaci contrasti sul punto: valorizzare o circoscrivere l’accreditamento era diventato, infatti, uno dei temi politicamente più delicati del dibattito sul rapporto “pubblico/privato” nell’erogazione di servizi per l’impiego. Ad ulteriore prova delle riserve nei confronti dell’accreditamento può essere segnalato il fatto che il legislatore ancora nel 2015, mediante il decreto legislativo n. 150, abbia dovuto introdurre nuove norme per rendere omogenei i criteri di accreditamento tra le diverse Regioni e per dare effettività all’istituto in tutto il territorio nazionale al fine di superare l’eventuale inerzia del legislatore regionale (si veda in proposito l’articolo 12). All’Anpal è stata infatti demandata l’istituzione e la gestione dell’albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro. A tale albo possono iscriversi, a richiesta, le agenzie per il lavoro

autorizzate all'attività di somministrazione e all'attività di intermediazione (articolo 12, comma 2); esse, in tal modo, risultano automaticamente accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale. Nell'albo possono essere dunque iscritte anche le agenzie che intendono operare nel territorio di Regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento.

TIRABOSCHI – Che previsioni possiamo ora fare guardando al futuro?

VARESI – Messo a punto il quadro normativo, ora le speranze per un pieno sviluppo del “sistema misto” sono racchiuse nell’attuazione di uno dei pilastri dell’intervento del PNRR in materia di politica del lavoro: il programma GOL. Questo programma tende esplicitamente a valorizzare la cooperazione tra sistema pubblico e privato. È infatti un obiettivo dichiarato del programma «far crescere in maniera strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e quelli privati, anche nella condivisione delle informazioni, ad esempio favorendo la trasparenza della domanda di lavoro proveniente dalle imprese mediante la collaborazione tra le piattaforme di recruiting pubbliche e private». La messa in atto di azioni di tipo cooperativo si va rivelando indispensabile per il raggiungimento dei diversi target del programma. Basti pensare che degli oltre 600.000 lavoratori presi in carico alla data del 30 novembre 2022 quasi il 50% è inserito nei percorsi 2 e 3, che richiedono attività di formazione (aggiornamento o riqualificazione). Per adempiere agli impegni assunti con l’Unione europea sarà quindi necessario porre in essere una stretta collaborazione con le strutture di formazione professionale, in larga parte costituite da enti di formazione accreditati. Anche il passo successivo (la messa in contatto dei lavoratori formati con imprese in cerca di “competenze”) non potrà che trarre beneficio da azioni sinergiche con le agenzie per il lavoro. Non posso quindi che condividere quanto affermato con lungimiranza nelle pagine del programma e cioè che «la messa a fattor comune dei fabbisogni di competenze identificati e della disponibilità di offerte di lavoro è cruciale per il successo del Programma».

Agenzie del lavoro ed esternalizzazioni

Intervista a Raffaele De Luca Tamajo

TIRABOSCHI – La disciplina dei fenomeni interpositori e delle esternalizzazioni è stata, senza dubbio, uno dei punti più controversi e dibattuti della legge Biagi. Si è parlato, in proposito, di un modello di organizzazione del sistema produttivo di impronta neo-liberista e di una corsa al ribasso dei trattamenti economici e normativi del lavoro dipendente. Dopo venti anni questo giudizio può essere oggetto di un ripensamento? Era cioè il legislatore a sollecitare o imporre un nuovo modello di impresa o, quello della legge Biagi, era al contrario un tentativo di governare le sempre più evidenti trasformazioni dei processi produttivi e una deregolazione strisciante quanto evidente delle tutele del lavoro?

DE LUCA TAMAJO – Non condivido affatto la tesi, pur diffusa, secondo cui la legge Biagi avrebbe incentivato, in un’ottica neo-liberista, i processi di segmentazione del ciclo produttivo, finendo per impoverire il tessuto sociale e quello produttivo del Paese. Mi sembra piuttosto che essa abbia realisticamente registrato lo sviluppo dei processi di esternalizzazione di opere e servizi, finalizzati a esigenze di specializzazione ed efficientamento, nel tentativo di governarli e di circondarli di almeno minimali garanzie per i lavoratori. Altro giudizio meritano, naturalmente, i processi di esternalizzazione in direzione di Paesi dove il costo e le garanzie del lavoro sono più modesti o volti a provocare surrettizie risoluzioni di rapporti con la mediazione del cessionario, fenomeni che vanno ostacolati con misure procedurali e sanzionatorie e che sono del tutto estranei al disegno e alla filosofia della legge Biagi.

TIRABOSCHI – In realtà il primo tentativo di rispondere a queste trasformazioni dell’impresa e del lavoro si può rintracciare nella legge Treu di cinque anni precedente alla legge Biagi. Tra queste due leggi si può stabilire un nesso di continuità o c’è una frattura sostanziale quantomeno dal punto

di vista della novità più dirompente rappresentata dalla legalizzazione della fornitura professionale di manodopera?

DE LUCA TAMAJO – La c.d. legge Treu ruppe, con coraggio, ma con grave ritardo rispetto alle esperienze europee, il clima di radicata ed esplicita diffidenza nei confronti della formula trilaterale del lavoro interinale. La legge Biagi portò a compimento il processo di progressivo affrancamento dai vincoli e paletti alimentati da quella diffidenza, con una formulazione più matura ed esaustiva, tra l'altro sostituendo la denominazione “fornitura di forza lavoro”, che evocava fantasmi di frodolenza che venivano dal passato, con la più attuale “somministrazione di lavoro”.

TIRABOSCHI – In realtà il lavoro tramite agenzia risale alla fine della Seconda Guerra Mondiale negli Stati Uniti e già nei primi anni Settanta in Francia e Germania. Quali sono le ragioni del ritardo italiano?

DE LUCA TAMAJO – Le ragioni del ritardo italiano rispetto ad altre esperienze comparate si connettono alle resistenze politico-culturali nei confronti di una formula che legittima l'utilizzo di lavoratori che restano alle dipendenze di un altro soggetto (il somministrante) nonché la divaricazione tra l'esercizio del potere direttivo e di controllo in capo all'utilizzatore e la responsabilità economica e normativa nei confronti del lavoratore somministrato che incombe in via prioritaria sull'agenzia; formula che perciò ha indotto riflessi condizionati di ostilità nei confronti di triangolazioni che erano stati fermamente repressi dall'ordinamento sin dagli anni Sessanta. Lo *stop and go* della disciplina dello *staff leasing* e la più recente ricomparsa di stringenti paletti per la somministrazione a termine sono testimonianza significativa di questa prevenzione. La miopia è consistita nel non essersi per lungo tempo avveduti delle valenze positive presenti nelle pieghe del rapporto trilatero, sol che governato da discipline garantistiche; valenze particolarmente evidenti anche nelle notevoli potenzialità di incremento occupazionale insite nello sviluppo della somministrazione di lavoro.

TIRABOSCHI – Uno dei dilemmi del legislatore dell'epoca era quello di vietare o ammettere, a certe condizioni, la fornitura di manodopera con riferimento a qualifiche di esiguo contenuto professionale o in settori dove pure era forte la presenza di lavoro nero e di intermediari non autorizzati come agricoltura ed edilizia. Poteva e doveva la riflessione scientifica,

anche attraverso studi empirici, accompagnare il processo di riforma legislativa in termini più costruttivi anche per contribuire a capire come tracciare un ragionevole confine tra fenomeni leciti e fenomeni da reprimere?

DE LUCA TAMAJO – Poiché le resistenze nei confronti della somministrazione di lavoro erano soprattutto di tipo ideologico e culturale, non c'è dubbio che un'azione di sostegno culturale e scientifico alla legalizzazione del lavoro interinale avrebbe giovato e ne avrebbe anticipato gli esiti.

TIRABOSCHI – Altro punto critico della riforma, che ancora oggi è al centro del dibattito scientifico e degli interventi della magistratura, non solo italiana, è quello della temporaneità della esigenza dell'utilizzatore come criterio per ammettere forme di lavoro temporaneo. È questo un criterio affidabile e proiettato alla evoluzione dei rapporti sociali ed economici? Lo stesso per le causali per il legittimo impiego di lavoro in somministrazione: è questa la strada da seguire per la regolazione del lavoro temporaneo?

DE LUCA TAMAJO – Le “causali” quale strumento di politiche garantistiche appartengono giustamente all'armamentario della legislazione lavoristica in tema di disciplina dei poteri datoriali. Il loro utilizzo quale legittimazione della temporaneità del rapporto non è però appropriato lì ove la caratteristica temporale dell'istituto ne rappresenta un profilo intrinseco e indefettibile, come nel caso della somministrazione del lavoro a tempo determinato.

TIRABOSCHI – Due sono i baluardi della legge Biagi, in linea con la legge Treu, per la disciplina della somministrazione di lavoro: il principio di parità di trattamento tra lavoratori dell'utilizzatore e lavoratori somministrati, da un lato; la necessità di una autorizzazione pubblica per operare come agenzia di fornitura di lavoro, dall'altro lato. Il primo di questi due principi è connaturato all'istituto nei termini di superamento in origine dei dubbi di ammettere una forma di caporalato che, infatti, si regge sul lucro parasitario dell'intermediario. Non è invece giunto il tempo di mettere in discussione l'obbligo della autorizzazione o quantomeno concorrere alla messa a punto di criteri di autorizzazione meno burocratici e di carattere più sostanziale?

DE LUCA TAMAJO – Il principio di parità di trattamento tra i lavoratori somministrati e i dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, purché inteso nel senso elastico e globale di cui all'articolo 23 della legge Biagi, è

irrinunciabile, ma anche una disciplina alquanto rigida delle autorizzazioni previste per le agenzie per il lavoro mi sembra da salvaguardare per garantire la genuinità di un mercato altrimenti aperto a soggetti a rischio e capaci di reiterare storiche forme di interposizione illecita.

TIRABOSCHI – Una delle novità della legge Biagi, rispetto alla legge Treu, è indubbiamente il criterio della polifunzionalità delle agenzie, cioè il superamento del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo. Eppure l'incardimento delle agenzie di somministrazione nel sistema delle politiche attive, anche attraverso i regimi di accreditamento regionali, stenta a decollare. Colpa delle diffidenze e inefficienze del sistema pubblico dei servizi al lavoro o si tratta di limiti strutturali propri di operatori privati che operano secondo logiche di lucro?

DE LUCA TAMAJO – L'apporto delle agenzie di lavoro alle politiche attive potrebbe a mio avviso essere determinante per un rilancio effettivo ed efficace delle medesime. E proprio il fine di lucro sarebbe il motore di efficacia di un sistema di allocazione lavorativa che in Italia, viceversa, è a livelli bassissimi di funzionalità. Il mancato spazio in materia per le agenzie private è causato da una ingiustificabile gelosia di ruolo e del timore della competizione delle (del tutto) inaffidabili sedi di mediazione pubblica della domanda/offerta di lavoro, ispirate da un approccio burocratico alla funzione.

TIRABOSCHI – Un capitolo forse sottovalutato del regime di organizzazione e disciplina della somministrazione di lavoro è quello del fondo interprofessionale per la formazione continua di settore (Forma.Temp) che pure ha contribuito alla crescita, anche culturale, delle agenzie e del loro ruolo nel mercato del lavoro oltre la mera fornitura professionale di lavoro. Quale giudizio possiamo dare di questo strumento?

DE LUCA TAMAJO – La mia esperienza come Presidente di Forma.Temp per circa quattro anni rende sospetto quanto dirò, ma non posso esimermi dall'affermare che i processi formativi innescati da tale ente rappresentano uno dei pochi esperimenti efficienti di formazione nel nostro Paese. La immediata funzionalità alle esigenze delle imprese dei moduli formativi, la loro gestione diretta da parte delle imprese utilizzatrici sotto la regia e con l'autorizzazione di Forma.Temp, il meccanismo di finanziamento, la riqualificazione professionale nelle fasi di transizione tra una missione e

l'altra e, infine, la gestione "bilaterale" sono tutti elementi che concorrono alla fecondità ed effettività del modello, termini purtroppo del tutto inappropriati, invece, per i modelli generali di formazione professionale.

Capitolo V

**LEGGE BIAGI E DUALISMI
DEL MERCATO DEL LAVORO
IN ITALIA**

Divari territoriali e riforme del lavoro

Intervista a Alessandro Garilli

TIRABOSCHI – Immagino che, vista da Palermo, la legge n. 30 del 2003 assuma una configurazione assai diversa da quella che poteva emergere nella prospettiva di osservazione delle trasformazioni del lavoro di un giurista come Marco Biagi: un bolognese pragmatico e verace, ma con mentalità assai prossima a quella dei giuslavoristi del Nord Europa se non di area anglosassone.

GARILLI – Prima di entrare nel tema della nostra conversazione vorrei ricordare il breve periodo in cui da sottosegretario al Ministero del lavoro, era il 1998, ebbi frequenti incontri con Marco, allora consulente del Ministro Treu. Gli scambi di vedute riguardarono il disegno di legge in discussione davanti alla Commissione lavoro del Senato, presieduta da Carlo Smuraglia, sulla tutela dei lavori atipici, che era costruito attorno alla definizione della fattispecie delle collaborazioni coordinate e continuative, a cui venivano applicate alcune tutele previste per il lavoro subordinato. Marco era decisamente contrario all'impostazione metodologica del provvedimento e spingeva affinché il Ministro del lavoro portasse avanti il progetto di Statuto dei lavori, da lui redatto, e improntato a un approccio alla questione del lavoro "atipico" totalmente diverso, giacché muoveva dal presupposto della inutilità di ogni sforzo definitorio di un'area contrattuale fluida e mutevole.

TIRABOSCHI – Un progetto poi ripreso all'indomani della approvazione della stessa legge n. 30 del 2003.

GARILLI – Ricordo che Marco fu molto deluso della mancata traduzione in un formale disegno di legge del suo progetto e io mi trovai in una situazione imbarazzante: partecipavo infatti alle sedute della Commissione e, in assenza di una posizione contraria all'impianto del disegno di legge che il Ministro del lavoro non poteva assumere in quanto ciò avrebbe

comportato una *querelle* interna alla maggioranza, che peraltro versava in acque procellose, potevo soltanto intervenire per proporre modifiche migliorative al testo, di cui personalmente non condividevo l'impostazione. Quel disegno di legge poi non andò in porto e nel Libro Bianco, dopo avere ribadito la critica al *tertium genus*, al fine di contrastare il ricorso elusivo e fraudolento alle collaborazioni, si preferì prospettare una nuova tipologia contrattuale, il lavoro a progetto (e a programma), che regolamentasse una prassi già diffusa, riconoscendo alcuni diritti fondamentali e nel contempo «rendesse conveniente [l']esercizio dell'autonomia contrattuale delle parti».

TIRABOSCHI – In quel periodo vi erano poi altri problemi da affrontare...

GARILLI – Uno riguardava la mappatura dei lavori socialmente utili presenti nelle singole Regioni per verificare lo stato di attuazione del decreto legislativo n. 468 del 1997, che prevedeva la chiusura del “rubinetto” di accesso alla provvidenza e l'utilizzazione dei beneficiari in percorsi di inserimento al lavoro attraverso la loro qualificazione professionale, mediante progetti di pubblica utilità, di nuova imprenditorialità, anche sotto forma di lavoro autonomo o cooperativo, e la costituzione di società miste per fare fronte ad esigenze istituzionali delle amministrazioni pubbliche per l'esecuzione di servizi aggiuntivi. La ricognizione dei dati evidenziò l'incapacità delle Regioni meridionali a mettere in campo le misure indicate in modo efficace: nella maggior parte dei casi l'intervento si risolse, nel Mezzogiorno e nella Sicilia in particolare, in forme di immissione più o meno larvate negli organici degli enti locali e regionali. Lo sottolineo perché fu la conferma del fallimento in tali aree delle politiche attive per stimolare l'occupazione in settori produttivi.

TIRABOSCHI – Altrettanto rilevante era il progetto di decentramento dei servizi al lavoro...

GARILLI – Il Ministero del lavoro doveva completare, secondo il disegno del decreto legislativo n. 469 del 1997, il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di mercato del lavoro, autorizzare i soggetti privati all'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro e avviare le attività di progettazione, sviluppo e gestione del Sistema informativo lavoro, che doveva costituire la banca dati a cui avrebbero potuto accedere, mediante convenzione con lo stesso Ministero e con le Regioni, le imprese

di fornitura di lavoro temporaneo ed i soggetti autorizzati al collocamento. Si è trattato di un primo, parziale passo verso la sussidiarietà in materia di gestione del mercato del lavoro.

TIRABOSCHI – L’idea di una sussidiarietà applicata ai problemi del lavoro è stata, probabilmente, la pietra angolare su cui poggiava l’intero edificio della riforma Biagi. Come indicato nel Libro Bianco del 2001 l’obiettivo era quello di smantellare un centralismo regolatorio ritenuto inadeguato a governare un lavoro oramai da declinarsi al plurale e anche la sempre più marcata diversificazione dei mercati del lavoro presenti nel nostro Paese (quelli settoriali, ma appunto anche quelli territoriali). Trascorsi venti anni dalla entrata in vigore di questa legge, anche alla luce della esperienza applicativa, quale valutazione possiamo trarre rispetto a questa convinzione?

GARILLI – Il Libro Bianco si muoveva nella prospettiva indicata dalla Strategia europea per la occupazione e quindi prospettava una complessiva riforma del diritto del lavoro finalizzata ad accrescere i tassi di occupazione regolare, superare le inefficienze del mercato del lavoro e promuovere la qualità e la produttività del lavoro. Imputava l’incapacità del sistema regolatorio a governare un mercato del lavoro «inefficiente ed iniquo» alla rigidità della regolamentazione statale sia sul versante della disciplina del rapporto, sia sull’organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Il documento riteneva perciò necessario attuare il federalismo in materia di mercati e contratti di lavoro, intervenendo sul rapporto tra norma statale e norme regionali secondo il principio di sussidiarietà verticale configurato dalla riforma costituzionale del titolo V.

TIRABOSCHI – Il Ministero del lavoro era guidato, in quella fase, da un autorevole esponente della Lega Nord come Roberto Maroni e questo influì non poco sulla lettura della riforma costituzionale.

GARILLI – Coerente con questa linea era la lettura della locuzione “tutela e sicurezza del lavoro” che avrebbe dovuto abbracciare anche la regolazione dei rapporti di lavoro, e quindi l’intero ordinamento del lavoro. Si prospettava dunque la valorizzazione della potestà legislativa concorrente che consentisse differenziazioni regionali della disciplina posta a tutela dei lavoratori in modo più aderente alle diversità dei mercati del lavoro. In questa prospettiva la coesione sociale sarebbe stata garantita dai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, e segnatamente dai principi

contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, nonché da auspicabili intese, raggiunte in sede di conferenza unificata, volte a garantire i livelli essenziali di tutela, e dal potere sostitutivo dello Stato *ex* articolo 120 della Costituzione quando tali livelli non fossero stati rispettati.

TIRABOSCHI – Questo auspicio non ebbe successo.

GARILLI – Il diritto vivente formatosi attraverso gli interventi della Corte costituzionale si è consolidato nel senso che l'atecnica espressione "tutela e sicurezza" non possa considerarsi riassuntiva dell'intero diritto del lavoro, comprendente anche il contratto/rapporto di lavoro (e gli istituti del diritto sindacale), pena l'obnubilamento della competenza statale relativamente all'ordinamento civile, formula anche questa variamente interpretata, ma che in ogni caso sembra includere nella disciplina nazionalmente unitaria le regole e gli istituti fondamentali (altrimenti detti pesanti), quali quelli relativi alle modificazioni ed estinzione del rapporto di lavoro, alla individuazione dei tipi contrattuali, oltre che al diritto sindacale. Però l'endiadi non può essere limitata al solo «diritto amministrativo del mercato del lavoro» come era previsto nel decreto legislativo del 1997. La riforma costituzionale infatti, oltre a riconoscere alle Regioni competenza esclusiva in materia di formazione professionale, estende la competenza concorrente non solo alle politiche attive del lavoro, ma anche alle erogazioni di prestazioni pubbliche per situazioni occupazionali collegate alle specificità territoriali o ulteriori incentivi rispetto a quelli statali. Ma è una suddivisione che lascia aperto il nodo della concorrenza di competenze che si verifica nei casi in cui singoli istituti presentino profili che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato e in quella concorrente o esclusiva delle Regioni. In tali casi (si pensi all'apprendistato), non prevedendo la Costituzione un criterio di soluzione di tali interferenze, è necessaria secondo la Corte l'adozione di principi appositi e diversi: in primo luogo quello di leale collaborazione, ma talvolta anche il criterio della prevalenza, a cui la stessa Corte ha fatto ricorso «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003).

TIRABOSCHI – Una lettura restrittiva...

GARILLI – A ben vedere questa linea, per così dire minimalista, è stata seguita dal decreto legislativo n. 276 del 2003, che, in attuazione della

legge delega n. 30 del 2003, stabilisce, nella prima parte, i principi fondamentali in materia di servizi per l'impiego, portando a compimento il processo di regionalizzazione avviato nel 1997, realizzato attraverso il modello di gestione mista in cui la rete dei servizi al lavoro è affidata in condizione di parità giuridica a soggetti pubblici e operatori privati. Mi sembra che la novità più interessante fosse rappresentata dal perfezionamento del sistema degli accreditamenti degli operatori pubblici e privati affidato alle Regioni con lo scopo di migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e attuare in modo efficace le politiche del lavoro.

TIRABOSCHI – Una intuizione rimasta però largamente sulla carta.

GARILLI – Che il sistema abbia funzionato poco e male è opinione condivisa. La responsabilità non va però ascritta al provvedimento legislativo, ma alla sua implementazione: scarse risorse (fino al 2019) per potenziare i centri per l'impiego, personale impreparato e non motivato, al Sud per lo più proveniente dal bacino dei lavoratori socialmente utili, mancanza di volontà politica delle Regioni a regolamentare in modo organico la materia.

TIRABOSCHI – Eppure il regime degli accreditamenti era la chiave di volta per l'auspicata collaborazione tra attori pubblici e operatori privati.

GARILLI – Non vi è stata alcuna sinergia tra servizi pubblici e privati anche perché molte Regioni hanno proceduto agli accreditamenti con colpevole ritardo (oltre un decennio dal decreto legislativo), incalzate dalla necessità di attuare il programma Garanzia Giovani, che finora ha dato modesti risultati nel Paese e scarsissimi nel Mezzogiorno: i dati impietosi relativi agli anni 2021-22 elaborati dallo Svimez e dal Censis sul basso tasso di istruzione e formazione giovanile, sulla dispersione scolastica e sui NEET, fenomeni tutti che sono presenti nel Mezzogiorno in misura di gran lunga maggiore rispetto al resto del Paese, testimoniano dell'insuccesso della misura. Aggiungo che gli accreditamenti sono stati attribuiti a pioggia, senza un vaglio sulle reali capacità di offrire servizi al lavoro.

TIRABOSCHI – Per esempio?

GARILLI – Il caso della Sicilia è particolarmente calzante: sono stati accreditati all'erogazione dei servizi per il lavoro ben 249 enti, la maggior parte

dei quali privi di adeguate risorse professionali e di effettiva capacità di gestire politiche del lavoro. E solo di recente (fine novembre 2022) sono state approvate le graduatorie per l'assunzione di circa 900 lavoratori da destinare ai centri per l'impiego di cui solo meno di un terzo è composto da analisti e specialisti del mercato e dei servizi del lavoro. Vedremo se il potenziamento sarà in grado di rendere efficace l'azione amministrativa in questo campo.

TIRABOSCHI – E tuttavia un protagonismo delle Regioni è inevitabile quando si parla di mercato del lavoro e di politiche attive. Dalla legge Biagi qualche passo in avanti è stato fatto?

GARILLI – Certamente è indubbio un maggiore impegno anche delle Regioni del Sud verso le politiche del lavoro: ne è dimostrazione l'attuazione del programma GOL, previsto dalla quarta missione (M5C1) del PNRR: la percentuale di raggiungimento del target relativo alla presa in carico è elevata e al pari di quelle del Centro-Nord in alcune Regioni meridionali (Sardegna, Puglia e Basilicata), nella media in altre (Campania e Calabria). Ma una cosa è la semplice presa in carico, altra l'effettiva offerta di percorsi di politica attiva personalizzati sulla base di un sistema innovativo di *assessment* quali-quantitativo che individui, sulla base di piani di attuazione regionali, il bisogno della persona e il percorso di politica attiva più idoneo a livello territoriale (reinserimento lavorativo, *upskilling*, *reskilling*, inclusione sociale oltre la dimensione lavorativa, ricollocazione collettiva).

TIRABOSCHI – Un quadro nel complesso desolante...

GARILLI – Nel desolante panorama non possono trascurarsi le inefficienze della formazione professionale, che nelle Regioni meridionali non è stata in grado di fornire adeguate competenze professionali ed effettive chance occupazionali: invero l'opportunità degli enti formativi, selezionati attraverso canali clientelari, ha fatto sì che il sistema spesso funzionasse come mero strumento per garantire occupazione ad impreparati formatori, per lo più assunti sulla base di segnalazioni politiche.

TIRABOSCHI – L'esigenza di una differenziazione è tornata oggi di attualità con Regioni come Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, che chiedono

di non abbandonare la strada della differenziazione. La stessa Sicilia sui temi del lavoro ha regole specifiche. In materie delicate come quelle che entrano nella sfera di influenza e regolazione del diritto del lavoro la direzione del federalismo è da seguire, seppure con tutte le cautele del caso, o la lezione della storia ci dovrebbe portare ad altre valutazioni?

GARILLI – Se, come a me sembra, il problema delle inefficienze dei servizi e delle politiche attive del lavoro dipende in gran parte non dagli strumenti configurati dalla legge, ma da vischiosità politiche e burocratiche che non ne consentono l’attuazione, è difficile pensare che il disegno di autonomia differenziata, di cui peraltro ancora non sono chiari i contorni, possa imprimere una significativa svolta alle difficoltà di gestione del mercato del lavoro da parte delle Regioni del Mezzogiorno. Emblematico è il caso della Sicilia, il cui Statuto speciale le conferisce una competenza ampia rispetto alle Regioni a statuto ordinario in materia di “legislazione sociale”, che ricomprende i «rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale», nel rispetto dei «minimi stabiliti da leggi dello Stato». Ciò, secondo la Corte costituzionale, le consente di intervenire, per specifiche esigenze territoriali e nei limiti del principio di ragionevolezza, sulla disciplina dei rapporti di lavoro, nonché di introdurre agevolazioni economiche a favore dei datori di lavoro per stimolare la creazione di nuova occupazione, attraverso la riduzione dei costi salariali e contributivi (compatibilmente con i limiti prescritti dall’Unione europea agli aiuti di Stato), come avvenuto, ad esempio, con la legge regionale n. 30 del 1997. Ma i risultati sono stati deludenti. Il che non significa che altre Regioni potrebbero fare meglio. Si vuole solo rimarcare che l’attribuzione di nuove competenze potrà essere di per sé utile per le Regioni virtuose, mentre per le altre, per sortire effetti positivi, dovrebbe essere accompagnata, non solo dall’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e da risorse aggiuntive per rimuovere gli squilibri economici e sociali (articolo 119, comma 3, della Costituzione), ma anche da misure rivolte ad incrementare la cultura industriale e partecipativa, a cominciare dalle strutture formative (scuole e università di qualità) e dalle reti digitali.

TIRABOSCHI – Si intravede qualche spiraglio all’orizzonte?

GARILLI – La grande speranza di cambiamento è affidata al Piano nazionale di ripresa e resilienza, attuativo del Next Generation EU, che destina al Mezzogiorno cospicue risorse (il 40% dei fondi disponibili) finalizzate ad accelerare la digitalizzazione e la transizione ecologica, a migliorare la

formazione delle lavoratrici e dei lavoratori, e a conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Ma la classe politica e il ceto burocratico meridionale sarà in grado di indirizzare questa spinta riformatrice? Se ciò non dovesse avverarsi, se fosse messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano, andranno senza indugio utilizzati i poteri sostitutivi del governo per superare le inerzie dei soggetti incaricati di attuare le misure del PNRR, applicando la procedura indicata dall'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Le nuove generazioni non possono perdere anche quest'occasione che li renderebbe protagonisti dello sviluppo del Sud.

TIRABOSCHI – L'obiettivo del contrasto al lavoro nero e alla economia informale è stato uno dei *leitmotiv* della riforma Biagi, soprattutto in punto di flessibilità e forme di lavoro atipico. Io stesso mi sono speso con convinzione su questa chiave di lettura. Ovviamente il retropensiero era che gran parte della evasione legale e contributiva fosse concentrata nel Mezzogiorno. Anche qui, cosa possiamo dire a venti anni di distanza? Neppure questa ricetta ha funzionato al pari di quanto avvenuto con le politiche incentrate sui sussidi pubblici e sui contratti di riallineamento retributivo o gradualità?

GARILLI – Temo che le forme di flessibilità tipologica e le misure per regolare il lavoro coordinato e continuativo introdotte dalla riforma del 2003, al pari dell'esperienza passata dei contratti di riallineamento retributivo, abbiano inciso ben poco sull'emersione del lavoro nero e irregolare, che è una condizione strutturale entro cui sono intrappolati soprattutto giovani e donne. La c.d. economia non osservata nei conti nazionali, parte della quale è governata dall'imprenditorialità criminale, non ha infatti subito decrementi nelle aree più fragili e poco sviluppate; anzi essa, secondo tutte le rilevazioni statistiche, ha continuato ad espandersi anche negli anni della crescita dei contratti "atipici". Invero, i fattori che hanno reso più agevole lo sfruttamento lavorativo e difficile la penetrazione del sindacato vanno individuati, per un verso, nell'impoverimento generale delle fasce sociali più deboli e negli alti tassi di disoccupazione e, per l'altro, nelle condizioni di arretratezza e di vulnerabilità del sistema produttivo, che opera per lo più in contesti segnati da una condizione periferica o marginale. Mi riferisco in particolare ad alcuni settori, quali la ristorazione, il commercio al dettaglio, l'agricoltura, l'edilizia e il turismo, che, in assenza di attività industriali e di imprese innovative (gli uni e le altre presenti solo in alcune

limitate aree) costituiscono il tessuto economico del Mezzogiorno. Politiche attive e flessibilità, accompagnate da misure di sostegno al reddito adeguatamente condizionate, sono strumenti importanti. Ma essi possono produrre risultati marginali se non intervengono nel quadro di azioni di recupero della legalità e di una politica industriale e di sviluppo di infrastrutture e servizi all'altezza della concorrenza italiana e internazionale.

TIRABOSCHI – Vista dalla prospettiva di chi vive nel Mezzogiorno, è al fallimento delle riforme del mercato del lavoro che si può imputare il passaggio inevitabile dalla utopia della piena occupazione alla utopia del reddito universale di base? Oppure le spiegazioni sono più complesse e vanno ricercate nelle nuove tecnologie e nella trasformazione stessa del lavoro?

GARILLI – I dati sulla distribuzione della povertà, riportati nei rapporti Censis e Istat del 2022 focalizzano il divario territoriale che separa le Regioni del Mezzogiorno dal resto del Paese. La povertà assoluta, nell'ultimo decennio, è progressivamente aumentata e, nel biennio 2020-2021, ha raggiunto dimensioni preoccupanti: 1,9 milioni di famiglie (nel 2005 erano 800.000) e 5,6 milioni di persone (1,9 nel 2005) sono impossibilitati ad acquistare un paniere di beni e servizi giudicati essenziali per uno standard di vita accettabile. Di questi, il 44,1% risiede nel Sud e nelle isole. Il fallimento delle riforme del mercato del lavoro può avere inciso su questa drammatica situazione, ma non in modo determinante. Lo stesso vale per le trasformazioni del lavoro causate dalla digitalizzazione, i cui effetti sull'occupazione e sulle condizioni contrattuali dei lavoratori sono tuttora incerti, specie al Sud.

TIRABOSCHI – Che contributo ha dato, nel frattempo, il reddito di cittadinanza alla soluzione dei complessi problemi del mercato del lavoro?

GARILLI – Nella maggior parte dei Paesi d'Europa il sistema per sfuggire dalla trappola della povertà (o quantomeno per ridurne il più possibile gli effetti) si basa su tre elementi che compongono la sicurezza sociale: la previdenza, l'assistenza e il reddito minimo. Falliti i tentativi di attuare una redistribuzione sostanziale sotto forma di un reddito di cittadinanza, o *basic income*, elargito a tutti indistintamente, indipendentemente dal reddito e dalla posizione sul mercato del lavoro, la variante più diffusa ne prevede l'erogazione a soggetti e nuclei familiari che si trovino in condizione di disagio sociale ed economico (valutata attraverso indici che fanno

riferimento al reddito mediano disponibile a livello di nucleo familiare). È il modello indicato dal Pilastro europeo dei diritti sociali secondo cui «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi». Oltre al requisito del basso reddito, la provvidenza è di solito condizionata all'apporto di un contributo sociale, che può essere vario, ricomprendendo, ad esempio, la ricerca attiva di un'occupazione, la formazione, i lavori di pubblica utilità, il *caregiver*. Ora, non v'è dubbio che il reddito di cittadinanza introdotto in Italia costituisca anzitutto una misura finalizzata a combattere la povertà e la marginalità sociale, il cui fondamento è da rinvenire nei principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale di cui agli articoli 2 e 3, comma 2, della Costituzione. Ed ha raggiunto almeno in parte l'obiettivo se è vero, come affermato dal citato Rapporto Istat, che (operando in coppia con il reddito di emergenza) ha permesso a un milione di individui di non trovarsi in condizione di povertà assoluta. Non posso affrontare, per ragioni di spazio, i limiti alla sua efficacia e quindi rimando alle proposte formulate dal Comitato scientifico presieduto dalla Professoressa Chiara Saraceno.

TIRABOSCHI – Deludente è stata invece la funzione di politica attiva del lavoro di questa misura...

GARILLI – Il flop era stato previsto e annunciato da tutti i commentatori del provvedimento: se, come già detto, i centri per l'impiego delle Regioni meridionali non sono stati in grado di gestire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di promuovere interventi di politica attiva, era evidente che non avrebbero potuto attuare per una massa consistente di beneficiari il complesso percorso, che, partendo dal patto di servizio personalizzato conduce ad iniziative formative e di riqualificazione e infine ad una congrua offerta di lavoro. Va peraltro tenuto presente che da dati Inps risulta che il reddito di cittadinanza per i due terzi viene dato a persone che non possono lavorare (anziani, disabili, minori), o non hanno mai lavorato, o non hanno una storia contributiva recente. E che c'è stata diffidenza da parte delle imprese, nonostante gli sgravi contributivi, ad assumere soggetti provenienti da quel bacino.

TIRABOSCHI – Emblematica di tutto questo è stata la vicenda dei c.d. *navigator*...

GARILLI – Rispetto al quadro che ho provato a descrivere il ruolo dei *navigator* è stato irrilevante: assunti in 3.000 con contratti a tempo determinato per dare supporto tecnico agli operatori dei centri, si sono via via assottigliati di numero (un terzo si è dimesso) e sono stati definitivamente sostituiti da dipendenti assunti dalle Regioni grazie a finanziamenti statali. Piuttosto che avere acuito i problemi esso ha messo in evidenza la difficoltà di coniugare i due fenomeni, della povertà assoluta e della disoccupazione, che vanno invece tenuti distinti sul piano delle politiche sociali e dei conseguenti interventi legislativi.

Donne, giovani, Mezzogiorno

Intervista a Roberta Bortone

TIRABOSCHI – L’idea di una sussidiarietà applicata ai problemi del lavoro è stata, probabilmente, la pietra angolare su cui poggiava l’intero edificio della riforma Biagi. Trascorsi venti anni quale valutazione possiamo trarre, anche alla luce della esperienza applicativa, rispetto a questa idea?

BORTONE – Fin dagli ultimi anni del secolo scorso il centralismo delle competenze regolatorie e in generale delle politiche è stato oggetto di riflessioni critiche, tanto che con la c.d. riforma Bassanini era già stato introdotto il decentramento amministrativo come forma di anticipazione di un decentramento di competenze normative poi attuato con la riforma costituzionale. Ora, a distanza di un ventennio da quella riforma e dal Libro Bianco, e anche con l’esperienza collegata alla recente pandemia da Covid-19, il mio giudizio sulla spinta alla diversificazione territoriale è sostanzialmente negativo.

TIRABOSCHI – Per quali motivi?

BORTONE – Mi pare che siano aumentate in modo insopportabile le differenze tra le varie zone del nostro territorio e non solo per quello che concerne il mercato del lavoro. In quest’ambito, la mancanza di lavoro nelle regioni meridionali si è associata all’incapacità degli uffici preposti all’intermediazione tra domanda e offerta di lavoro allo svolgimento della loro funzione di politica attiva del lavoro, con il conseguente fallimento – dal punto di vista delle politiche attive del lavoro – anche di tutti gli interventi di sicurezza sociale collegati alla ricerca di un lavoro (da ultimo il “reddito di cittadinanza”). Ma il mio giudizio negativo circa la spinta verso un ulteriore federalismo vale anche in altri ambiti e soprattutto per la sanità, dove la diversificazione territoriale è stata così marcata da rendere necessari interventi centralistici nella gestione della pandemia.

TIRABOSCHI – La legge Biagi sovrapponeva o confondeva i concetti di sussidiarietà e di federalismo?

BORTONE – In realtà, la parte del tutto carente della spinta al decentramento regolatorio è stata proprio quella della sussidiarietà, secondo la quale la definizione delle linee generali dovrebbe essere affidata al livello statale e i livelli regionali si dovrebbero muovere all'interno di quelle indicazioni, con l'intervento dello Stato in caso di mancato o inadeguato intervento regionale. Invece il livello nazionale di fatto ha finito per abdicare del tutto al proprio ruolo e non ha neppure definito regole chiare alle quali si sarebbero dovuti attenere i legislatori regionali.

TIRABOSCHI – Era appena stata approvata la riforma del titolo V della Costituzione...

BORTONE – Ho già detto delle pecche nell'applicazione del principio di sussidiarietà; aggiungo ora che nella gestione del mercato del lavoro la riforma costituzionale del 2001 si è dimostrata inadeguata anche dal punto di vista formale. Infatti, per quanto riguarda le politiche attive del lavoro si sovrappongono tre diversi tipi di competenze: la competenza concorrente Stato/Regione per la gestione del mercato del lavoro, quella esclusiva regionale per la formazione professionale e quella esclusiva statale per la previdenza sociale e quindi per tutti i trattamenti connessi alla disoccupazione. A questo complesso intreccio tra i livelli di competenze si è aggiunto poi lo svuotamento di funzioni in capo alle Province, che di solito erano individuate come il punto centrale delle politiche attive del lavoro.

TIRABOSCHI – Con quali conseguenze?

BORTONE – Già questi riferimenti formali che ho appena richiamato spiegano in parte come la riforma del 2001 abbia aggravato le differenze nella gestione del mercato del lavoro a seconda della cultura amministrativa presente nei territori (si pensi all'utilizzazione della formazione professionale e ai controlli sullo stato di disoccupazione e a come la gestione di questi due fenomeni cambi nelle diverse Regioni). In sostanza, il quadro delineato a partire dalla riforma costituzionale del 2001 ha di fatto allargato la forbice tra le Regioni che già prima riuscivano a tenere abbastanza sotto controllo la gestione del mercato del lavoro, e quelle dove alla mancanza di lavoro si associava una visione tutta burocratica del collocamento.

TIRABOSCHI – Eppure di federalismo si è tornato a parlare in tempi recenti...

BORTONE – È evidente, a questo punto, che ritengo estremamente pericolosa l'attuale direzione presa dalla politica verso un federalismo ancora più marcato, che si può trasformare in una definitiva frammentazione del nostro Paese. La c.d. autonomia differenziata voluta dalle Regioni del Nord e basata sulla spesa storica sarebbe la fine del Mezzogiorno. Anche se è vero che troppo spesso le Regioni meridionali non riescono a spendere i fondi loro assegnati (si pensi, ad esempio, proprio ai fondi destinati ai servizi per l'impiego), è altrettanto vero che con il riferimento alla spesa storica quelle stesse Regioni sarebbero condannate per sempre a una ristrettezza che finirebbe per renderne definitivo il declino.

TIRABOSCHI – In che termini?

BORTONE – Faccio un esempio: se in un territorio per qualsiasi causa mancano asili-nido, quel certo territorio resterebbe condannato a non averne mai se i trasferimenti fossero collegati alla spesa sostenuta fino a quel momento. Non a caso le Regioni del Nord, in barba a ogni principio di solidarietà, premono verso questa forma di autonomia proprio per conservare la loro posizione di vantaggio, mentre invece quelle meridionali si battono per contrastarla.

TIRABOSCHI – L'obiettivo del contrasto al lavoro nero e alla economia informale è stato uno dei *leitmotiv* della riforma Biagi. Anche qui, cosa possiamo dire a venti anni di distanza?

BORTONE – Qui si apre un tema che non è limitato alla materia lavoristica ma coinvolge la nostra cultura istituzionale. La premessa del mio discorso è che dal punto di vista dei singoli il lavoro nero è e sarà sempre più conveniente di quello regolare, e ciò non solo per i datori di lavoro ma spesso anche per i lavoratori delle categorie a basso reddito: per molti di questi, la regolarizzazione comporta la perdita di numerosi benefici anche di tipo familiare (ad esempio quelli collegati all'ISEE) senza che in cambio derivino vantaggi neppure in previsione dell'ammontare pensionistico. Di conseguenza, il sommerso si diffonde soprattutto laddove manca un vero contrasto di interessi tra datori e lavoratori e cioè dove i redditi sono bassi come nel Mezzogiorno con la conseguenza che i lavoratori stessi ci

rimetterebbero dalla riemersione, e perciò le spinte alla regolarizzazione non saranno mai efficaci.

TIRABOSCHI – Quali possibili risposte, allora?

BORTONE – Per tutti i motivi che ho sopra richiamato in termini di sintesi ritengo che l'unica via efficace di contrasto al lavoro nero sarebbe l'intensificazione e il miglioramento dei controlli, ma purtroppo le risorse destinate a questo sono fin troppo scarse, così come accade per quanto riguarda i controlli in tutti i campi. Siamo un Paese con ottime leggi che non vengono rispettate proprio per la mancanza dei controlli e insieme dell'applicazione certa delle sanzioni, e ciò dalle norme in tema di sicurezza sul lavoro a quelle del Codice della strada e così via: si aumentano le sanzioni ma non si adeguano i meccanismi di controllo indispensabili per l'applicazione delle norme.

TIRABOSCHI – La legge Biagi si poneva in ogni caso l'obiettivo di innalzare i tassi di occupazione, molto bassi nel Mezzogiorno soprattutto per quanto riguarda i giovani e la componente femminile della popolazione. I dati sul mercato del lavoro ancora oggi sono impietosi al riguardo. Quale è la ragione di tutto ciò?

BORTONE – Qui la mia risposta è breve: l'occupazione di alcune categorie non si incrementa con particolari benefici se manca il lavoro in generale. L'assenza di una politica industriale ha fatto sì che lo sviluppo economico del Mezzogiorno sia stato lasciato alla spontaneità di un mercato privo di una visione d'insieme e ciò ha di fatto penalizzato il Sud, dove tra l'altro quella che viene simbolicamente definita come "assenza dello Stato" ha consentito la diffusione di strutture malavitose sempre più potenti che alterano le corrette dinamiche del mercato.

TIRABOSCHI – Vista dalla prospettiva di chi vive nel Mezzogiorno, è al fallimento delle riforme del mercato del lavoro che si può imputare il passaggio inevitabile dalla utopia della piena occupazione alla utopia del reddito universale di base? Oppure le spiegazioni sono più complesse e vanno ricercate nelle nuove tecnologie e nella trasformazione stessa del lavoro?

BORTONE – Torno a quanto ho appena detto rispondendo al punto precedente. Qualunque riforma del mercato del lavoro non produce né effetti

positivi né effetti negativi se mancano interventi che tendano a creare occasioni di lavoro.

TIRABOSCHI – E il reddito di cittadinanza?

BORTONE – Il reddito di cittadinanza è stato ed è uno strumento necessario, ma solo per il contrasto alla povertà assoluta e non certo come strumento collegato alle politiche attive del lavoro, come invece era presupposto dall'impianto complessivo dell'istituto. Tra l'altro i dati sulla diffusione del reddito di cittadinanza hanno dimostrato che la maggior parte dei suoi percettori sono persone non in grado di lavorare e non certo fannulloni da divano. Insomma, presentato come intervento di sostegno del reddito collegato alle politiche attive del lavoro, si è dimostrato uno strumento di contrasto alla povertà.

TIRABOSCHI – L'anello di congiunzione tra contrasto alla povertà e inserimento nel mercato del lavoro era rappresentato dai c.d. *navigator*...

BORTONE – L'idea dei *navigator* poi, è stata davvero strana e non solo nel nome, giacché ha creato una figura nuova, con la previsione di utilizzare risorse umane da formare per poi inserirle in strutture che si sapeva già in partenza – per le ragioni alle quali ho già accennato a proposito dei servizi per l'impiego – non sarebbero state in grado di fornire gli strumenti necessari per la collocazione nel mercato del lavoro dei beneficiari del reddito. Insomma: una scommessa persa in partenza e – ironia della sorte – gli stessi *navigator* si sono trovati ad essere in cerca di occupazione alla fine della loro esperienza.

TIRABOSCHI – Uno degli strumenti suggeriti dalla legge Biagi per contrastare la sotto-occupazione è stato il contratto di inserimento al lavoro, pensato, in particolare, per donne residenti in aree geografiche caratterizzate da ampi divari occupazionali tra popolazione maschile e femminile. La chiave era quella della flessibilità anche salariale (col sotto-inquadramento retributivo per la fase di ingresso) pensata in termini di emersione. Una chiave sbagliata o era giusto sperimentare in questa area dove la situazione sembrava ferma da decenni e con tassi di occupazione femminile regolari da terzo o anche quarto mondo?

BORTONE – Per quello che riguarda le donne sono certa che ogni tentativo vada sempre sperimentato, compatibilmente – è ovvio – con la normativa europea sugli aiuti di Stato. Ma per la questione di genere il discorso si fa spinoso e complicato, perché nel Mezzogiorno l’occupazione femminile – e non solo quella regolare – si scontra con molteplici ostacoli.

TIRABOSCHI – Quali?

BORTONE – Prima di tutto, laddove mancano in generale le occasioni di lavoro è abbastanza normale, soprattutto in contesti di cultura patriarcale, che siano gli uomini i *breadwinner*, piuttosto che le donne, e ciò anche in considerazione dei redditi maggiori che di solito gli uomini sono in grado di produrre e che perciò rendono più facile la rinuncia al lavoro da parte delle donne. A questo si aggiungono le considerazioni già fatte in ordine alla mancata convenienza dell’emersione del lavoro femminile nei casi in cui questa emersione faccia perdere benefici collegati al reddito familiare. E qui desidero anche sottolineare con forza quanto sia pericolosa – per gli stessi motivi appena esposti – per l’occupazione femminile ogni applicazione del c.d. quoziente familiare. Non mi piace soffermarmi, invece, sulla tradizionale mancanza di servizi alla famiglia (cura dei bambini, degli anziani e delle persone non autosufficienti) nelle Regioni meridionali, perché nel mondo al quale aspiro la conciliazione tra casa e lavoro sarebbe cosa che riguarda uomini e donne indistintamente, se esistesse una reale condivisione di ruoli nella famiglia: non a caso anche a livello europeo per le questioni di genere si tende ormai a parlare di “condivisione” e non più di “conciliazione”.

TIRABOSCHI – In realtà tutto il modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro era incentrato su un certo regionalismo avviato peraltro già con la riforma Treu del collocamento e sul punto solo implementata e perfezionata con la legge Biagi. Mi riferisco in particolare al regime degli accreditamenti per i servizi al lavoro come anche alle discipline regionali su apprendistato e tirocini formativi. Un modello obbligato, alla luce del titolo V della Costituzione. In tempi recenti si è invero cercato, con il *Job Act* e il tentativo di riforma costituzionale, di tornare a un modello centralista. Partita chiusa visto l’esito del referendum o è tempo di rilanciare un serio dibattito su come governare i diversi mercati locali del lavoro?

BORTONE – In questi anni credo che la realtà abbia confermato la capacità delle strutture private accreditate di svolgere quella funzione di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro che le strutture pubbliche non riescono a svolgere anche in considerazione di quanto ho detto rispondendo alla seconda domanda; e da questo punto di vista le strutture private accreditate sono entrate appieno nel sistema integrato di servizi per l'impiego. Quanto ad apprendistato e tirocini formativi, compresi quelli collegati all'alternanza scuola-lavoro, come si sa sono venuti all'attenzione dell'opinione pubblica per gli infortuni anche mortali capitati ad alcuni ragazzi. Qui, ancora una volta devo sottolineare lo scostamento tra la filosofia sottesa in astratto ai diversi strumenti e la loro applicazione pratica, perché troppo spesso più che con l'intento di formare i giovani, questi istituti vengono usati come modo di utilizzazione di lavoro a basso costo. E anche in questo caso a mio avviso l'unico rimedio dovrebbe essere rappresentato da un miglioramento di tutta la filiera dei controlli.

TIRABOSCHI – La legge Biagi nasceva anche dalla controversa e dibattuta esperienza del Patto Milano lavoro del 2000 dove si registrò la prima grande spaccatura tra Cisl e Cgil, la prima favorevole alla iniziativa e la seconda decisamente contraria. Non a caso la legge Biagi apriva ampi spazi non solo ai patti locali per l'occupazione, ma anche alla contrattazione territoriale su tutti i principali ambiti della riforma. Una strada pericolosa o da confermare in epoca di globalizzazione che depotenzia il ruolo anticoncorrenziale del contratto nazionale di lavoro rispetto all'impiego del fattore lavoro?

BORTONE – Negli ultimi tempi mi ritrovo spesso ad interrogarmi sul ruolo che i sindacati sono in grado di svolgere in questo mondo del lavoro così diverso da quello nel quale sono nati e sul quale hanno incardinato la loro stessa essenza. Credo che se finalmente si arrivasse ad approvare una legge sulla rappresentanza sindacale, i contratti collettivi nazionali potrebbero svolgere appieno la funzione di determinazione del salario minimo, rendendo inutile tutto il dibattito su una legge finalizzata ad introdurlo. Ma al di là di questa funzione, forse i sindacati definiti “maggiormente rappresentativi” dovrebbero mettere in discussione la loro struttura di rappresentanza.

TIRABOSCHI – In che termini?

BORTONE – Oggi all'interno di una stessa azienda anche di dimensioni medio-piccole si trovano a lavorare per uno stesso prodotto lavoratrici e lavoratori dipendenti da aziende merceologicamente diverse, alle quali sono legati da differenti tipologie contrattuali: quale sindacato è in grado di rappresentare questa molteplicità di persone, che necessitano tutte di tutela ma che sono portatrici di interessi non sempre coincidenti tra loro? Di certo questa funzione di rappresentanza non può essere svolta in modo efficace dai sindacati per ramo di industria che conosciamo oggi, nati per la tutela di lavoratori e lavoratrici in un periodo storico in cui l'unico conflitto all'interno di una determinata azienda era tra l'interesse dell'impresa e la tutela dei lavoratori legati da un rapporto di subordinazione con quel determinato imprenditore. Certo non spetta a me prefigurare un nuovo volto delle organizzazioni sindacali, oggi forse troppo arroccate nel tentare di mantenere determinate condizioni di potere, ma sono certa che, fino a quando non si risolve questo problema di fondo, la discussione sulla struttura della contrattazione collettiva e sull'assetto delle relazioni industriali non porti a risultati utili.

Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato

Intervista a Domenico Garofalo

TIRABOSCHI – L'apprendistato è stato immaginato, dalla legge Biagi, come il principale canale per la formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani. Un capitolo centrale della riforma, insomma, anche se poi è vero che, nella prassi applicativa, ha finito con lo svolgere un ruolo marginale senza neppure entrare a regime per le parti più innovative...

GAROFALO – Fare il punto sull'apprendistato, quale strumento per supportare ed incentivare l'occupazione giovanile, a distanza di vent'anni dalla riforma Biagi, non può in effetti prescindere da una valutazione delle politiche del lavoro in Italia dell'ultimo ventennio, come a dire di quanto è stato fatto (o no) per dare attuazione alla grande riforma del mercato del lavoro avviata nel 1997 con il pacchetto Treu (legge n. 196) ma più compiutamente sistematizzata nel 2002/2003 con la riforma Biagi (legge n. 30 e decreto legislativo n. 276). Anzi può fondatamente sostenersi che l'apprendistato e la sua evoluzione nell'ultimo ventennio costituiscano lo specchio fedele dell'attuazione di tali riforme.

TIRABOSCHI – Condivido molto questa ultima affermazione e non può che essere così per chi considera l'apprendistato non un semplice contratto ma un pezzo strategico del sistema dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e, dunque, delle politiche del lavoro in senso lato.

GAROFALO – Il sistema delle politiche del lavoro si articola in vari sottosistemi che interagiscono (o dovrebbero) tra di loro: istruzione ai vari livelli, formazione professionale regionalizzata, servizi per l'impiego, bilateralismo, politiche aziendali di reclutamento e costo del lavoro, incentivi all'occupazione. L'apprendistato incrocia tutti e sei tali sottosistemi, così giustificandosi la sua valenza paradigmatica.

TIRABOSCHI – L'apprendistato, soprattutto di primo e terzo livello, richiede e richiede la collaborazione tra Stato, Regioni, e anche parti sociali per la sua regolamentazione. Non è stato semplice, come ha dimostrato la giurisprudenza costituzionale, comprendere fin da subito il riparto di competenze tra queste istituzioni. La legge Biagi auspicava una effettiva collaborazione tra di esse, al fine anche di garantire un efficace raccordo tra questi sistemi. Ancora oggi, pur in presenza di un quadro regolatorio meglio definito non esiste un vero raccordo, né collaborazione tra queste istituzioni. Sul punto la legge Biagi è fallita perché nessuna regione ha dato seguito alle previsioni in materia di apprendistato di primo e terzo livello. È stato un fallimento della legge Biagi o, più in generale, un fallimento della riforma del titolo V della Costituzione che su questa e altre materie del mercato del lavoro ha reso impossibile pervenire a un quadro giuridico-istituzionale funzionale e operativo?

GAROFALO – Il problema del funzionamento dei sottosistemi, e quindi dell'apprendistato, interseca quello delle competenze, collocandosi il mercato del lavoro al crocevia tra le varie competenze che concorrono alla sua disciplina e al suo funzionamento: Unione europea, Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, autonomia collettiva ai vari livelli. Attori che dovrebbero lealmente collaborare tra di loro ma che spesso hanno mostrato propensione più al confronto litigioso che non al concorso virtuoso, sostenendo questioni di principio (la mente va alla stagione dei ricorsi alla Corte costituzionale dei primi anni 2000), salvo poi a nascondersi dietro gli accordi in Conferenza unificata per mascherare le proprie *défaillance* (si pensi alla disciplina del 2015 sul tetto massimo alla formazione esterna dell'apprendistato, unico nel suo genere in un panorama di tetti minimi, funzionale ad assolvere le Regioni inadempienti sul versante della formazione esterna degli apprendisti). Anche per l'autonomia collettiva, alla quale specie in tema di apprendistato sono state attribuite svariate ed importanti competenze, si è posto un problema di legittimazione a svolgere tale ruolo regolativo (contratto leader) a fronte del proliferare di contratti collettivi che convivono nello stesso perimetro applicativo, ponendosi l'interrogativo di quale sia quello titolato a disciplinare il nostro istituto, specie per i profili formativi. Volendo trarre una prima conclusione, perché l'apprendistato "tripartito" potesse decollare dovevano (e dovrebbero) funzionare i sottosistemi, secondo le direttrici tracciate dalla riforma del 1997, ma soprattutto da quella del 2002/2003, con nel mezzo la riforma costituzionale del 2001 del titolo V, della parte seconda, della

Costituzione, per un mercato del lavoro proiettato verso il futuro e non più ancorato a superati stereotipi del passato.

TIRABOSCHI – Il contesto nel quale vide la luce la legge Biagi non è così diverso da quello attuale, almeno se pensiamo ai dati relativi alla occupazione (per età, per genere e per collocazione geografica) e ai ritardi storici del nostro Paese nel favorire l’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Come allora, la distanza tra competenze richieste dal mercato e quelle formate dai sistemi scolastici e universitari genera lunghe fasi di transizione dalla scuola al lavoro con alti tassi di disoccupazione, inattività, dispersione scolastica. Emblematico è il fenomeno dei c.d. NEET che indica la gravità del problema della occupazione giovanile in Italia e in particolare nel Mezzogiorno in generale e ancora di più se guardiamo a quanto accade nel resto d’Europa. Sul punto la strada scelta dalla legge Biagi è stata quella di predisporre un contratto di inserimento al lavoro, caratterizzato per una significativa flessibilità anche retributiva, e un più ambizioso sistema di apprendistato articolato in tre tipologie contrattuali. Trascorsi venti anni registriamo la scomparsa del contratto di inserimento e la persistente difficoltà del nostro Paese di dotarsi di un vero e proprio sistema dell’apprendistato. Per quanto riguarda il modello duale i numeri ci dicono che siamo ancora alle prime sperimentazioni mentre l’apprendistato professionalizzante è apprezzato non tanto per il contenuto formativo, in sé esiguo se misurato in termini di ore di formazione, quanto per gli sgravi contributivi e per una retribuzione d’ingresso ampiamente inferiore rispetto a quella di un lavoratore qualificato. Cosa non ha funzionato?

GAROFALO – Sul mancato decollo del sistema formativo in apprendistato configurato dalla riforma Biagi (allora forse troppo avanti rispetto al sistema Paese) hanno inciso una pluralità di fattori, collegati alle inefficienze dei sottosistemi di cui parlavo prima. Partendo dal sistema dell’istruzione ai vari livelli, con il quale devono interagire il primo e il terzo tipo di apprendistato, non credo possa dubitarsi che lo stesso abbia risentito delle tante (e troppe) riforme varate nell’ultimo quarto di secolo, in totale discontinuità tra loro, a partire dalla legge n. 9 del 1999 (c.d. riforma Berlinguer), che ha elevato l’obbligo di istruzione da otto a dieci anni, e a terminare con la legge n. 107 del 2015 (c.d. sulla “buona scuola”), passando per le leggi n. 53 del 2003 (c.d. riforma Moratti), n. 296 del 2006 (c.d. riforma Fioroni) e n. 240 del 2010 (c.d. riforma Gelmini): in media una riforma ogni cinque anni! Quadro normativo troppo variabile e cangiante per poter

dare supporto e slancio alle tipologie squisitamente formative di apprendistato, che possono affermarsi e consolidarsi solo in un sistema di istruzione e formazione ben strutturato ed assestato, onde realizzare il raccordo tra la scuola latamente intesa e il mondo del lavoro, cioè il sistema duale.

TIRABOSCHI – Non meno critica è la situazione nella quale versa il sistema della formazione professionale...

GAROFALO – Un sistema affidato alle competenze regionali che non riesce tutt'ora ad assolvere al proprio ruolo strategico di raccordo tra istruzione e lavoro per svariati motivi, quali tra i tanti la differenziazione territoriale e la carenza di stabili fonti di finanziamento, unitamente all'inadeguatezza del corpo docente, sovente lontano quanto a competenze dai bisogni espressi dal mercato. Eppure, è trascorso un quarto di secolo dal riordino della formazione professionale previsto dalla legge Treu, ai cui principi direttivi si era ricollegata la legge Biagi: la nuova strutturazione dell'apprendistato da quest'ultima realizzata costituisce riaffermazione dell'obiettivo che il riordino avrebbe dovuto perseguire, dell'integrazione del sistema di formazione professionale con il sistema scolastico e universitario e con il mondo del lavoro, soluzione innovativa alla quale non aveva pensato la legge Treu, che si era limitata ad affidare il raccordo tra formazione e lavoro agli *stages*.

TIRABOSCHI – Qualcosa sta cambiando? Possiamo a questo punto coltivare un po' di sano ottimismo o sono mali storici di un Paese destinato al declino?

GAROFALO – Sulla "retta via" sembra essersi incamminato il PNRR, che nella Missione 5, Componente 1 (M5C1 – *Politiche del lavoro*) prevede in primo luogo il potenziamento delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione professionale, anche attraverso la «revisione della governance del sistema di formazione professionale in Italia, attraverso l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze», strumento attuativo della integrazione tra politiche del lavoro e politiche della formazione, col compito di fissare gli standard ai quali debbono attenersi le Regioni all'interno dei propri piani. L'obiettivo principale del Piano è quello di definire livelli essenziali della formazione professionale per tutto il territorio nazionale. Nello specifico il Piano permetterà di definire più puntualmente le caratteristiche e gli standard della formazione dei lavoratori in

transizione e disoccupati che entreranno nel programma Garanzia occupabilità lavoratori. Elemento peculiare della rinnovata formazione professionale sarà la “personalizzazione” degli interventi con il coinvolgimento delle imprese nella erogazione della formazione o nella definizione del suo contenuto, attraverso percorsi di aggiornamento o di riqualificazione in modalità duale con finanziamento pubblico – ma anche da parte dei fondi interprofessionali paritetici – condizionati all’assunzione, ma anche successivi all’assunzione.

TIRABOSCHI – Rispetto al tema giovani il grande portato innovativo della legge Biagi è stato quello di introdurre, accanto al più “tradizionale” apprendistato professionalizzante o di mestiere, altre due tipologie di apprendistato, che ancora oggi chiamiamo di “primo” e di “terzo livello”. Un apprendistato “europeo”, finalizzato a realizzare una integrazione tra formazione e lavoro. I dati di diffusione di queste tipologie di apprendistato, salvo alcune eccezioni legate a specificità territoriali, sono quasi risibili. Quali sono le ragioni di questo insuccesso? È stata una pura illusione quella di pensare di poter importare nel nostro Paese il celebre modello tedesco di apprendistato?

GAROFALO – La riforma della “buona scuola” con la legge n. 107 del 2015 e dell’apprendistato con il coevo decreto legislativo n. 81 del 2015 hanno tentato di colmare il distacco tra scuola e lavoro. Per quanto riguarda l’apprendistato, si è preso atto da un lato della scarsa diffusione dell’apprendistato del primo e terzo tipo, nonostante il tentativo nel 2015 di incentivarne l’utilizzo abbattendo quasi interamente il costo a carico del datore di lavoro delle ore di formazione (nulla è dovuto per quelle svolte nelle istituzioni formative, mentre per quelle a carico del datore è riconosciuto il 10% della retribuzione dovuta). Al contempo si è preso atto della connotazione prevalentemente aziendalistica della formazione impartita con l’apprendistato del secondo tipo, o professionalizzante, oltre che per la concorrenza “in casa” che lo connota tra giovani e adulti ai quali è consentito l’accesso al contratto formativo in funzione della rioccupazione (di recente confermata per i percettori di ammortizzatori sociali). A conferma di tale “debole” vocazione formativa dell’apprendistato professionalizzante sta – come già detto – il sostanzioso taglio delle ore di formazione esterna all’azienda operato nel 2015, prevedendosi in modo molto significativo il tetto massimo delle 120 ore nel triennio, che in assenza di offerta formativa pubblica

può anche mancare, senza obbligo alcuno di recupero da parte del datore di lavoro.

TIRABOSCHI – Da qui la ricerca anche di alternative a un sistema di apprendistato duale ritenuto complesso per il nostro Paese...

GAROFALO – Constatata la scarsa efficacia dell'apprendistato come canale di accesso dei giovani al mercato del lavoro si sono battute altre vie attraverso l'alternanza scuola-lavoro come segmento formativo obbligatorio per gli studenti del secondo ciclo scolastico (tirocini curricolari). Si tratta di una componente formativa attraverso l'apprendimento sul luogo di lavoro in alternanza a quello tradizionale in aula. La differenza tra questo strumento e l'apprendistato rinvie dalla loro diversa qualificazione rispetto al mercato del lavoro, configurandosi l'alternanza come metodologia didattica, mentre l'apprendistato fa acquisire al giovane la qualifica di lavoratore e non più di studente, ma tale differenza dovrebbe se non annullarsi quantomeno fortemente ridursi in quanto nell'apprendistato del primo e del terzo tipo convivono entrambi gli *status*. Quest'ultima caratteristica dell'apprendistato ove idoneamente attuata potrebbe realizzare il sistema duale, sulla falsa riga di quello tedesco, a differenza dell'alternanza, che resta totalmente ancorata a livello gestionale al sistema scolastico con scarso coinvolgimento sia delle aziende sia delle parti sociali, che ove coinvolte potrebbero garantire la qualità e pertinenza della formazione esterna alla scuola. Anche sul sistema duale è tornato il PNRR che, sempre nell'ambito della Missione 5, prevede un'azione di promozione dell'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni e il rafforzamento del "sistema duale" e dell'istituto dell'apprendistato per i giovani tra i 18 e i 28 anni.

TIRABOSCHI – Abrogata la disciplina del contratto di inserimento al lavoro l'impressione è che manchi oggi una tipologia contrattuale espressamente dedicata ai giovani. Non è forse questa la causa della esplosione dell'utilizzo incontrollato dei tirocini extracurricolari, che, una volta stabilito il principio della congrua indennità, hanno finito per colmare una evidente lacuna della strumentazione giuridica, con la conseguenza di stravolgere le condizioni e le finalità di utilizzo di un prezioso strumento formativo e di integrazione tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro?

GAROFALO – Tra le cause del mancato decollo dell'apprendistato, soprattutto delle tipologie collegate al sistema dell'istruzione, può annoverarsi, altra ipotesi di "concorrenza in casa", il proliferare dei tirocini di formazione ed orientamento (tirocini extracurricolari), anch'essi riconducibili, nella versione tutt'ora in vigore, alla legge Treu ma oggetto di continui rimaneggiamenti regolativi volti a contrastarne l'abuso, da ultimo con le Linee guida approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni il 25 maggio 2017, che ribadendo la non configurabilità del rapporto di lavoro subordinato prevedono da un lato una indennità di partecipazione a favore del tirocinante (la cui mancata erogazione è sanzionata amministrativamente), e dall'altro lato la riqualificazione del rapporto formativo come di lavoro subordinato in caso di violazione degli obblighi formativi posti a carico dell'impresa ospitante. Ciononostante, resta la maggiore convenienza dei TFO rispetto all'apprendistato sia in termini di costo sia di obblighi connessi al rapporto di lavoro, escluso in relazione ai primi, per cui al concorso virtuoso si è sostituita una concorrenza sleale.

TIRABOSCHI – L'apprendistato nella legge Biagi si inserisce nel più ampio orizzonte di una riforma ispirata dal desiderio di valorizzare, in una logica sussidiaria, il ruolo dei corpi intermedi alla regolazione del mercato del lavoro, in particolare attraverso la bilateralità. Se però guardiamo alla storia dell'apprendistato negli ultimi venti anni, notiamo un ruolo assolutamente marginale della bilateralità, tranne in alcune limitate esperienze o settori, come quello dell'edilizia. Anche in questo caso non è semplice capire dove oggettivamente ci sono stati vincoli di natura tecnica e operativa, e dove invece è mancato un cambio di passo culturale. D'altronde, ancora oggi il ruolo della bilateralità nella costruzione di politiche formative in grado di favorire l'occupazione (e l'occupabilità) giovanile è estremamente limitato. Eppure, non potrebbero proprio i diversi strumenti della bilateralità essere un alleato decisivo per l'implementazione di percorsi di apprendistato autenticamente formativi, grazie ad esempio ad un costante aggiornamento dei profili formativi, o ad attività di anticipazione e sintesi dei fabbisogni espressi dal mercato, nonché di formazione e supporto alle parti coinvolte nella progettazione dei percorsi?

GAROFALO – Sul ruolo e sulle potenzialità del bilateralismo nella gestione del mercato del lavoro molto ci sarebbe da dire; per rendersene conto è sufficiente rileggere la definizione che ne dà il decreto legislativo n. 276 del 2003 quali «sedi privilegiate per la regolazione del mercato del

lavoro»; lo stesso dicasi sul versante specifico della formazione professionale, prevedendosi nella norma del 2000 l'istituzione dei fondi interprofessionali paritetici per accrescere la competitività delle imprese e la garanzia di occupabilità dei lavoratori. Pertanto, non è irrealistico ipotizzare che un ruolo determinante per il rilancio dell'apprendistato potrebbe giocare il bilateralismo, attraverso i FIP – fondi interprofessionali paritetici, ma anche il FFS – fondo per la formazione dei lavoratori somministrati, ai quali la riforma del 2015 attribuisce importanti competenze sul piano finanziario e gestionale. Allo stato il ruolo dei FIP è circoscritto al finanziamento dei percorsi formativi aziendali degli apprendisti, anche attraverso accordi con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché alla definizione delle modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere, poca roba rispetto all'aggiornamento dei profili formativi, o ad attività di anticipazione e sintesi dei fabbisogni espressi dal mercato, nonché di formazione e supporto alle parti coinvolte nella progettazione dei percorsi.

TIRABOSCHI – Rimane ancora oggi non implementato un effettivo sistema capace di mettere in trasparenza e certificare le competenze acquisite in contesti non formali e informali. L'apprendistato nella legge Biagi andava in questa direzione, auspicando un rapporto tra qualifiche e qualificazioni professionali: andava cioè nella direzione di un superamento della dicotomia, ancora oggi operativa, tra diverse tipologie di apprendimento, e soprattutto tra titoli acquisiti in esito. La certificazione delle competenze potrebbe essere, in questo senso, uno strumento utile, se correttamente implementato, anche a dare nuovo valore formativo all'apprendistato, soprattutto professionalizzante?

GAROFALO – La certificazione delle competenze, di cui ha tentato un rilancio la legge n. 92 del 2012, costituisce senz'altro lo strumento indispensabile per realizzare un sistema circolare e non più meramente sequenziale tra istruzione, formazione e mercato del lavoro, al fondo della riforma del 1999/2000. Mentre la certificazione è coesistente alle tipologie formative dell'apprendistato, non lo è per quello professionalizzante, considerato che questo percorso può concludersi anche senza l'attribuzione della qualifica a fini contrattuali, per cui non può che convenirsi sulla valorizzazione della componente formativa di tale tipologia anche attraverso l'implementazione del momento certificativo, in funzione pure del controllo

dell'adempimento datoriale dell'obbligo formativo che comunque connota l'apprendistato professionalizzante.

TIRABOSCHI – Oggi le imprese segnalano la grande difficoltà di reperire forza lavoro dotata di professionalità e competenze coerenti con i fabbisogni professionali dei nuovi modi di produrre (informatizzazione, digitalizzazione, produzioni eco-sostenibili), mentre resta senza soluzione il problema della produttività e della qualità del lavoro. Non era forse l'apprendistato, se inteso come sistema e non come semplice contratto incentivato di lavoro, una risposta strutturale a questi problemi del nostro mercato del lavoro?

GAROFALO – Sulle (s)fortune dell'apprendistato hanno pesato indubbiamente le politiche aziendali di reclutamento, tradizionalmente orientate (salvo qualche illuminata eccezione) più verso l'abbattimento del costo della forza lavoro che non verso la valorizzazione del capitale umano attraverso percorsi formativi strutturati, nel migliore dei casi essendo molto diffusa l'idea che il "mestiere" si impara attraverso l'affiancamento a lavoratori qualificati o specializzati, come a dire attraverso l'addestramento, che, pur indispensabile, comunque non è portatore di valore aggiunto sostanziosi nel trasferimento di competenze vecchie e non innovative; nel peggiore dei casi, poi, l'apprendistato è stato dirottato verso attività che richiedono scarse competenze: una concezione dell'apprendistato decisamente antitetica a quella tedesca che attribuisce alla formazione una valenza sociale, permeando il sistema duale radicato in quella realtà.

TIRABOSCHI – Quindi anche le imprese hanno la loro parte di responsabilità...

GAROFALO – È indispensabile ed indifferibile un cambio di mentalità da parte delle imprese prendendo atto che il talento è più proficuo crescerlo in casa che non andare a reperirlo fuori, utilizzando in tale ottica proprio il nostro istituto.

TIRABOSCHI – Immaginare l'impresa come luogo della formazione impone in effetti di superare una cultura anti-imprenditoriale e, al tempo stesso, di consolidare relazioni industriali di tipo partecipativo e collaborativo. È qui che troviamo i principali ostacoli al funzionamento del modello?

GAROFALO – Partecipazione e collaborazione sono le parole chiave per il decollo di un modello di impresa come luogo non solo di produzione ma anche di formazione e innovazione, soprattutto per i giovani, ma per raggiungere questo risultato occorre superare due resistenze paradossalmente convergenti quanto ad esito, da un lato quella dell'impresa di farsi carico anche nel proprio interesse di un compito di competenza delle istituzioni pubbliche ai vari livelli, abbandonando una volta per tutte la logica dell'abbattimento del costo del lavoro, di cui ho già detto; dall'altro lato la resistenza degli stessi lavoratori che vedono negli apprendisti un fattore di pericolo per la propria occupazione in quanto potenziali *competitors* una volta terminato il percorso formativo.

TIRABOSCHI – Quindi?

GAROFALO – Su questo fenomeno molto dovrebbero lavorare le parti sociali, anche in considerazione del fatto che pure sul versante occupazionale si sono registrate *défaillance* del nostro istituto per la concorrenza degli incentivi previsti a favore di determinate categorie di lavoratori svantaggiati non condizionati ad alcun obbligo formativo (con non operatività delle pesanti sanzioni connesse all'inadempimento di tale obbligo) e idonei a mettere a disposizione delle aziende lavoratori già "pronti all'uso" (si pensi all'accessibilità all'apprendistato senza limiti di età, prevista per i percettori di strumenti di sostegno al reddito, anche all'interno del programma GOL).

TIRABOSCHI – Altro tema ricorrente è quello della semplificazione. Dalla legge Biagi in avanti gli interventi di riforma sono stati numerosi e tutti indirizzati alla ricerca di una semplificazione soprattutto a favore del sistema delle piccole imprese. Non è che in questo caso la semplificazione si è poi tradotta in misure e iniziative volte a depotenziare tanto la costruzione di un sistema, settore per settore, quanto la componente formativa? Oggi l'apprendistato professionalizzante, l'unico che funziona, ha una componente formativa davvero irrisoria.

GAROFALO – All'apprendistato, nella logica dell'abbattimento del costo del lavoro, si attinge più per i generosi incentivi che lo connotano, valorizzando la sua vocazione occupazionale da sempre oppositrice di quella formativa, con riferimento sia al trattamento retributivo sia al prelievo contributivo (oltre al beneficio normativo del non computo), accessibili a

prescindere dal rispetto delle condizioni alle quali è subordinata la generalità degli incentivi all'occupazione, essendosi esclusa la qualificazione come agevolazione pubblica del regime contributivo degli apprendisti, in quanto non deroga al regime standard ma regime ordinario peculiare di questa tipologia contrattuale. Rinviando a quanto ho già detto sul tetto massimo della formazione esterna, si impone, pertanto, una riconsiderazione della componente formativa dell'apprendistato professionalizzante, se necessario mettendo in mora le Regioni sulle quali ricade per legge l'obbligo di predisporre idonei percorsi formativi, coerenti con le esigenze delle aziende, e in ultima analisi anche del mercato.

TIRABOSCHI – Una ultima domanda proiettata al futuro: c'è spazio per un ragionevole ottimismo per i nostri giovani e il loro futuro professionale?

GAROFALO – La risposta che vado a dare a questa domanda conclusiva potrebbe sembrare per certi versi scontata e per altri utopistica, anche alla luce della diagnosi formulata nel corpo dell'intervista, ma è quella che sintetizza il mio pensiero sull'occupazione giovanile e sui giovani più in generale. Orbene, credo che la parola chiave in tema di occupazione giovanile, anche attingendo al nostro istituto, sia “motivare” per sconfiggere la dilagante demotivazione che affligge chi opera ai vari livelli nei sottosistemi, dei quali ho parlato, e ai quali si rivolgono i giovani in cerca di occupazione e di affermazione professionale e di vita. Del resto, motivare prima ancora che trasmettere sapere è la *mission* di noi docenti universitari a vantaggio degli studenti e degli allievi. Il trasmettere stimoli ai giovani è la vera sfida che istituzioni pubbliche e parti sociali debbono assumere al centro delle proprie policy, esaltando e premiando, anche finanziariamente, chi lo fa e bocciando chi si sottrae a tale dovere morale e politico, secondo la logica del “più fai più hai”. A tal fine non occorre inventare nulla di nuovo, essendo sufficiente rendere effettivi tutti i sistemi di monitoraggio e valutazione di cui sono infarcite le leggi sul mercato del lavoro.

Se tutto ciò avverrà potremo essere razionalmente ottimisti sul futuro, anche lavorativo, dei nostri giovani.

Legge Biagi: una lettura di genere

Intervista a Stefania Scarponi

TIRABOSCHI – Una prospettiva credo originale e comunque doverosa, almeno nel nostro Paese, di rilettura della legge Biagi venti anni dopo è indubbiamente quella di genere. Lo stesso decreto attuativo della legge n. 30 del 2003, nell’esplicitare le finalità della riforma, faceva espresso riferimento al tema della occupazione femminile sia in termini di effettività della parità che in termini di inclusione e occupazione regolare. A venti anni dalla legge Biagi poco è cambiato da questo punto di vista, a conferma, credo, che il problema non fosse puramente normativo ma più ampio e complesso. Per rileggere nei termini più corretti questa legge inizio, pertanto, a chiederti un aiuto nell’inquadrare la questione e anche una valutazione sulla importanza di leggere i processi di riforma sulle tematiche del lavoro anche da una prospettiva di genere.

SCARPONI – Il problema della scarsa occupazione femminile è sempre stato cruciale in Italia, in particolare nel Meridione. Si può ricordare che la strategia europea definita a Lisbona nel 2000 individuava tra gli obiettivi più rilevanti il raggiungimento della soglia del 60% di occupazione femminile nel 2010; inoltre, le “pari opportunità” nei confronti delle donne costituivano una delle finalità più conclamate della *flexicurity*. Occorre tuttavia anche ricordare le ben diverse soluzioni adottate legislativamente nel decennio precedente. In primo luogo la legge n. 125 del 1991 – intitolata appunto alla *Promozione dell’occupazione femminile* – perseguiva da un lato l’obiettivo di contrastare gli ostacoli derivanti dalle discriminazioni, frutto non solo di comportamenti individuali ma anche sistemiche, ampliando la nozione a ricomprendere anche le discriminazioni indirette basate sull’impatto differenziato di trattamenti “neutri”, e dall’altro si legittimava altresì in chiave promozionale la diffusione delle “azioni positive” a livello di impresa. Inoltre, la legge n. 53 del 2000 perseguiva una visione più ampia in chiave di promozione delle donne nel mercato del lavoro, volta non solo a riconoscere i congedi parentali in ottica di condivisione della cura genitoriale, ma altresì ad adeguare più complessivamente i

“tempi delle città” per assicurare un più generale equilibrio tra vita privata e vita professionale. La riforma attuata secondo la legge delega n. 30 del 2003, adottando un’opzione di politica del diritto basata sulla flessibilità ampia del mercato del lavoro, affidava invece la promozione dell’occupazione, anche femminile, alla diffusione di un’ampia gamma di contratti di lavoro di tipo precario, spesso con uno statuto giuridico derogatorio *in pejus*, e concepita più in funzione della adattabilità all’impresa che non rispondente alle esigenze personali delle lavoratrici.

TIRABOSCHI – Un punto di partenza, rispetto alle linee di politica del diritto perseguite dalla legge Biagi, su questo come su altri temi complessi (lavoro sommerso, Mezzogiorno, inclusione), è forse il dato di realtà, non credi? Prima di valutare nel merito le misure contenute nella legge non possiamo dimenticare il bassissimo tasso di occupazione femminile in Italia e in alcune aree del Mezzogiorno, in particolare dove solo una donna su tre aveva accesso al mercato del lavoro regolare. Una situazione di criticità evidente soprattutto alla luce del confronto con la situazione degli altri Paesi europei. Da questo punto di vista ritieni criticabile l’impostazione di fondo della legge, a prescindere cioè dalle singole misure, di avviare una sperimentazione anche con misure controverse pur di incidere sulla realtà e cercare di rovesciare una tendenza non favorevole per la popolazione femminile in età di lavoro?

SCARPONI – Premetto che sono d’accordo sulla necessità/opportunità di valutare complessivamente il contenuto delle riforme secondo l’approccio “di genere”, andando oltre l’analisi di disposizioni specifiche riferite ai diritti delle lavoratrici in modo da considerarne l’impatto più ampio sulla posizione delle donne nel mercato del lavoro, secondo le indicazioni della risoluzione della Conferenza di Pechino del 1995 ispirate al *mainstreaming*. È un approccio indispensabile, come ho sostenuto anche con riferimento a riforme successive a quella di cui stiamo parlando, tra cui *in primis* il *Jobs Act*, che, pur migliorando alcuni istituti del diritto del lavoro legati alla genitorialità, non esime da una valutazione negativa del disegno di politica del diritto complessivo a causa dell’ulteriore indebolimento della tutela della stabilità del lavoro che colpisce molto negativamente soprattutto le donne. Peraltro, se si vuole seguire un atteggiamento pragmatico, come tu suggerisci, promuovere l’occupazione femminile richiede(va), altresì, di tener conto anche delle caratteristiche della componente femminile del mercato del lavoro in cui persiste la segregazione

orizzontale e verticale. Le analisi empiriche evidenziano, peraltro, il tasso elevato medio di istruzione, maggiore di quello maschile, nonché la storica propensione verso i settori della pubblica amministrazione per una serie di ragioni: dall'assunzione per concorso e dunque con modalità più trasparenti rispetto al settore privato, al regime di orario di lavoro e alla garanzia di stabilità, e non ultimo per la maggiore rispondenza alle preferenze personali, in particolare verso i settori dell'istruzione e dei servizi sanitari, al contrario contemporaneamente oggetto di restrizioni legislative nelle assunzioni.

TIRABOSCHI – Penso che la norma simbolo della legge Biagi in materia, una misura che personalmente ho sempre sostenuto e difeso, fosse il contratto di inserimento riservato ad alcuni gruppi svantaggiati, tra cui appunto le donne, non come categoria in sé, ma in relazione ai divari occupazionali tra popolazione maschile e popolazione femminile rispetto ai tassi di occupazione e ai tassi di disoccupazione misurati su base territoriale. L'idea era quella di un contratto fortemente incentivato e con ampie dosi di flessibilità, anche retributiva, pensato in termini di misura sperimentale e come valida alternativa al lavoro nero, alla inattività e alla disoccupazione. Una scommessa azzardata?

SCARPONI – Il contratto di inserimento non è esente dalla critica principale rivolta alla riforma da molta parte della dottrina già all'epoca della pubblicazione del Libro Bianco, ovvero di aver perseguito la “flessibilità” del mercato del lavoro non coniugata ad un modello di sviluppo premiante verso le imprese innovative, ma di aver consentito praticamente a tutte le imprese la possibilità di assumere con un contratto a durata prefissata senza significativi incentivi alla stabilità una volta giunto alla scadenza, oltre a concedere ulteriori benefici normativi ed economici alle imprese derogando *in pejus* al livello di protezione economico-retributiva dei nuovi assunti. Si tratta(va) di un modello – il diritto del lavoro derogabile senza particolari filtri – che è apparso poco condivisibile sul versante del rispetto dei principi fondamentali, prima ancora che si potessero misurare gli effetti delle sperimentazioni concrete. Un altro fattore di perplessità dipendeva dal fatto che la condizione per la stipulazione del contratto di inserimento nei confronti delle donne era legata ad un tasso di disoccupazione percentualmente maggiore rispetto a quello maschile fissato ad un livello molto elevato, e quindi probabilmente di scarsa applicazione.

TIRABOSCHI – Accanto al contratto di inserimento possiamo parlare di tutte le tipologie contrattuali di lavoro flessibile o precario, a seconda dei punti di vista. È noto come la popolazione femminile subisca maggiormente il rischio di rimanere intrappolata in queste forme di lavoro. È però anche vero che il fenomeno non è nato con la legge Biagi, essendo già stato denunciato dalla letteratura sociologica negli anni Ottanta e Novanta. Il rischio di svolgere un lavoro precario è maggiore per le donne rispetto agli uomini per colpa delle leggi o per ragioni più profonde?

SCARPONI – La diffusione dei contratti di lavoro di tipo precario, ovvero tutti quelli a durata predeterminata, è stata causa di fenomeni di profondo disagio sociale che si è indubbiamente accentuata dopo la riforma del mercato del lavoro del 2003. Sociologi come Ulrich Beck hanno coniato il termine di “società del rischio” nel senso che «quando la precarietà si prolunga nel tempo costituisce una trappola da cui è difficile uscire», e determina una diminuzione della qualità della vita e della dignità della persona. Le analisi statistiche hanno mostrato che gli effetti sono particolarmente negativi nei confronti delle donne a causa del maggior tempo prima di giungere alla stabilizzazione del rapporto di lavoro e di minore retribuzione percepita. Ciò dipende dal fatto che le politiche di assunzione delle imprese sono ancora molto centrate sulla figura del lavoratore maschio, capofamiglia, che non si assenta per la maternità né per altri motivi di conciliazione con compiti di cura e dunque è preferito nella assunzione in via definitiva. Ciò si aggrava quando si realizza il fenomeno della successione dei contratti di lavoro a durata prefissata, la c.d. stabilizzazione della precarietà, nel senso della maggiore facilità che si verifichino discriminazioni al momento del rinnovo del successivo contratto. Un caso emblematico è quello di lavoratrici diventate madri tra un contratto e l'altro ed escluse dal rinnovo successivo. Una conseguenza giuridica sfavorevole di grande portata riguarda poi la mancata applicazione strutturale di consistenti garanzie della legislazione protettiva nei confronti delle lavoratrici, tra cui spicca la tutela della maternità, dato che la scadenza del termine rende inoperante il divieto di licenziamento della lavoratrice che dovrebbe estendersi fino al compimento del primo anno di età del figlio. Il fenomeno della diminuzione della tutela della maternità si riscontra, sotto altro profilo, nel caso del contratto di lavoro “intermittente” ove essa si applica soltanto durante i periodi di intervallo lavorati. In sostanza, l'instabilità occupazionale ha prodotto l'effetto di erodere dall'esterno il modello storico di tutela della lavoratrice madre e si è, purtroppo, accentuato con le riforme adottate nel

secondo decennio degli anni 2000, influenzando anche le scelte riproduttive (con conseguenze sulla denatalità che via via si sono rese più evidenti).

TIRABOSCHI – Altro capitolo delicato e particolarmente controverso della legge Biagi è stato quello dei contratti a orario ridotto, modulato e flessibile: lavoro a tempo parziale, lavoro a chiamata, lavoro a coppia o ripartito. Anche in questo caso è un dato di realtà partire da una situazione di grave penalizzazione della componente femminile del mercato del lavoro italiano. È però altrettanto evidente come questi strumenti contrattuali abbiano una componente di genere molto marcata soprattutto in Italia e nei Paesi del Sud Europa, non così in altri contesti dove queste forme di lavoro sono anzi viste come una buona soluzione per offrire opportunità occupazionali. Ci vuoi aiutare a capire meglio limiti e difetti della legge Biagi sul punto?

SCARPONI – È noto che la questione degli orari e dei tempi di lavoro è cruciale per l'occupazione femminile e non a caso vi è costantemente posto l'accento anche in sede europea. Già la direttiva sul contratto a tempo parziale auspicava la possibile convergenza tra le esigenze di flessibilità del lavoratore/trice e quelle del datore di lavoro e la più recente direttiva 2019/1158 *Work Life Balance* prefigura il diritto del dipendente a chiedere regimi di orario compatibili con le esigenze personali, in particolare se legate alla cura familiare. Nel contratto di lavoro a tempo parziale, che indubbiamente risulta molto diffuso tra le lavoratrici, l'impossibilità di orari di lavoro compatibili con le esigenze di cura familiare, soprattutto per le donne con figli, causa frequentemente la rinuncia al posto di lavoro. Sotto tale profilo, fu molto criticata l'abrogazione – da parte dell'articolo 46 della legge delega n. 30 del 2003 – del “diritto di ripensamento” che era stato previsto dal primo provvedimento di trasposizione della direttiva, applicabile in caso di part-time con orario elastico, diritto peraltro ripristinato in seguito dai molti contratti collettivi e poi dalla legge Fornero. Di segno ben diverso e positivo, invece, era la norma che ha riconosciuto il diritto individuale alla riduzione dell'orario di lavoro in relazione ad esigenze di cure oncologiche, e che ben potrebbe essere estesa ad altre ipotesi. Non si può tuttavia trascurare l'effetto di riduzione della retribuzione legato al part-time o ad altre forme di riduzione dell'orario, che si proietta anche sul versante pensionistico, e che rende preferibili soluzioni diverse come il ricorso a regimi di orari di lavoro flessibili, previsti anche dalla contrattazione collettiva, oppure allo *smart working*, se attuato su base consensuale

e con adeguate garanzie di “disconnessione”. Vero è che alcuni contratti di lavoro frutto della riforma non sono stati attrattivi, come il contratto di lavoro intermittente e il c.d. *job sharing*, che pure erano stati pensati proprio come soluzione dedicata alle lavoratrici. La ragione dipende probabilmente da alcune caratteristiche di funzionamento di questi due tipi di contratto: il primo per le ragioni già esposte, il secondo per l’incertezza sulle regole di svolgimento del rapporto se uno dei due partner si fosse dimesso o fosse stato licenziato.

TIRABOSCHI – Tutte queste misure della legge Biagi sono state oggetto di una serrata critica nel dibattito scientifico prima ancora della loro pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* e, dunque, prima ancora di poterne misurare il reale impatto sul mercato del lavoro. Perché nel nostro Paese e anche nella nostra comunità scientifica non si coltiva a sufficienza la cultura della valutazione *ex post*, della valutazione di impatto, del monitoraggio? A venti anni di distanza e alla luce della esperienza applicativa possiamo dare, in una prospettiva di genere, un giudizio più articolato di questa legge come anche di leggi di diverso segno e con diverse opzioni di politica legislativa? Quello che voglio dire è che, su questo tema così importante per il nostro Paese, non si registrano a ben vedere esperienze di successo e leggi capaci di incidere in meglio sulle prospettive occupazionali e retributive delle donne?

SCARPONI – La valutazione dell’esito applicativo delle riforme legislative è uno strumento importante, anche con riferimento alla riforma del mercato del lavoro del 2003, come del resto riconosciuto da vari commentatori già all’epoca, trattandosi per di più in molti casi di misure a carattere sperimentale. Ricerche empiriche sugli effetti della riforma, per la verità, sono state effettuate sia sul versante sociologico, che ha puntualizzato il fenomeno di *flex-insecurity* emerso negli anni successivi, anche a causa della crisi economica del 2009, sia su quello economico, che ha sottolineato proprio in ottica “di genere” il rischio che l’aumento di occupazione non fosse sempre di “qualità” e neppure venisse incoraggiata la stabilizzazione. Peraltro, tali fenomeni sono stati accentuati dalle riforme del periodo successivo e in particolare quelle riconducibili al *Jobs Act*, sul piano della “instabilità del rapporto di lavoro” e dell’afferinarsi del diritto del lavoro “derogabile”. In merito, non sono sufficienti a correggere la valutazione negativa alcune disposizioni pure volte a migliorare specifici istituti giuridici connessi alla posizione delle lavoratrici. Vero è che oggi uno dei problemi

aperti è costituito dalla diffusione del part-time involontario, ovvero imposto dalle imprese, che è una delle cause più frequenti sia del *gender pay gap* sia del fenomeno dei *working poors*.

TIRABOSCHI – Una previsione poco conosciuta del decreto legislativo di attuazione della legge n. 30 del 2003 è quella relativa al divieto di indagini sulle opinioni e ai trattamenti discriminatori anche con riferimento al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza. Non ti chiedo di entrare nel dettaglio della previsione ma di aiutarci a capire perché anche su questo fronte l'effettività delle previsioni di legge resta così bassa. Basta confrontarsi con i nostri studenti, rispetto alle loro prime esperienze di lavoro, o anche con conoscenti e amici per rendersi conto che sul mercato del lavoro persistono ancora pregiudizi culturali e barriere che impediscono le pari opportunità e prospettive di carriera per le donne analoghe a quelle per gli uomini. Ci sai dare una spiegazione?

SCARPONI – L'articolo 8 è sicuramente una norma cardine, che riprende e precisa in chiave antidiscriminatoria il contenuto dell'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori e della nozione di discriminazione indiretta, ma che, come tu sottolinei, è poco applicata. Anni fa con i miei studenti di Diritto e genere facemmo una ricerca sugli annunci di offerta di lavoro e verificammo la scarsissima ottemperanza anche al precetto che impone di non menzionare il sesso dei candidati. L'unico esempio emerso in giudizio si riferiva a un caso di indebita richiesta relativa al porto del velo religioso, in cui l'agenzia di selezione ha rilevato non trattarsi di requisito essenziale per lo svolgimento delle mansioni. D'altra parte, la formulazione della norma, che comunque fa salve le deroghe previste, apre uno spazio di discrezionalità che richiederebbe un'accurata preparazione e sensibilità degli operatori, nonché accurati controlli da parte degli organi ispettivi.

TIRABOSCHI – Preso atto dei limiti della legge Biagi e di tante altre leggi precedenti e successive, ti chiedo se pensi ci sia però anche una sorta di "responsabilità" o comunque un limite della cultura giuridica del lavoro e degli intellettuali in generale rispetto alla questione di genere. Non pensi cioè che l'impegno intellettuale, gli studi, le pubblicazioni, per quanto sollevino questioni importanti, restino però spesso su un livello troppo alto di astrazione o comunque si limitino alla denuncia con poca capacità di

incidere sulla realtà? Se questo problema c'è, come possiamo contribuire a superarlo?

SCARPONI – La prospettiva “di genere” negli studi giuridici è stata a lungo considerata come un’opzione di nicchia, anche da parte di molti intellettuali della sinistra, ma nei tempi più recenti si sono diffuse maggiori iniziative di approfondimento, per esempio nel settore forense con corsi di formazione dedicati più in generale al diritto antidiscriminatorio, ma che hanno focalizzato in modo particolare la prospettiva di genere anche in senso intersezionale. Sarebbero indubbiamente utili maggiori iniziative di studio a carattere interdisciplinare come quelle realizzate in alcuni Atenei, fra cui Trento, con un centro studi che realizza varie iniziative cui partecipano competenze non solo giuridiche ma anche sociologiche, economiche e linguistiche. Io stessa ho coordinato anni fa un numero della rivista *Lavoro e Diritto* dedicato alla precarietà del lavoro in prospettiva di genere (insieme a Gisella De Simone), invitando a contribuire anche studiosi di economia sensibili al tema. Certamente si potrebbero pensare altri strumenti, come l’inserimento in ogni momento o sede di riflessione sugli istituti di diritto del lavoro di uno sguardo “di genere”, attribuendogli una valenza indispensabile per la serietà e completezza dell’iniziativa.

TIRABOSCHI – Sappiamo che uno dei grandi temi legati alla parità tra uomo e donna è quello delle misure di conciliazione. Non pensi però che anche queste misure, come il part-time o forse oggi un certo utilizzo del lavoro agile, finiscano nei fatti a confermare una allocazione di genere del lavoro che ancora divide uomo e donna secondo stereotipi di genere. Dico questo perché la legge Biagi aveva iniziato, seppur timidamente, a prevedere misure a favore del c.d. lavoro di cura. Penso ai lavoratori *caregivers* di familiari con patologie oncologiche. E penso anche al lavoro a progetto che nasceva da esperienze avviate in Regione Emilia-Romagna nel tentativo di costruire un vero e proprio mercato regolare del lavoro di cura e di sostegno alla famiglia. Insomma, non pensi che, al fondo di tutto, vi sia la necessità di superare la contrapposizione tra lavoro e non lavoro e cioè tra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo?

SCARPONI – Il possibile superamento della contrapposizione tra lavoro produttivo e riproduttivo è al centro di molti dibattiti soprattutto da parte delle studiosi che seguono l’approccio “di genere” in chiave di valorizzazione del lavoro di cura e di esigenza di maggiori tutele nei confronti dei *caregivers*, oltre che di diffusione di servizi pubblici adeguati. Un

approccio più esteso alla tematica del *work-life balance* e attenzione al lavoro di cura è emerso con la citata direttiva 19/1158/CE, che per la prima volta ha identificato anche i *caregivers* come destinatari delle norme. Al riguardo, un aspetto positivo del decreto di trasposizione, il decreto legislativo n. 105 del 2022, riguarda la codificazione del divieto di discriminazione anche nei confronti di coloro che prestano assistenza a persone disabili e che, come è noto, sono prevalentemente donne. Altro aspetto positivo è che nell'ambito dei PNRR una parte non indifferente è dedicata alla costruzione degli asili nido, specie nelle Regioni meridionali. Il superamento della divisione tradizionale dei ruoli familiari è, peraltro, ancora molto in forse nonostante il riconoscimento normativo del congedo di paternità, prima affidato esclusivamente alle leggi di bilancio. Non va tuttavia trascurato che, in senso opposto alla condivisione dei ruoli familiari, lo stesso provvedimento di trasposizione ha in sostanza previsto il potere di trasferire una parte dei congedi parentali, prima vietato, e ciò molto probabilmente avverrà nei confronti della madre, consolidando la visione tradizionale. Vanno considerate altre norme in chiave di valorizzazione del lavoro di cura, come quelle contenute nella legge n. 162 del 2021 di modifica dell'articolo 25 del Codice di pari opportunità, permettendo di valutare in chiave antidiscriminatoria anche atti di tipo organizzativo adottati dalla direzione delle imprese qualora provochino ripercussioni negative sull'esercizio dei compiti di cura familiare. Vi sono poi le disposizioni di tipo premiale nei confronti delle imprese connesse alla "certificazione di parità" e la condizione di rispettare una quota di assunzioni al femminile da parte delle imprese che partecipano agli appalti pubblici.

TIRABOSCHI – Una ultima domanda per stare sempre su tematiche a te care. Accanto alla legge non pensi che la rappresentanza del lavoro e della impresa possa e debba fare molto di più per la questione di genere anche oltre la semplice sfera normativa? Penso a osservatori, enti bilaterali, misure di sostegno, flessibilità normate, misure di welfare aziendale. Hai qualche idea in proposito?

SCARPONI – Il ruolo della contrattazione collettiva può essere indubbiamente positivo sia nella disciplina del ricorso a forme di lavoro flessibile, sia degli istituti del rapporto di lavoro diretti a promuovere l'eguaglianza delle lavoratrici. Sul primo punto, la riforma del mercato del lavoro del 2003 era criticabile per aver previsto, per esempio con riferimento al ricorso al contratto di lavoro intermittente, l'intervento sostitutivo del

governo in caso di assenza di contratto collettivo, indebolendone fortemente la funzione “autorizzatoria” svolta in precedenza nel disciplinare le “dosi” di flessibilità da introdurre nel mercato del lavoro. Vero è che neppure altri modi di fare rinvio ai contratti collettivi si sono rivelati appropriati a promuovere la tutela delle lavoratrici. La delega alla contrattazione collettiva aziendale di *welfare*, secondo i provvedimenti adottati con il *Jobs Act*, per esempio si è rivelata altrettanto criticabile per lo scambio tra rinuncia ad aumenti retributivi in cambio di misure di “conciliazione” con il lavoro di cura, con l’effetto di penalizzare soprattutto le lavoratrici sul versante retributivo, contribuendo al persistere del *gender pay gap*. Inoltre, pesano sulla contrattazione collettiva la qualità degli attori, non sempre sensibili alle esigenze più diffuse tra la popolazione femminile, che richiederebbe la capacità di adeguata rappresentanza, e la storica differenza retributiva in negativo nei settori a maggioranza di lavoro femminile, che dovrebbe essere affrontata in modi incisivi, senza limitarsi soltanto a sollecitare le donne ad acquisire competenze legate alle discipline STEM.

Capitolo VI

**OLTRE LA CONTRAPPOSIZIONE TRA
AUTONOMIA E SUBORDINAZIONE?**

Luci e ombre del lavoro a progetto

Intervista a Mattia Persiani

TIRABOSCHI – Il lavoro a progetto può essere considerato il tentativo di prendere atto di come fosse cambiata la modalità di svolgimento della prestazione di lavoro. Nel Libro Bianco il lavoratore è un collaboratore chiamato ad operare all'interno di un "ciclo", di una "fase", di un "progetto" connesso alla attività di impresa. Al di là dell'uso (e dell'abuso) che ne è stato fatto – aspetto sul quale poi ritorneremo – quale valutazione dare di questa idea?

PERSIANI – Direi subito che il fenomeno della profonda mutazione delle modalità con le quali, dalla metà del secolo scorso, avevano cominciato ad essere eseguite le prestazioni di lavoro subordinato e quello della sempre più diffusa esistenza di forme di collaborazione non subordinata all'impresa sono stati avvertiti, per la prima volta, dal legislatore del 1973 in occasione della istituzione del processo del lavoro. Ed infatti, con la disposizione del n. 3 del nuovo articolo 409 c.c., la competenza del giudice del lavoro venne estesa alla nuova fattispecie delle collaborazioni non subordinate, ma coordinate e personali, a mio avviso, impropriamente dette parasubordinate. Se mai, è da dire, da un lato, che in quell'occasione il legislatore definì la fattispecie del lavoro coordinato soltanto in termini approssimativi in quanto non specificò quali erano le caratteristiche del coordinamento e in che questo si differenziava dalla subordinazione. Specificazione che sarebbe stata necessaria perché già la nozione di subordinazione aveva perso quelle caratteristiche che, nel 1942, avevano ispirato gli articoli 2094 e 2104 c.c.

TIRABOSCHI – Con quali conseguenze?

PERSIANI – L'assenza di una specificazione della nozione ha finito per favorire quella che venne definita la fuga dal lavoro in quanto ha agevolato

le simulazioni fraudolente non essendo stato segnato il sicuro confine fra il lavoro subordinato, così come si era venuto oramai modificando, e il tradizionale lavoro autonomo. È, poi, da dire che, nel 1973, il legislatore si limitò a prevedere esclusivamente una tutela processuale sebbene sarebbe stato opportuno, se non necessario, prevedere per i lavoratori coordinati anche una tutela sostanziale adeguata ancorché ridotta rispetto a quella prevista per i lavoratori subordinati. In questa situazione è noto che molta parte della dottrina giuslavoristica quasi sempre guardò con sospetto la fattispecie del lavoro coordinato. Pertanto, quella dottrina si preoccupò soprattutto di arginare, se non di impedire, le simulazioni fraudolente ritenendosi, con ciò, dispensata dal dovere di tentare di dare una definizione del concetto di coordinamento. È ugualmente noto che, essendo mancata una elaborazione dottrinale del concetto di coordinamento, anche la giurisprudenza ha finito per preoccuparsi soprattutto di contrastare le simulazioni fraudolente.

TIRABOSCHI – Non era davvero possibile rinvenire, in qualche frammento normativo, alcuni indizi?

PERSIANI – Un indizio significativo dell'esistenza e del significato del coordinamento, come ora è stato avvertito anche dai giudici costituzionali in un *obiter dictum* della loro sentenza n. 167 del 2022, era fornito dalla stessa formulazione del testo della disposizione di cui al n. 3 dell'articolo 409 c.p.c., che assimila la fattispecie del lavoro coordinato a quella dell'agenzia e della rappresentanza commerciale che sono contratti nominati e, in particolare, sono sottotipi del contratto d'opera (articolo 2222 c.c.). E l'indizio sta in ciò che agenzia e rappresentanza commerciale si caratterizzano per avere una struttura che prevede, da un lato, la definizione consensuale dell'oggetto delle obbligazioni che ne derivano e, d'altro lato, prevede che l'esecuzione di quelle obbligazioni, pur essendo gestita autonomamente dal debitore, comporta l'affidamento al preponente del potere di dare istruzioni. Struttura diversa, dunque, da quella del contratto di lavoro subordinato, che, come è noto, è caratterizzato da ciò che l'oggetto dell'obbligazione di lavorare non è definito consensualmente, ma è definito con l'esercizio dei poteri unilaterali attribuiti al datore di lavoro (articoli 2094 e 2104 c.c.) come accade anche quando la subordinazione è attenuata, posto che il datore di lavoro ha, comunque, il potere di individuare, e soprattutto di modificare, le mansioni da eseguire e il luogo della loro esecuzione.

TIRABOSCHI – E in tutto questo come si pone la legge Biagi?

PERSIANI – Il decreto legislativo n. 276 del 2003 tentò di rimediare a questa situazione in due modi. Da un lato, ed è questo l'elemento sicuramente positivo di quel provvedimento legislativo, prevede, per i lavoratori coordinati, una tutela sostanziale (articolo 63 e ss., decreto legislativo n. 276 del 2003). D'altro lato, con quel provvedimento il legislatore delegato tentò di arginare la fuga dal lavoro prevedendo che «i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione, di all'art. 409 numero 3 del Codice di procedura civile devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore» (articolo 61). Senonché, a mio personale avviso, questa previsione non definiva la fattispecie del lavoro coordinato e, quindi, non la distingueva, come sarebbe stato necessario, sia da quella del lavoro subordinato che da quella del lavoro autonomo. Ciò perché la fattispecie del lavoro coordinato non poteva essere costruita definendo, oltretutto in termini generici, l'oggetto dell'obbligazione che ne deriva (il progetto).

TIRABOSCHI – In quale direzione il legislatore avrebbe allora dovuto rivolgere la propria attenzione?

PERSIANI – Sarebbe stato necessario definire la struttura del contratto indicando quali sono i poteri del committente e quali i loro limiti. Indicando, quindi, quali sono gli elementi per cui il coordinamento differisce dalla subordinazione. Si aggiunga che il progetto venne definito dal legislatore delegato del 2003 con una approssimazione inammissibilmente generica, anche perché l'unico elemento che non suscita perplessità (e, cioè, quello che il progetto non può comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi e ripetitivi) non ha nessuna efficacia definitoria posto che anche i lavoratori subordinati molto spesso non sono adibiti a mansioni che non comportano l'esecuzione di compiti esecutivi e ripetitivi.

TIRABOSCHI – Quindi una situazione di incertezza...

PERSIANI – Situazione di incertezza che non è stata superata né dall'interpretazione autentica dettata dalla disposizione di cui al n. 26 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012, né dalla disposizione di cui al n. 26 dell'articolo 1 della stessa legge, che ha aggiunto al decreto legislativo n. 276 del 2003 l'articolo 69-bis. Ma v'è di più. A ben vedere, inadeguata è anche la

regola che, se manca l'indicazione di uno specifico progetto, il rapporto è considerato rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data della sua costituzione (primo comma dell'articolo 69 del decreto legislativo n. 276 del 2003). Regola che suscita gravi perplessità perché, anche quando fosse stato dimostrato che, pur mancando la previsione di un progetto, il committente non ha-comunque esercitato i poteri propri del datore di lavoro ma soltanto quelli di coordinamento (analoghi a quelli del preponente nell'agenzia e nella rappresentanza commerciale), la sua applicazione viola il principio dell'inderogabilità del tipo lavoro subordinato che comporta di necessità anche l'inderogabilità degli altri tipi. Né le perplessità suscitate dalla regola di cui ora è stato detto possono, come è stato fatto dai giudici costituzionali, essere superate con la considerazione che, con essa, il legislatore avrebbe previsto una sanzione. Ed infatti, se di sanzione si fosse trattato, sarebbe stato comunque violato il principio di proporzionalità che si applica anche a tutte le sanzioni in quanto è espressione dei principi costituzionali di razionalità e di ragionevolezza.

TIRABOSCHI – Una valutazione nel complesso non positiva del lavoro a progetto, insomma?

PERSIANI – Le considerazioni fin qui svolte escludono, a mio personale avviso, la possibilità di dare una valutazione sicuramente positiva della disciplina del lavoro a progetto dettata con il decreto legislativo n. 276 del 2003 e, di conseguenza, fanno ritenere che ne sia stata opportuna l'abrogazione disposta con il primo comma dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 81 del 2015.

TIRABOSCHI – Il lavoro a progetto è stato introdotto con il chiaro intento di contrastare l'utilizzazione delle collaborazioni coordinate e continuative in funzione elusiva o frodatoria della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato; un tema (e un problema) che sul finire degli anni Novanta del secolo scorso aveva impegnato la comunità dei giuslavoristi nel tentativo di trovare una soluzione. Le soluzioni proposte erano molto eterogenee tra loro, oscillando tra tentativi di identificazione di un *tertium genus*, collocato nella “zona grigia” tra lavoro autonomo e subordinato, e tentativi di attribuzione di misure di tutela a prescindere dalla necessità di individuare una nuova fattispecie. La riforma Biagi, che in realtà annunciava l'ipotesi

di un nuovo Statuto dei lavori, è riuscita a fare sintesi e a superare i termini di quel dibattito? Se sì, in che modo?

PERSIANI – Le considerazioni con le quali ho risposto alla prima domanda valgono, nella sostanza, anche per la prima parte della seconda domanda. Ed infatti, ho già prospettato l'idea che non ha senso parlare di rapporti di lavoro coordinato senza individuare la relativa fattispecie e, cioè, la struttura dei contratti dai quali quei rapporti derivano definendo le posizioni giuridiche soggettive che di quei rapporti fanno parte. Resta, se mai, la questione posta dalla constatazione che, così come insegna l'esperienza, anche i lavoratori coordinati, sia pure in termini diversi da quelli dei lavoratori subordinati, si trovano in una situazione di debolezza economica e, quindi, l'ordinamento deve approntare per essi adeguate tutele. Questione che comporta la necessità di individuare quale tutela debba essere prevista per il lavoro coordinato tenendo presente che questo, a differenza di quanto accade per il lavoro subordinato, non si caratterizza per l'intensa implicazione della stessa persona del debitore nell'esecuzione della prestazione e, al tempo stesso, non si caratterizza per l'autonomia di esecuzione che è propria del lavoratore autonomo.

TIRABOSCHI – La legge Biagi però si muoveva in questa direzione...

PERSIANI – In effetto il decreto legislativo n. 276 del 2003 ebbe il merito, dopo che nel 1973 era stata prevista soltanto una tutela processuale, di prevedere, per la prima volta, una tutela sostanziale del lavoro coordinato.

TIRABOSCHI – Legiferare sulle aree intermedie tra autonomia e subordinazione è stata sempre operazione estremamente complessa. Anche perché è in questo ambito che si registrano maggiormente i tentativi di elusione della disciplina del lavoro subordinato. L'idea della legge Biagi, invece, era quella di definire alcuni diritti fondamentali per poi affidare la regolazione delle collaborazioni a progetto anche (e soprattutto) alle parti sociali, il soggetto istituzionale più prossimo a comprendere necessità e bisogni di tutela. Sotto questo profilo, possiamo dire che la rappresentanza sindacale sia riuscita a raccogliere la sfida lanciata dalla riforma?

PERSIANI – Con questa domanda si chiede di esplicitare meglio la risposta che è stata data alla domanda precedente. Senonché, la risposta a quella domanda è condizionata dal fatto che la disciplina che prevedeva la tutela sostanziale del lavoro coordinato quando fosse previsto un progetto

(articolo 61 e ss. del decreto legislativo n. 276 del 2003, come modificati dal comma 23 della legge n. 92 del 2012) è stata abrogata dal primo comma dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 81 del 2015, onde resta in vigore esclusivamente per i contratti di lavoro a progetto stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore di quest'ultima disposizione (25 giugno 2015). Se mai, deve essere ricordato che, al momento attuale, alla sola condizione che il committente organizzi i tempi e i luoghi del lavoro, il primo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015 dispone che al rapporto di lavoro coordinato debba trovare applicazione la disciplina del rapporto di lavoro subordinato. Trattasi, però, di disposizione che continuo a ritenere suscitò gravi sospetti di illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza e di quello di ragionevolezza.

TIRABOSCHI – Per quali ragioni?

PERSIANI – La disposizione in questione, da un lato, comporta l'applicazione di una identica disciplina a situazioni funzionalmente e strutturalmente diverse (come sono il lavoro coordinato, anche se il committente determina tempi e luoghi del lavoro, e il lavoro subordinato). D'altro lato, quella disposizione assoggetta il lavoratore (che aveva accettato di assoggettarsi soltanto ai poteri di coordinamento del committente che non consentono di modificare unilateralmente l'oggetto dell'obbligazione che già è stato determinato con il contratto) a poteri che non erano stati contrattualmente previsti (come quello previsto dall'articolo 2103 c.c. di modificare l'oggetto dell'obbligazione). Ma v'è di più. Assoggetta il lavoratore coordinato anche a doveri che non aveva accettato, come quello di fedeltà (articolo 2105 c.c.), oltretutto, incompatibile con la sua posizione di collaboratore esterno dell'impresa. Tanto premesso e una volta ammesso che anche i lavoratori autonomi hanno diritto ad una tutela sindacale, è evidente che la disciplina del rapporto di lavoro coordinato ben potrebbe essere affidata ad associazione di categoria come, del resto, è presupposto dal secondo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015. Se mai, quest'ultima disposizione suscita serie perplessità nella misura in cui conferisce all'autonomia sindacale il potere di escludere, senza che ne siano previsti limiti e condizioni, l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato nei casi in cui il primo comma di quella stessa disposizione ne prevede l'applicabilità.

TIRABOSCHI – Al lavoro a progetto è stata imputata la colpa di aver fatto lievitare il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro. Cosa non ha funzionato?

PERSIANI – Per rispondere a questa domanda deve essere ricordato che le disposizioni del decreto legislativo n. 276 del 2003 che prevedono il lavoro a progetto hanno suscitato un notevole contenzioso. A mio avviso, però, non si è trattato di un contenzioso nuovo come sarebbe quello che si fosse aggiunto a quello già esistente, ma piuttosto ha incrementato un contenzioso già esistente e che, anzi, è uno di quelli che, da tempo, maggiormente appesantiscono la giurisprudenza: il contenzioso che ha ad oggetto l'acertamento dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato. Quel contenzioso, infatti, è stato incrementato sia dall'incerta formulazione del testo delle disposizioni del decreto legislativo n. 276 del 2003 che avrebbero dovuto definire il progetto, sia e soprattutto da ciò che quelle disposizioni, ancora una volta, hanno evitato di definire i poteri del committente il cui esercizio determina il coordinamento e non la subordinazione.

TIRABOSCHI – Per contenere il contenzioso la legge Biagi aveva introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della certificazione pensato (e usato) prevalentemente proprio nell'area del lavoro parasubordinato. Qui, forse, qualcosa di positivo si è realizzato...

PERSIANI – Certo l'istituto della certificazione, in molti casi, ha realizzato una riduzione del contenzioso giudiziario, anche se, mio avviso, qualche dubbio è suscitato dall'eccessiva, e almeno in qualche caso scarsamente controllata, proliferazione delle commissioni di certificazione.

TIRABOSCHI – Che qualcosa non ha funzionato lo dimostra il fatto che, anche alcuni anni dopo l'entrata in vigore della legge Biagi, si è più volte sentita l'esigenza di intervenire per "correggere" l'utilizzo distorto che si faceva del contratto di lavoro a progetto. A titolo esemplificativo, non possiamo non ricordare la c.d. circolare Damiano nell'ambito dei call center. Peraltro, non fu questo l'unico intervento ministeriale in materia di collaborazioni. Anche dopo i correttivi della riforma Fornero alla legge Biagi, il Ministero del lavoro, con due circolari, tornava a precisare quali fossero i perimetri entro i quali era possibile ricorrere al lavoro a progetto escludendo alcune attività (addetti alla distribuzione di bollette o alla consegna di giornali, riviste ed elenchi telefonici; addetti alle agenzie ipliche;

addetti alle pulizie; autisti e autotrasportatori; barista e camerieri; commessi e addetti alle vendite; custodi e portieri; estetiste e parrucchieri; facchini; istruttori di autoscuola, ecc.). Il punto della questione quale era? Che il lavoro a progetto fosse ontologicamente incompatibile con alcuni lavori?

PERSIANI – Questa domanda, nella sostanza, ha ad oggetto il contenuto delle circolari del Ministero del lavoro che sarebbero intervenute per “correggere” l’utilizzo distorto del contratto di lavoro a progetto. Senonché, a ragione dell’abrogazione della disciplina legislativa che prevedeva il contratto a progetto, le circolari alle quali si fa riferimento nella domanda sono, oramai, oggetto della storia del diritto del lavoro. Resta che, stando a quanto mi hanno insegnato sui banchi dell’Università, i giudici applicano soltanto la legge (articolo 101, secondo comma, della Costituzione), mentre le circolari dei ministri hanno un’efficacia limitata ai loro uffici o, al più, possono essere espressione di indirizzi e di valutazione politiche quando, come a volte accade, altro non sono che inammissibili tentativi di modificare, se non di alterare, il dettato della legge.

TIRABOSCHI – Per quanto l’idea del lavoro a progetto sia stata ridimensionata e gradualmente messo da parte, avendo il legislatore preferito ricorrere ad altre soluzioni per governare la zona di confine tra autonomia e subordinazione, non possiamo nascondere che molto di quella intuizione sia ritornato “in vita” oggi nella legge n. 81 del 2017, che ha introdotto il lavoro agile. Si tratta, come noto, di un rapporto di lavoro dipendente nell’ambito del quale, però, l’autonomia contrattuale individuale può determinare l’organizzazione del lavoro per “fasi” o “cicli” di produzione, prescindendo da vincoli di orario e di luogo, incentrandosi piuttosto sul raggiungimento di obiettivi. L’idea di lavorare per progetti e per obiettivi non anticipa forse, di quasi venti anni, il moderno *smart working*?

PERSIANI – La legge stabilisce che il lavoro agile è una particolare modalità di esecuzione della prestazione di lavoro subordinato prevista per agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (primo comma dell’articolo 18 del decreto legislativo n. 81 del 2017). Peraltro, quella particolarità consiste soltanto in ciò che le parti possono concordare «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi» (ancora primo comma dell’articolo 18 del decreto legislativo n. 81 del 2017). Senonché, questa formula, a prescindere dalla sua incerta redazione, continua a presupporre che l’oggetto dell’obbligazione di lavorare continui ad essere definito dal datore di lavoro nell’esercizio dei poteri unilaterali che la legge gli attribuisce in

quanto l'accordo tra le parti si limita ad avere per oggetto le «modalità di esecuzione» di quell'obbligazione e non il suo oggetto.

TIRABOSCHI – Con quali conseguenze?

PERSIANI – Ne deriva che, a mio avviso, il lavoro agile non ha nulla a che vedere con il lavoro coordinato (o, se si vuole ancora dire così, con il lavoro a progetto) proprio perché questo si caratterizza con ciò che, allo stesso modo di quanto avviene per il lavoro autonomo, l'oggetto delle obbligazioni derivanti dal contratto sono definite consensualmente, mentre le modalità della loro esecuzione sono stabilite dal lavoratore. Ed infatti, un conto è definire contrattualmente le «modalità di esecuzione» di obbligazioni il cui oggetto è determinato dal datore di lavoro e altro conto è definire contrattualmente l'oggetto del contratto e, cioè, il programma condiviso da entrambe le parti. Escluderei, pertanto, che la previsione del lavoro agile abbia riportato in vita il lavoro a progetto.

TIRABOSCHI – Le forme di organizzazione del lavoro sono sempre meno condizionate dal tempo e dal luogo. I lavoratori sono sempre più orientati al raggiungimento di un risultato e la larga diffusione del lavoro agile, favorita anche dalla recente pandemia, sono la prova che esistono nuovi modi di lavorare e produrre e che gli schemi giuridici del passato (in particolare, la subordinazione) non sono più idonei a governare questa complessità e frammentazione del lavoro. Può essere questa una occasione per pensare a una nuova stagione di riforme che abbandoni definitivamente i vecchi schemi con l'obiettivo, invece, di progettare un nuovo sistema di tutele per il lavoro del futuro? E in questo scenario, il lavoro a progetto può essere destinato a recuperare centralità?

PERSIANI – Non c'è dubbio che la costante e profonda trasformazione della realtà economica e sociale e l'evoluzione dei sistemi e delle tecniche di produzione abbiano, da tempo, messo in crisi l'impianto normativo che prevedeva soltanto la rigida dicotomia lavoro subordinato e lavoro autonomo. Di ciò è riprova il fatto che il legislatore abbia previsto, nel 1973, il lavoro coordinato anche se, come abbiamo accennato, quella previsione non fu accompagnata da un'adeguata disciplina, in seguito, il legislatore abbia più volte inutilmente tentato di colmare questa lacuna con risultati, però, che è inevitabile ritenere deludenti. A dimostrazione di quest'ultima considerazione basterebbe richiamare l'attenzione sul goffo tentativo con

cui il legislatore ha tentato di dare, con la lettera *a* del primo comma dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 81 del 2017, una interpretazione integratrice del n. 3 dell'articolo 409 c.p.c. Ed infatti, quest'interpretazione, invece di ridurla, aumenta la confusione.

TIRABOSCHI – In che termini?

PERSIANI – Da un lato, prevede che le «modalità di coordinamento» sono «stabilite di comune accordo tra le parti», mentre caratteristica essenziale del lavoro coordinato (come risulta anche dall'equiparazione, contenuta nel n. 3 dell'articolo 409 c.p.c., all'agenzia e alla rappresentanza commerciale) sta in ciò che è l'oggetto dell'obbligazione di lavorare (e non le «modalità dell'esecuzione») ad essere definito consensualmente. D'altro lato, proprio perché, per definizione, non si tratta di lavoro subordinato è già implicito che «il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa». In questa situazione e stando all'esperienza di questi ultimi anni, dubito della capacità tecnica del legislatore di provvedere ad una organica ridefinizione dei tipi contrattuali ai quali ricondurre le nuove e variegato forme di collaborazione personale all'impresa (subordinate e coordinate) risultanti nelle variegato modalità con le quali emergono dall'esperienza della mutevole realtà economica e sociale.

TIRABOSCHI – Neppure nella forma di una riedizione, riveduta e corretta, del lavoro a progetto?

PERSIANI – Se il legislatore provvedesse a quella ridefinizione escluderei una resurrezione del lavoro a progetto e, comunque, una centralità del lavoro coordinato, posto che, a mio avviso, finché il sistema di produzione è quello capitalistico, è inevitabile che centrale resti il lavoro subordinato anche se è, oramai, necessario tener conto di ciò che molto spesso si propone in guise e modalità diverse da quelle tradizionali.

TIRABOSCHI – La legge Biagi affidava la regolazione delle collaborazioni a progetto anche alle parti sociali. Questo perché, nel mentre la dottrina giuslavoristica e il legislatore discutevano su come governare il “regno di mezzo” tra autonomia e subordinazione, erano già diverse le intese sperimentali sottoscritte dai sindacati per costruire un sistema di tutele in favore dei collaboratori coordinati e continuativi. La legge Biagi, quindi,

riconosceva in un certo senso uno spazio di intervento che nei fatti le organizzazioni sindacali avevano già conquistato. Ora, alla luce di questo possibile ritorno del lavoro per obiettivi e progetti, come e in che termini l'autonomia collettiva dovrà e potrà giocare il proprio ruolo?

PERSIANI – Anche io sono da tempo convinto dell'importanza fondamentale che, nel sistema costituzionale repubblicano, deve essere assegnata al riconoscimento dell'autonomia sindacale (articolo 39, primo comma, della Costituzione) come strumento per garantire la migliore soddisfazione possibile degli interessi di chi lavora per vivere. Ritengo, però, che quell'autonomia debba, comunque, rispettare i valori costituzionali così come sono definiti dal legislatore, onde di regola non può, e non deve, essere abilitata a disporre dei diritti dei singoli lavoratori. È per questo che escluderei la possibilità di affidare all'autonomia collettiva il compito di tracciare la linea di confine tra lavoro coordinato e lavoro subordinato riducendo, se non addirittura eliminando, le garanzie e le tutele previste dalla legge per quest'ultimo.

TIRABOSCHI – Una ultima domanda che prende spunto dalla direzione di marcia tratteggiata con la riforma Biagi: le trasformazioni del lavoro e delle professioni possono ancora essere governate con le categorie della subordinazione giuridica e della autonomia o è tempo di superare definitivamente questa contrapposizione e costruire una trama di tutele, a partire da quelle previdenziali, attorno alla persona che lavora?

PERSIANI – Anche a me sembra sempre più necessario tener conto dell'evoluzione della realtà economica e sociale e, al tempo stesso, dell'evoluzione delle tecniche e delle modalità di produzione, onde la tradizionale rigorosa dicotomia lavoro subordinato/lavoro autonomo non è più idonea, da tempo, a soddisfare le esigenze poste da quella evoluzione. Resta che la soddisfazione di queste esigenze non può che essere affidata al legislatore.

Lavoro a progetto e parasubordinazione

Intervista a Giuseppe Santoro Passarelli

TIRABOSCHI – La sua attuazione pratica ci dice forse altro. Nell’impianto della legge Biagi il lavoro a progetto era tuttavia inteso come una delle frontiere della nuova modernità. L’idea cioè, già espressa nel Libro Bianco del 2001, di un lavoratore diventato un collaboratore che è chiamato a operare all’interno di un ciclo, di una fase di lavoro o, appunto, di un progetto connesso alla attività di impresa. Al di là dell’uso che ne è stato fatto – aspetto sul quale poi ritorneremo – quale valutazione del lavoro a progetto venti anni dopo?

SANTORO PASSARELLI – Non c’è dubbio che la legge Biagi ha avuto il merito di prendere atto che agli inizi del XXI secolo la modalità di esecuzione della prestazione di lavoro stesse cambiando rispetto a quella delineata dall’articolo 2094 c.c. che conosceva l’impresa fordista e il lavoratore soggetto alle direttive dell’imprenditore. E infatti la prestazione era valutata in termini di tempo che il lavoratore metteva a disposizione dell’imprenditore, mentre da diversi anni la prestazione è valutata anche in ragione dei risultati realizzati, fermo restando che il lavoro a progetto, tipizzato dal decreto legislativo n. 276 del 2003, era pur sempre un rapporto di durata. Il cottimo era applicato nel lavoro a domicilio e nelle ipotesi previste dall’articolo 2100 c.c. Prima di quella data, come è noto, le collaborazioni continuative e coordinate (regolate per la prima volta, come fattispecie processuale dall’articolo 409, n. 3, c.p.c., dalla riforma del processo del lavoro) furono rapidamente utilizzate dai datori di lavoro perché assicuravano loro un’utilità molto simile e talvolta identica a quella garantita dal contratto di lavoro subordinato ma con costi di gran lunga inferiori. Basti pensare alla disciplina del recesso regolato come tutti i contratti di durata, dall’articolo 1373, comma 2, e non certo dalla disciplina del licenziamento ingiustificato. E come riconosceva la stessa relazione alla legge, il progetto, il programma e la fase dovevano assolvere, secondo l’intenzione del legislatore, alla delicata funzione di filtro per evitare che il rapporto fosse

di falso lavoro autonomo. A mio avviso il progetto ha svolto all'inizio una funzione selettiva ma non decisiva, in primo luogo perché il legislatore non ha ritenuto di definire la nozione e il significato normativo di progetto con la conseguenza che il progetto poteva non distinguersi dai compiti affidati al lavoratore, tant'è che anche un mansionario fu considerato un progetto. E in secondo luogo perché il decreto legislativo n. 276 ha individuato e regolato un potere di coordinamento dell'imprenditore che non è agevole distinguere dal potere direttivo. È ovvio che concettualmente si può distinguere il coordinamento dalla direzione, ma la distinzione diventa ardua nel concreto svolgimento del rapporto se i due poteri in parte si sovrappongono e ad essi corrispondono trattamenti normativi diversi e, in particolare, quello direttivo risulti più oneroso e il coordinamento meno oneroso per il datore di lavoro.

TIRABOSCHI – Legiferare sulle aree intermedie tra autonomia e subordinazione è stata sempre operazione estremamente complessa. Anche perché è in questo ambito che si registrano maggiormente i tentativi di elusione della disciplina del lavoro subordinato. L'idea della legge Biagi, invece, era quella di definire alcuni diritti fondamentali per poi affidare la regolazione delle collaborazioni a progetto anche (e soprattutto) alle parti sociali, il soggetto istituzionale più prossimo a comprendere necessità e bisogni di tutela. Sotto questo profilo, possiamo dire che la rappresentanza sindacale sia riuscita a raccogliere la sfida lanciata dalla riforma? Oppure, questa si è lasciata andare – come talvolta pure ha fatto il nostro legislatore – a mere tecniche di estensione delle tutele pensate per il lavoratore subordinato del Novecento?

SANTORO PASSARELLI – Legiferare nelle aree intermedie tra autonomia e subordinazione è stata sempre un'operazione estremamente complessa proprio perché è in questo ambito che si registrano maggiormente i tentativi di elusione della disciplina del lavoro subordinato. E il tentativo della legge Biagi di affidare alle parti sociali la regolazione di questo rapporto non è stato raccolto dalle stesse che hanno imputato a questa legge di avere fatto lievitare il contenzioso sotto il profilo qualificatorio. E questo rilievo ha fondamento proprio per le ragioni prima indicate cioè la mancata definizione del criterio selettivo del progetto e la difficile individuazione del potere di coordinamento.

TIRABOSCHI – E i correttivi della legge Monti-Fornero?

SANTORO PASSARELLI – Non sono stati sufficienti neppure i correttivi della legge n. 92 del 2012 anche con introduzione dell'articolo 69-*bis* e cioè con la presunzione assoluta diretta ad evitare i tentativi di elusione della disciplina del lavoro a progetto.

TIRABOSCHI – Forse per questo era preferibile un deciso intervento delle parti sociali e della contrattazione collettiva. Qui c'è in gioco l'intero ambito di applicazione delle tutele del lavoro...

SANTORO PASSARELLI – È ovvio che in questo campo la contrattazione può molto ma non può tutto (per citare una frase celebre di Mancini) ma è necessario stabilire prima, se la nozione di subordinazione disegnata dall'articolo 2094 c.c. continua ad essere il presupposto per l'applicazione della normativa inderogabile di legge e di contratto collettivo o se la dicotomia lavoro subordinato lavoro autonomo può essere superata. Non ho difficoltà a riconoscere che la fattispecie disegnata dall'articolo 2094 c.c. sia datata e non tiene conto delle diverse forme di lavoro e soprattutto che non esiste più soltanto l'impresa fordista ma esistono ormai diverse forme di organizzazione del lavoro. Si tratta allora di decidere se lasciare le cose come stanno e prendere atto che non esiste una nozione di subordinazione ma diverse subordinazioni così come è avvenuto per la proprietà come ci ha insegnato Salvatore Pugliatti. Oppure si potrebbe verificare se una riforma dell'articolo 2094 può muoversi sulla scia della proposta di direttiva del 9 dicembre 2021 sulla disciplina dei *riders* che all'articolo 4 indica cinque indici di presunzione della subordinazione. Più precisamente l'articolo 4 della proposta di direttiva prevede un sistema di presunzioni, in virtù del quale il rapporto di lavoro si considera subordinato, sino a prova contraria, se sussistono almeno due dei cinque indici potenziali di subordinazione. Il primo è il potere della piattaforma di determinare il compenso. Il secondo indice sta nel potere della piattaforma di imporre alcune specifiche condotte (ad esempio l'utilizzo di una certa attrezzatura). Il terzo indice riguarda il potere di controllo e che si manifesta quando la piattaforma verifica i risultati del lavoro svolto anche tramite mezzi tecnologici. Il quarto indice riguarda il c.d. potere organizzativo e si manifesta quando la piattaforma digitale limita l'autonomia del lavoratore di individuare i tempi di lavoro o i periodi di assenza dal lavoro e la libertà di accettare o rifiutare gli incarichi. Il quinto indice consiste nel divieto per il lavoratore di acquisire clientela o di lavorare per più committenti. Quando sussistono due di

questi indici, opera il meccanismo della presunzione semplice e il lavoratore deve essere considerato subordinato, salva la facoltà per la piattaforma di fornire la prova contraria e cioè la natura autonoma del rapporto in questione. È fin troppo evidente che accogliere la prospettiva della proposta di direttiva significa accogliere una nozione che amplia l'ambito di applicazione dell'attuale articolo 2094 c.c.

TIRABOSCHI – Altre ipotesi?

SANTORO PASSARELLI – Si potrebbe usare, per ampliare l'ambito di applicazione della subordinazione tecnico funzionale, come criterio integrativo quello della debolezza contrattuale del lavoratore rispetto alla controparte ovviamente non per applicare una disciplina meno favorevole di quella prevista per la subordinazione. E così anche in questo caso si scoraggerebbe il ricorso alla disciplina del lavoro autonomo fraudolento. Dal codice civile è considerato contrattualmente debole colui che non ha il potere di modificare la proposta contrattuale della controparte (articoli 1341 e 1342 c.c.). E adottando questo criterio si potrebbe espungere dall'area del lavoro subordinato i veri dirigenti (come avviene in Francia) che sono alter ego del datore di lavoro. In altri termini non è sufficiente la nomina a dirigente ma è necessario essere titolari di effettivi poteri dirigenziali. E tutti coloro che, avendo un'alta professionalità, in realtà svolgono la prestazione in modo autonomo anche se sono collegati funzionalmente all'azienda per la quale lavorano, e tuttavia, avendo un potere contrattuale pari se non superiore a quello del o dei loro committenti non hanno bisogno di tutele legali simili a quelle dei veri lavoratori subordinati. Nella maggior parte dei casi sono rapporti contraddistinti da un autentico *intuitus personae*, ossia sono rapporti fiduciari. A questi lavoratori non si addice l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato ma del mandato.

TIRABOSCHI – Pensi che siamo arrivati al punto di dover superare la subordinazione?

SANTORO PASSARELLI – Se, come da più parti si auspica, si decide di abbandonare la fattispecie della subordinazione come presupposto per l'applicazione di una disciplina di tutele unica, è necessario comunque individuare pur sempre criteri distinti per applicare le diverse discipline. Certamente l'esigenza di individuare diversi criteri per applicare le diverse discipline viene meno se si decide di abbandonare la tecnica della norma

inderogabile, ma così facendo si corre il rischio concreto di tornare alla fine dell'Ottocento quando non fu neppure discusso in Parlamento il progetto di legge Cocco Ortu Baccelli del 1901 sul contratto di lavoro e di fronte alla proposta di legge dell'on. Luzzatti del 12 dicembre 1912, di regolare soltanto il rapporto di impiego privato, su di essa Vittorio Emanuele Orlando presentava il 24 aprile 1913 la nota relazione nella quale chiariva che si trattava di un progetto che per la natura inderogabile di alcune norme costituiva una novità assoluta nel diritto privato dell'epoca, dominato dal principio dell'uguaglianza delle parti, e costituiva perciò un *vulnus* «alla libertà, intesa nel suo triplice senso di libertà giuridica, economica, e politica». Per fortuna molta acqua è passata sotto i ponti ma vedo che il processo progressivo di riduzione delle norme inderogabili potrebbe trasformare questo tipo di norma in un simulacro.

TIRABOSCHI – Resta la questione, molto delicata, del rapporto tra i diritti della persona garantiti dalle prime norme della costituzione e la libertà di impresa garantita dall'articolo 41 della Costituzione.

SANTORO PASSARELLI – Qualche dottrina autorevole sostiene in effetti la tesi del bilanciamento tra i diritti della persona e la libertà di impresa. A mio avviso in un'economia globalizzata, se dovesse prevalere la tesi del bilanciamento la dignità del lavoro sarebbe inevitabilmente compromessa, perché la concorrenza aumenta la competitività delle imprese e quindi impone la riduzione dei costi di produzione e tra questi quelli del lavoro. Per questa ragione le tutele del lavoro si riducono progressivamente come è dimostrato oggi dalla diffusa precarietà del lavoro, costituita da forti disuguaglianze, da forme diffuse di lavoro nero, da rapporti di lavoro temporanei. Il contratto a tempo indeterminato è ormai un miraggio nel lavoro privato.

TIRABOSCHI – Che fare allora? Quali alternative alla strada suggerita dalla legge Biagi? Restando nell'area grigia tra autonomia e subordinazione, la riforma del 2015 ha fornito un contributo alla soluzione di questo complesso problema?

SANTORO PASSARELLI – Come è noto la disciplina del lavoro a progetto è stata abrogata dal decreto legislativo n. 81 del 2015, che peraltro ha lasciato in vita le collaborazioni continuative e coordinate di cui all'articolo 409, n. 3, alle quali si applica una disciplina assai scarna e cioè quella

precedente a quella del lavoro a progetto. Ma lo stesso decreto del 2015 all'articolo 2, comma 1, individua le collaborazioni *organizzate* dal committente e conseguentemente si pose subito il quesito se questa norma avesse soltanto una funzione antifraudolenta dal momento che applica a queste collaborazioni integralmente la disciplina del lavoro subordinato e non solo quella compatibile, come dispone l'articolo 2239 c.c. per i rapporti di lavoro non inerenti all'esercizio dell'impresa. O se invece la norma individua una diversa fattispecie contrassegnata questa volta dal potere organizzativo e non dal potere di coordinamento. In questo caso si tratterebbe di un *quartum genus* perché accanto al lavoro subordinato e a quello autonomo permangono le collaborazioni continuative e coordinate e le collaborazioni *organizzate dal committente*. Dico subito che non condivido la tesi secondo la quale il c.d. potere organizzativo dell'imprenditore individuerebbe la fattispecie dell'etero-organizzazione distinta dal lavoro subordinato. E ancor meno mi convincono le tesi che arrivano a identificare come fattispecie a se stante il lavoro etero-organizzato, richiamando le istruzioni del committente, del preponente nel contratto di agenzia e del mandante nel mandato. Le istruzioni del preponente all'agente e parimenti quelle del mandante al mandatario non sono idonee a modificare le modalità di esecuzione della prestazione come il potere direttivo nello svolgimento del rapporto di lavoro subordinato, perché sono pattuite tra le parti al momento della conclusione del contratto. E pertanto il riferimento alle istruzioni del preponente all'agente nel contratto di agenzia che è un contratto di durata non servono a dare corpo e sostanza al presunto potere organizzativo. Infatti questo potere non si distingue dal potere direttivo perché come questo sarebbe idoneo a modificare le modalità di esecuzione della prestazione anche durante lo svolgimento del rapporto. In ogni caso per risolvere eventuali dubbi sulla esistenza o meno della fattispecie della etero-organizzazione è sufficiente richiamare l'articolo 2, comma 2, che abilita solo i contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e non il giudice a individuare una disciplina diversa da quella del lavoro subordinato.

Bisogna infatti essere avvertiti che, al di là di ogni argomentazione tecnica, il confronto è tra chi valorizza la etero-organizzazione o, se si preferisce, il potere organizzativo rispetto al potere direttivo, al fine di individuare una disciplina per questo tipo di rapporto parzialmente diversa da quella del lavoro subordinato (ma in concreto meno favorevole: basti pensare alla non applicazione della disciplina del licenziamento), e chi invece nega autonomia rilevanza all'etero-organizzazione e ritiene che a questi rapporti

continuativi e organizzati dal committente debba essere applicata, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, la disciplina del lavoro subordinato, salva, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, una diversa disciplina dettata dalla contrattazione collettiva.

TIRABOSCHI – È possibile individuare elementi utili nella disciplina del lavoro autonomo di cui alla legge del 2017.

SANTORO PASSARELLI – L'articolo 15 della legge n. 81 del 2017 ha chiarito finalmente che non è configurabile un potere unilaterale di coordinamento del committente nelle collaborazioni continuative e coordinate, ma entrambe le parti, come in ogni contratto, dettano le condizioni di svolgimento della collaborazione e il collaboratore ha, nell'ambito delle condizioni pattuite tra le parti, il potere di organizzare autonomamente la propria prestazione. Si vuole dire in altri termini che la norma ha opportunamente chiarito che non esiste un potere unilaterale di coordinamento del committente ma entrambe le parti, come in ogni contratto, pattuiscono le condizioni di esecuzione del contratto, le quali, per dettato normativo, consentono al collaboratore di organizzare autonomamente la propria prestazione di lavoro.

TIRABOSCHI – E le modifiche successive al *Jobs Act*? E i primi orientamenti della magistratura sul lavoro etero-organizzato?

SANTORO PASSARELLI – Il decreto-legge n. 101 del 2019 ha modificato l'articolo 2, comma 1, e ha sostituito «esclusivamente» con «prevalentemente», ha eliminato l'inciso «anche con riferimento ai tempi e luoghi di lavoro» e ha aggiunto una seconda parte al primo comma: «le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali». Queste modifiche non sono di piccolo conto e certamente ampliano l'ambito di applicazione dell'articolo 2, comma 1, che cessa di svolgere una funzione antifraudolenta sicché, dopo queste modifiche si deve prendere atto che la norma fa riferimento anche a lavoratori sicuramente autonomi deboli e applica anche ad essi la disciplina integrale del lavoro subordinato.

Non a caso la Cassazione in una sentenza del 20 gennaio 2020, n. 1663, che pure prende in considerazione il caso *Foodora*, regolato dalla normativa anteriore alle modifiche legislative del 2019 appena richiamate, non

solo respinge la qualificazione accolta dalla Corte di Appello di Torino come *tertium genus*, ma non esita ad affermare al § 27 che la disciplina del lavoro subordinato si applica «anche a prestatori ritenuti in condizione di debolezza economica operanti in una zona grigia tra autonomia e subordinazione ma considerati meritevoli comunque di una tutela omogenea». Se così è, ben si può dire che la Cassazione preferisce utilizzare la categoria della subordinazione socioeconomica anziché quella della etero-organizzazione.

E infine voglio ricordare quanto ha sottolineato Mariella Magnani (*Subordinazione, eteroorganizzazione e autonomia tra ambiguità normative e operazioni creative della dottrina*, in *DRI*, 2020, n. 1), la quale afferma che «tutte le costruzioni che si basano sulla nozione di lavoro etero-organizzato nascono, per così dire, con un vizio di origine. E, dichiarando di prestare fede al dettato normativo, in realtà propongono proprie (legittime e magari condivisibili) visioni di politica del diritto». E conclude, con un interrogativo retorico, «una simile operazione può essere compiuta dall'interprete sulla base dell'esile dato contenuto nell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015?».

TIRABOSCHI – A distanza di pochissimi anni, il legislatore è tornato di nuovo a normare sulle collaborazioni coordinate e continuative, prevedendo l'estensione – in quanto applicabili – di alcune tutele riguardanti la trasparenza delle condizioni tra le parti del contratto. Cosa pensi di questi ulteriori interventi?

SANTORO PASSARELLI – Il decreto legislativo n. 104 del 2022 estende molte parti della sua disciplina ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa dell'articolo 409, n. 3, c.p.c. e ai rapporti di collaborazione etero-organizzata dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015.

Il suddetto decreto ha ritenuto di considerare tra i “lavoratori” destinatari delle protezioni anche i collaboratori coordinati e continuativi, nonostante il considerando 5 della direttiva 1152/2019 confermi che «i lavoratori effettivamente autonomi non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva, in quanto non soddisfano... criteri» di determinazione del rapporto di lavoro elaborati dalla Corte di giustizia (Cassazione 7 ottobre 2021, n. 27310; Corte di giustizia, 4 dicembre 2014, C-413/2013; Corte di giustizia, 11 dicembre 2015, C-422/2014).

In merito giova ricordare che il diritto dell'Unione europea non conosce una nozione univoca di subordinazione o di rapporto di lavoro o di lavoratore e rinvia il più delle volte alla normativa o alla prassi nazionale e, in questo caso, anche alla giurisprudenza euro-unitaria.

Queste affermazioni sono perfettamente in linea, e in particolare si legga il considerando 8 secondo il quale coloro che rientrano nell'area del «falso lavoro autonomo» – ipotesi che «ricorre quando il lavoratore, al fine di evitare taluni obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro» – «dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva» e, si aggiunge, «è opportuno che la determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro si fondi sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non basarsi sul modo in cui le parti descrivono il rapporto».

A mio avviso e in conclusione quando il decreto legislativo ha esteso la sua disciplina ai rapporti di lavoro autonomo continuativo e coordinato e ai rapporti di lavoro etero-organizzati certamente ha interpretato liberamente e non ha attuato la direttiva e in ogni caso non ha identificato altre due fattispecie (si veda Fabrizio Ferraro, *L'estensione degli obblighi informativi alle collaborazioni coordinate e continuative e alle collaborazioni organizzate dal committente*), distinte dal lavoro subordinato.

Se il legislatore continuerà a procedere con questo linguaggio ambiguo e, dal mio punto di vista, confuso contribuirà a fare lievitare un contenzioso dannoso sia per i lavoratori che per i datori di lavoro.

TIRABOSCHI – Per quanto l'idea del lavoro a progetto sia stata ridimensionata e gradualmente messa da parte, avendo il legislatore preferito ricorrere ad altre soluzioni per governare la zona di confine tra autonomia e subordinazione, non possiamo nascondere che molto di quella intuizione sia ritornato “in vita” oggi nella legge n. 81 del 2017, che ha introdotto il lavoro agile. L'idea di lavorare per progetti e per obiettivi non anticipa forse, di quasi venti anni, il moderno *smart working*?

SANTORO PASSARELLI – Comprendo la suggestione di considerare il lavoro a progetto il progenitore dello *smart working* perché questa forma di lavoro si incentra sul raggiungimento di obiettivi e perché è necessario il consenso del lavoratore. E tuttavia non bisogna dimenticare che questa forma di lavoro può risultare molto più controllata dal datore di lavoro attraverso

i nuovi strumenti di geolocalizzazione (computer, cellulare, tablet) tant'è che proprio con riferimento allo *smart working* si pone l'esigenza di tutelare il diritto del lavoratore alla privacy, e si riconosce al lavoratore il diritto alla disconnessione oltre l'orario di lavoro. Per contro nel lavoro pubblico questa forma di lavoro non è così diffusa perché notoriamente il potere di controllo del dirigente è già debole nei confronti del lavoratore in presenza e ancor di più nei confronti del lavoratore a distanza.

TIRABOSCHI – Mi resta una ultima domanda o curiosità: hai elaborato una tua proposta o soluzione per regolare e tutelare il lavoro del futuro in generale e nell'ambito dell'area intermedia tra autonomia e subordinazione in particolare?

SANTORO PASSARELLI – ...

Come sai nel 1979 sono stato tra i primi a scrivere una monografia sul "lavoro parasubordinato" e il criterio di individuazione di quella fattispecie era costituito dalla debolezza contrattuale.

Tale criterio non è stato accolto dalla prevalente dottrina, che invece ha accolto il potere di coordinamento e poi il lavoro a progetto e ancora le collaborazioni organizzate dal committente. Mi sembra che tutti questi criteri, pur individuando fattispecie formalmente diverse, poi tutte inevitabilmente, hanno favorito, al di là delle intenzioni dei loro autori, forme di elusione della disciplina del lavoro subordinato per le ragioni prima indicate.

Per queste ragioni mi sono convinto che se si vuole superare questo rischio diventa indispensabile individuare una fattispecie di lavoro dipendente (si noti non subordinato) che allarghi le maglie dell'articolo 2094 c.c., proprio perché non siamo più in presenza solo dell'impresa fordista ma anche di fronte a forme di lavoro non inerenti all'esercizio dell'impresa. E si ispiri, come ho già detto, all'articolo 4 della proposta di direttiva del 9 dicembre 2021.

Conseguentemente la legge dovrebbe individuare solo attraverso norme inderogabili alcune materie come le mansioni, il potere disciplinare e il potere di recesso del datore di lavoro, chiarendo a quali tipi di rapporti (operai impiegati e lavoratori autonomi deboli, si veda Cassazione n. 1663 del 2020) si applica la tutela reintegratoria, salva la tutela indennitaria per gli altri tipi di lavoro.

E lasci la regolamentazione di tutte le altre materie alla contrattazione collettiva nazionale, salva la delega da parte della stessa contrattazione nazionale alla contrattazione aziendale di intervenire anche *in pejus*.

È ovvio che la competenza affidata alla contrattazione collettiva di regolamentare molte materie del rapporto di lavoro, come pure di affidare alla stessa e non alla legge la disciplina dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello comporta in via prioritaria un intervento della legge che individui i criteri di misurazione della rappresentatività sindacale e risolva anche il problema della perimetrazione dell'area contrattuale.

Certificazione dei contratti di lavoro e volontà assistita

Intervista a Antonio Vallebona

TIRABOSCHI – L’istituto della certificazione non è stato oggetto di grande attenzione da parte della dottrina. O meglio, per essere precisi, se ne è discusso intensamente (e criticamente) nelle fasi di elaborazione e promulgazione della legge Biagi e, a seguire, all’indomani della novella contenuta nel collegato lavoro del 2010. Il tema è poi uscito progressivamente dai radar della riflessione giuslavoristica senza quasi mai diventare oggetto di analisi di portata sistematica, oltre il mero dettaglio normativo. Sai spiegarci il perché? Se il problema era quello dei limiti dello strumento, così come disciplinato e congegnato dal legislatore, un dibattito scientifico costruttivo avrebbe forse potuto fornire un contributo per il suo miglioramento e avvicinarlo a quelle proposte dottrinali dirette a “sostenere” l’autonomia privata individuale nella costruzione del regolamento contrattuale.

VALLEBONA – La certificazione dei contratti è soggetta al controllo del giudice se una delle parti del contratto propone ricorso. Pertanto questo istituto ha dei limiti, che potrebbero essere eliminati se il legislatore emanasse una norma secondo cui la valutazione della commissione non è sindacabile.

TIRABOSCHI – Eppure, anche se in modo silenzioso, l’istituto segnala un certo radicamento nella prassi. Chi segue il fenomeno registra un significativo aumento del numero delle sedi di certificazione e anche una decisa crescita del numero dei contratti di lavoro certificati. Manca un monitoraggio ufficiale nonostante il Ministero del lavoro disponga di tutte le informazioni in ragione dell’obbligo di periodica comunicazione da parte delle commissioni in merito ai contratti certificati (numero, tipologia, ecc.). Perché questo silenzio e perché l’assenza di trasparenza sul fenomeno della certificazione anche in sede istituzionale?

VALLEBONA – I datori di lavoro e i rispettivi avvocati sanno tutto e quindi il silenzio e l’assenza di trasparenza non incidono sull’utilizzo dell’istituto.

TIRABOSCHI – Difficile sostenere che la certificazione dei contratti di lavoro abbia concorso alla idea di una personalizzazione del programma contrattuale. Pensi che abbia comunque avuto un esito positivo rispetto al contenimento del contenzioso in materia di rapporti di lavoro?

VALLEBONA – La certificazione dei contratti ha il «fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro» (articolo 75, comma 1, decreto legislativo n. 276 del 2003, come novellato dell’articolo 30, comma 4, legge n. 183 del 2010). Ma l’atto di certificazione emesso dalla commissione è soggetto alla valutazione del giudice sia per l’erroneità della qualificazione (articoli 79 e 80, decreto legislativo n. 276 del 2003; articolo 30, comma 2, legge n. 183 del 2010), sia per la difformità tra l’atto e la sua attuazione (articolo 80, decreto legislativo n. 276 del 2003; articolo 30, legge n. 183 del 2010), sia per vizi del consenso (articolo 80, decreto legislativo n. 276 del 2003; articolo 30, legge n. 183 del 2010). Pertanto il contenzioso lavoristico si può ridurre solo se entrambe le parti del contratto certificato non propongono ricorso al giudice. Sicché occorrerebbe una statistica per il numero dei contratti certificati e per il numero delle cause relative ai predetti contratti. Purtroppo non esiste alcuna statistica e quindi non si sa se il fine previsto dal legislatore sia stato raggiunto.

TIRABOSCHI – Non disponendo, come detto, di un monitoraggio ufficiale posso però segnalarti i dati della esperienza della commissione di certificazione del Dipartimento di Economia “Marco Biagi” dell’Università di Modena e Reggio Emilia, che presiedo. Dal 2005 a oggi abbiamo certificato oltre 25.000 contratti di lavoro. I pochi contenziosi giunti in tribunale sono stati tre: due casi di collaborazione a progetto, di cui uno giunto in secondo grado, con decisioni che hanno ribaltato la qualificazione della collaborazione in rapporto di lavoro subordinato, e un caso di conferma, in primo e secondo grado, della genuinità di un appalto negli esatti termini che avevamo certificato. Vero anche, per allargare l’orizzonte della esperienza pratica, che le sentenze in materia di certificazione sono davvero limitate, forse una ventina, di cui la metà relativa a mere questioni procedurali e molte altre sulla legittimità dell’ente certificatore.

VALLEBONA – Se la commissione di certificazione dell’Università di Modena e Reggio Emilia ha certificato tanti contratti ed i relativi giudizi sono pochissimi vuol dire che l’istituto funziona bene.

TIRABOSCHI – Per certi versi la certificazione dei contratti di lavoro segue un po’ la sorte dei contratti di prossimità di cui all’articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011. Si fa ma non si dice. Tu cosa pensi di questo? Del resto, nei primi schemi di articolato normativo circolati all’indomani della approvazione della legge Treu e della conseguente ipotesi di elaborare uno Statuto dei lavori, la certificazione dei contratti veniva affidata agli enti bilaterali costituiti nell’ambito dei sistemi di contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativi. Anche questo può essere forse visto come un elemento di contiguità tra istituto della certificazione e contratti di prossimità, non credi?

VALLEBONA – Tra la certificazione e i contratti collettivi di prossimità (articolo 8, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con legge n. 148 del 2011) esiste una profonda differenza. Invero l’atto di certificazione non può derogare alcuna norma di legge, mentre i contratti collettivi di prossimità possono derogare le disposizioni di legge (comma 2-bis) nelle materie indicate nel precedente comma 2. Pertanto non si possono assimilare la certificazione dei contratti e i contratti collettivi di prossimità.

TIRABOSCHI – Facciamo un passo indietro. Indubbiamente, la certificazione dei contratti di lavoro entra nel nostro ordinamento giuridico con la legge Biagi. Non mancano tuttavia letture più profonde che individuano precise origini dottrinali dell’istituto. Il riferimento è al dibattito di inizio anni Novanta in materia di rivalutazione del ruolo della autonomia negoziale privata nei rapporti di lavoro. Una tappa significativa è stata il convegno Aidlass di Udine nel maggio del 1991, in particolare la relazione di Massimo D’Antona, dove si iniziava a mettere in discussione il dogma della inderogabilità e ad avanzare l’idea di una personalizzazione del programma negoziale concordato tra le parti del rapporto di lavoro. Concordi su questa genesi? Altra cosa, naturalmente, è la proposta di introdurre nel nostro ordinamento giuridico una qualche forma di controllo preventivo sulle pattuizioni individuali sia nella scelta del tipo contrattuale che nella fissazione della disciplina del singolo rapporto di lavoro. Tu sei stato il promotore di questa proposta in termini di “volontà assistita”, con

larghissimo anticipo rispetto al dibattito avviato con la legge Biagi. Ci puoi spiegare le differenze e le analogie con la certificazione e aiutarci a capire se, comunque, l'istituto della certificazione si colloca nella prospettiva da te auspicata?

VALLEBONA – La volontà individuale assistita non è stata mai considerata dal legislatore. Questa proposta serve per derogare norme di legge e di contratti collettivi con il consenso di entrambe le parti del contratto individuale e con l'assistenza di un soggetto terzo come un sindacalista o una commissione. Nell'articolo 81, decreto legislativo n. 276 del 2003, è previsto che la commissione di certificazione svolga anche compiti di assistenza con riferimento alle disponibilità dei diritti. Ma occorre un decreto del Ministro del lavoro (articolo 78, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003), mai emanato. Negli ultimi anni i datori di lavoro ricorrono spesso durante il rapporto alle conciliazioni in sede assistita, ai sensi dell'articolo 2113, comma 4, c.c., in cui il lavoratore può rinunciare ai diritti già maturati. Ovviamente il lavoratore, anche se assistito, non può rifiutare la proposta del datore, poiché si è ricreato il timore reverenziale in quanto i casi di tutela reale contro il licenziamento si sono molto ridotti (articolo 18 dello Statuto dei lavoratori nuovo testo *ex lege* n. 92 del 2012; decreto legislativo n. 23 del 2015 per i nuovi assunti). Non a caso la Suprema Corte ha rilevato che la prescrizione dei crediti retributivi non può più decorrere durante il rapporto (sentenza della Cassazione 6 settembre 2022, n. 26246), come invece avveniva fino al 2012.

TIRABOSCHI – Non pensi però che si debba, almeno in sede di riflessione teorica, tenere ben distinto il concetto di volontà assistita da quello, più circoscritto, di derogabilità assistita? Nella tua proposta del 1991 ho intravisto più il tentativo di dare certezza al contenuto delle norme inderogabili – «spesso di dubbio significato», come scrivevi – che non un vero e proprio meccanismo di derogabilità che, se mai, è aggiuntivo a quello della volontà assistita. Per esempio sottolineavi la necessità di riconoscere alle parti la possibilità di negoziare «clausole specifiche e aderenti al caso concreto». Una prospettiva questa che forse potremmo dire realizzata, posto che l'articolo 30, commi 2 e 3, della legge n. 183 del 2010 vincola il giudice a non discostarsi dalle valutazioni espresse dalle parti in sede di certificazione del contratto, tanto in relazione alla qualificazione del contratto che alle motivazioni poste alla base del licenziamento se queste sono state tipizzate nel contratto di lavoro. Cosa pensi al riguardo?

VALLEBONA – L’articolo 30, comma 2, legge n. 183 del 2010, si riferisce ai contratti certificati, ripetendo che il giudice si può discostare se la qualificazione del contratto è erronea, se esistono vizi del consenso o se c’è difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, come già indicato nel decreto legislativo n. 276 del 2003.

Mentre l’articolo 30, comma 3, legge n. 183 del 2010 si riferisce alle clausole del contratto certificato che tipizzano la giusta causa o il giustificato motivo di licenziamento, prevedendo che il giudice “tiene conto” di queste clausole.

TIRABOSCHI – Non pensi che l’opposizione al modello della volontà assistita abbia finito con l’agevolare, anche se solo indirettamente, i processi di deregolazione a cui abbiamo assistito negli ultimi anni? Non pensi che l’opposizione al modello della volontà assistita abbia finito con l’agevolare, anche se solo indirettamente, i processi di deregolazione a cui abbiamo assistito negli ultimi anni?

VALLEBONA – La mia opinione è che la riduzione delle tutele del lavoratore avvenuta dal 2010 in poi possa essere attenuata solo se il legislatore attui finalmente l’articolo 39, comma 2 e ss. della Costituzione (contratti collettivi *erga omnes*) e l’articolo 46 della Costituzione (collaborazione alla gestione delle aziende).

TIRABOSCHI – Una ultima domanda. Non pensi che era forse interesse del sindacato e della rappresentanza, anche nelle sedi bilaterali, farsi carico di questo strumento che, peraltro, consente il contatto con lavoratori che raramente entrano in contatto con il sindacato?

VALLEBONA – I sindacati, oltre a stipulare i contratti collettivi, assistono il lavoratore nella conciliazione non impugnabili ai sensi dell’articolo 2113, comma 4, c.c. Mentre la commissione di certificazione costituita negli enti bilaterali (articolo 76, comma 1, lettera *a*, decreto legislativo n. 276 del 2003) ha sempre il limite del controllo del giudice che i sindacati non vogliono.

Capitolo VII

**LA RIFORMA
DEI SERVIZI ISPETTIVI**

La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza

Intervista a Pierluigi Rausei

TIRABOSCHI – Una delle parti più trascurate e meno conosciute della legge Biagi è quella relativa alla riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza. Un tema non banale visto che la storia del diritto del lavoro può essere raccontata anche attraverso il parametro della sua effettività. Una effettività che, almeno nel nostro Paese, è decisamente bassa se guardiamo l’alto tasso di esazione e aggiramento del dato formale. Il tuo contributo a questa parte molto tecnica e anche molto “sensibile” della riforma è stato decisivo: ci puoi aiutare a ricostruire il quadro normativo di riferimento?

RAUSEI – Parliamo dell’articolo 8 della legge n. 30 del 2003, attuato dal decreto legislativo n. 124 del 2004 (*Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*), che ha rappresentato un punto di svolta per il sistema delle ispezioni in materia di lavoro e di legislazione sociale in Italia. Con questa disposizione la legge Biagi delegava il governo a riformare il “servizio ispettivo” in materia di lavoro e di previdenza con l’intento dichiarato di definire «un sistema organico e coerente di tutela del lavoro», attraverso interventi omogenei da parte delle amministrazioni coinvolte e preposte alla vigilanza. La delega andava esercitata per il «riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro», con un primo storico obiettivo di ridare visibilità e respiro, in termini di campo di azione e di operatività, ai servizi ispettivi delle allora Direzioni provinciali del lavoro, sostituite in seguito dagli attuali Ispettorati territoriali del lavoro. Peraltro, la delega si dipanava su una strategica operazione di coordinamento necessario fra le diverse attività ispettive e di vigilanza all’epoca attuate dagli organismi più diversi. Accanto al Servizio ispezione della allora Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, infatti, concorrevano ad esaminare le singole fattispecie lavoristiche, senza nessun vincolo di coordinamento preventivo (ma solo di informazione successiva): i funzionari ispettivi di Inps (previdenza obbligatoria) e Inail (assistenza obbligatoria); i

funzionari ispettivi delle Asl (in connessione alla materia di igiene e sicurezza); i militari della Guardia di finanza e i funzionari accertatori dell’Agenzia delle entrate (nella lotta al lavoro sommerso finalizzata all’emersione); i funzionari della Siae e dell’Enpals (per attività relative al lavoro nello spettacolo); la Polizia di Stato e i Carabinieri (ogniquale volta in sede di accertamenti di competenza vengano ad individuare rapporti di lavoro). La finalità di voler coordinare tutti i soggetti protagonisti delle ispezioni in materia di lavoro e di legislazione sociale fu raccolta dall’articolo 3 del decreto legislativo n. 124 del 2004 che nella Commissione centrale di coordinamento dell’attività di vigilanza coinvolse anche le Aziende sanitarie locali. Tuttavia la Corte costituzionale con sentenza n. 384 del 2005 ne dichiarò la parziale illegittimità costituzionale proprio per aver inserito nell’organo di coordinamento centrale anche il Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali.

TIRABOSCHI – Una premessa, questa parte della legge Biagi, per una riforma più ampia della concezione, a quei tempi ancora molto formalistica, dei rapporti di lavoro.

RAUSEI – Esatto. Senza la legge Biagi non avrebbe trovato alcuno spazio, appena quattro anni più tardi, la vasta azione di semplificazione prodotta dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, che abolì i libri cartacei obbligatori di lavoro (matricola e paga) ed eliminò molte procedure burocratiche e oneri amministrativi a carico delle imprese, istituendo il più agile Libro unico del lavoro (LUL), che a sua volta determinò uno scenario completamente nuovo per l’ispezione del lavoro. Tutto questo venne prontamente sottolineato dal Ministro del lavoro del tempo, Maurizio Sacconi, dapprima con la circolare n. 20 del 2008, e successivamente con la macro-direttiva sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del 18 settembre 2008 (altro passaggio di rilevanza storica che trovava un solo precedente in un atto del 1906), nonché da ultimo nello stesso *restyling* del decreto legislativo n. 124 del 2004, che approdò solo due anni più tardi con la legge n. 183 del 2010 (c.d. collegato lavoro).

TIRABOSCHI – Un aspetto centrale di questa visione era la parte della prevenzione e della promozione di condotte conformi alla legge. Una prospettiva molto innovativa di quello che tu chiami il diritto sanzionatorio del lavoro.

RAUSEI – In primo luogo la legge Biagi, nel riorganizzare i servizi ispettivi, si era posta il problema della pletera degli organismi preposti a considerare e valutare, ciascuno per proprio conto e in modo settoriale, la validità dello svolgimento di un rapporto di lavoro e la correttezza del suo inquadramento normativo. In quell'epoca una impresa poteva essere sottoposta al vaglio di enti plurimi e diversi con riguardo specifico ai rapporti di lavoro in essere col personale occupato, con esiti non di rado contraddittori circa l'inquadramento delle singole fattispecie esaminate. Altra questione, era rappresentata dalla segnalazione di interventi ispettivi e di indagine, da parte degli Enti già citati, che si accavallavano in lassi di tempo anche brevi, con sicuro danno per l'economicità e l'efficienza dell'azione di vigilanza e di controllo della pubblica amministrazione e con evidente disagio per il sistema imprenditoriale. Su questi profili critici la legge Biagi agiva in chiave di intervento sistematizzante, allo scopo di affrontare e tentare di risolvere gli aspetti di maggiore problematicità.

TIRABOSCHI – Una esigenza anche di recuperare una visione di sistema...

RAUSEI – La vigilanza sulla legislazione sociale in materia di lavoro, nel corso del tempo, aveva in effetti perduto la sua pure originaria sistematicità, allorché individuava esclusivamente in capo all'allora Ispettorato del lavoro (1906-1912) la competenza generale alle indagini sul mondo del lavoro in tutti i suoi aspetti. Successivamente, tuttavia, il legislatore, per ragioni più di tipo politico, che non per motivi di organizzazione, aveva pensato di moltiplicare i soggetti titolari di potestà ispettive e, in senso più generale, di accertamento in materia: nel 1978 fu ceduta pressoché integralmente alle Regioni la vigilanza su igiene e sicurezza sul lavoro; nel 1983 furono implementate le funzioni di vigilanza di Inps e Inail per gli aspetti previdenziali, assistenziali e assicurativi obbligatori; nel 2002 ad Agenzia delle entrate e Guardia di finanza fu assegnata una competenza generalizzata a constatare la correttezza dei rapporti di lavoro presso le aziende soggette a verifica a contrasto dell'evasione e del lavoro sommerso. A fronte di quella asistematicità del novero dell'attività ispettiva la legge n. 30 del 2003 imponeva una «razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza»: col termine “razionalizzazione” il legislatore delegante sembrava prendere atto dell'insostenibile carenza sistematica dell'esercizio dell'attività ispettiva in materia di lavoro e contestualmente porsi l'obiettivo di ricondurla a sistema. “Razionalizzare”, allora, nel senso di una migliore e più organica gestione degli interventi

ispettivi, anche sotto il profilo dei canoni di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.

TIRABOSCHI – Con quali esiti?

RAUSEI – L'intervento razionalizzatore introdotto dalla legge Biagi condusse, con gli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 124 del 2004, ad una differente organizzazione dell'azione ispettiva, assegnando agli allora uffici territoriali (provinciali e regionali) del Ministero del lavoro il coordinamento e la programmazione degli accertamenti ispettivi sul rispettivo territorio di competenza, con riferimento ai controlli da svolgere nel singolo contesto aziendale individuato ovvero anche nel settore merceologico o di attività considerato. La riforma in tal modo garantiva che la medesima azienda non venisse subissata, in un arco di tempo anche ristretto, di controlli diversificati in materia di lavoro e previdenza, a garanzia di un nuovo rapporto fra utente (datore di lavoro) e amministrazione (servizi ispettivi), basato su una sinergia tra tutti gli organi ispettivi, che muoveva i propri passi nel quadro di quell'esercizio "unitario" delle funzioni ispettive cui pure lo stesso articolo 8 della legge Biagi faceva riferimento esplicito e che ha rappresentato la matrice di quella volontà di implementazione cui era orientato il decreto legislativo n. 149 del 2015 nel far nascere l'Agenzia «unica per le ispezioni del lavoro».

TIRABOSCHI – E cosa altro ancora?

RAUSEI – La legge Biagi non si fermava sulla soglia delle affermazioni di principio, ma segnava chiaramente i confini e gli obiettivi della riforma del sistema delle ispezioni, improntato ad un carattere generale di tutela, che mirava non più soltanto alla verifica e alla sanzione, ma soprattutto alla "prevenzione" e alla "promozione" dell'osservanza delle norme su rapporto di lavoro, obblighi previdenziali e assistenziali, «trattamento economico e normativo minimo» e «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Lo scopo dichiarato della legge, sul punto, era quello di garantire «su tutto il territorio nazionale» un identico "zoccolo duro" di tutela minima per tutti i lavoratori, senza eccezioni: a questa finalità di sicuro rilievo sociale si volgeva anche la valorizzazione della «attività di consulenza degli ispettori», per ricondurre il sistema imprenditoriale e l'intorno giuslavoristico in ambito aziendale a canoni di legalità e

di correttezza nell'applicazione della normativa di settore, a monte di qualsiasi successivo intervento ispettivo.

TIRABOSCHI – Un altro aspetto era il raccordo tra attività ispettiva e l'attività conciliativa.

RAUSEI – Esatto. Con la riforma si mirava anche a ridefinire il «quadro regolatorio [...] ispirato a criteri di equità ed efficienza», con la finalità specificamente espressa di prevenire le controversie individuali di lavoro in sede di conciliazione, ciò anche attraverso il raccordo funzionale e operativo fra l'attività ispettiva e quella di conciliazione delle controversie individuali, anche allo scopo (dichiarato) di una semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro attraverso la promozione di idonee soluzioni in sede di conciliazione. La questione non era nuova per gli addetti ai lavori, ma per la prima volta se ne occupava il legislatore, lasciando libero il governo quanto al metodo e al criterio da seguire per ottenere il risultato atteso ed evitare che quel raccordo finisse per rimanere una mera dichiarazione d'intenti.

TIRABOSCHI – Una questione non nuova e anche controversa tra gli addetti ai lavori.

RAUSEI – Una prima ipotesi di lavoro avanzata in dottrina (attuata poi dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 124 del 2004 con l'istituto della “diffida accertativa per crediti patrimoniali”) muoveva dall'articolo 4 della legge n. 628 del 1961, nel punto in cui assegnava agli ispettori del lavoro la vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, immaginando che il legislatore delegato, nell'esercizio della delega, potesse prevedere uno specifico potere di diffida proprio con attenzione alle inadempienze contrattuali che si fossero riverberate in vere e proprie “lesioni giuridiche”, di carattere patrimoniale (per menomazione di spettanze di tipo economico o retributive). La tutela ispettiva circa l'attuazione dei contratti collettivi di lavoro avrebbe rafforzato l'efficacia dell'attività sindacale, consentendo all'ispettore che in fase di accertamento abbia riscontrato difformità rispetto alle previsioni contrattuali collettive di “diffidare” il datore di lavoro al pagamento delle spettanze retributive dovute. Se il datore adempie alla diffida non è assoggettato a sanzioni, mentre il lavoratore ottiene immediata ed effettiva soddisfazione dei crediti vantati, con sicuro beneficio per il contenzioso in materia di lavoro. Altra frontiera del

dibattito attuativo del raccordo fra momento ispettivo e quello conciliativo (attuata dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004 con l'istituto della "conciliazione monocratica") riguardava l'avvento di un nuovo modello conciliativo per considerare e valutare l'intera questione riguardante elementi del rapporto di lavoro controversi, ma possibile oggetto di accordo transattivo fra le parti, che consentisse al datore di lavoro, in caso di esito positivo, e cioè di conciliazione, di vedersi applicato il beneficio della estinzione delle ipotesi sanzionatorie connesse e rilevate o rilevabili in sede ispettiva.

TIRABOSCHI – Un aspetto importante era relativo al tentativo di semplificazione del procedimento sanzionatorio. La legge Biagi si occupava, sia pure marginalmente, anche della semplificazione dei procedimenti amministrativi di tipo sanzionatorio, attivati ai sensi della legge n. 689 del 1981, prevedendo l'introduzione di un nuovo ricorso amministrativo alla allora Direzione regionale del lavoro.

RAUSEI – La norma si volgeva alla "semplificazione" del procedimento sanzionatorio amministrativo che si apre con l'accesso ispettivo in azienda e con la relativa attività di verbalizzazione, prosegue con l'adozione del verbale di accertamento e di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi e si conclude con la emanazione dell'ordinanza (ingiunzione o archiviazione), consentendo al legislatore delegato di prevedere un ricorso che riconoscesse al datore di lavoro destinatario del verbale conclusivo degli accertamenti di impugnarlo dinanzi a un organo amministrativo sovraordinato all'ispettore accertatore e verbalizzante (così poi l'articolo 17 del decreto legislativo n. 124 del 2004 con il ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro). In secondo luogo, si poteva immaginare un "ricorso" non solo "preventivo" (nei riguardi del provvedimento che notificasse l'illecito), ma anche capace di inserirsi in una fase "intermedia" fra l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione e l'opposizione in sede giudiziaria, soluzione che appariva idonea ad operare in senso deflativo per il contenzioso davanti al Tribunale (semplificazione attuata dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 124 del 2004 con il ricorso al Direttore regionale del lavoro, poi abrogato dal decreto legislativo n. 149 del 2015).

TIRABOSCHI – Veniamo ora a qualche aspetto tecnico, penso alla prescrizione e alla diffida.

RAUSEI – L’articolo 8 della legge n. 30 del 2003 si occupava della “ridefinizione” di due istituti tipici degli ispettori del lavoro: “prescrizione” e “diffida”, andando efficacemente incontro alle esigenze pratiche emerse nel corso dell’attività ispettiva declinata non solo per l’azione necessaria di contrasto al lavoro illegale, sommerso e irregolare, ma anche verso l’obiettivo di fornire alle aziende ispezionate una opportunità di adeguarsi alla normativa, prima di venire effettivamente sanzionate. I due strumenti presi in considerazione dalla legge Biagi, in effetti, esistevano già nell’ordinamento, seppure modellati in modo da non garantire affatto l’efficacia dell’intervento ispettivo in veste “orientativa” e correttiva. In particolare la “diffida” era uno strumento storicamente affidato alle cure degli ispettori del lavoro: previsto originariamente dall’articolo 12 del regio decreto n. 431 del 1913 (sebbene denominato “prescrizione”), esso venne in seguito trasferito nel corpo dell’articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 1955, che conferiva ai funzionari ispettivi del lavoro, ove constatassero l’inosservanza delle norme di legge (penalmente sanzionate), la facoltà, «valutate le circostanze del caso, di diffidare con apposita prescrizione il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione». La “prescrizione”, invece, era stata introdotta dall’articolo 20 del decreto legislativo n. 758 del 1994, prevedendo che di fronte alla constatata inosservanza delle norme prevenzionistiche (in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro) e delle norme penali di carattere permanente l’ispettore del lavoro ha il dovere giuridico di ordinare l’eliminazione della situazione di fatto che determina la violazione: un provvedimento emesso dall’organo ispettivo nell’esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, conseguente all’accertamento di alcune contravvenzioni, per impedire che l’illecito abbia qualsiasi prosecuzione. L’esercizio dell’azione penale rimane sospeso finché il trasgressore non ha adempiuto alla prescrizione e, di seguito, corrisposto la sanzione amministrativa pecuniaria per la regolarizzazione. La legge Biagi consentiva di intervenire su prescrizione e diffida, anche alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato il 19 gennaio 1983, che il legislatore delegante faceva proprio, affermando che l’esercizio della potestà di diffida attribuita dall’articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 1955 fosse legittimo «anche in presenza degli illeciti amministrativi». In questa prospettiva la diffida poteva divenire per le violazioni amministrative quello che la prescrizione era già per gli illeciti penali di tipo contravvenzionale (in questa direzione andò l’articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004), inoltre la prescrizione stessa poteva essere ampliata nel suo spettro operativo ricomprendendo la generalità delle contravvenzioni in materia di lavoro,

fatta eccezione per quelle punite con la sola pena detentiva (come fece l'articolo 15 del decreto legislativo n. 124 del 2004).

TIRABOSCHI – Da qui l'istituto della disposizione.

RAUSEI – Esatto. La legge Biagi apriva la strada, seppure indirettamente perché non espressamente richiamato, a una rivitalizzazione di un altro strumento di ordine e orientativo, quello della “disposizione”, già previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 1955, volto a imporre ai datori di lavoro ispezionati l'adeguamento per la corretta applicazione delle tutele stabilite dalla legge (così l'articolo 14 del decreto legislativo n. 124 del 2004).

TIRABOSCHI – Rimaneva il nodo del coordinamento decisionale con un preciso riferimento a livello centrale.

RAUSEI – Quando la legge Biagi entrò in vigore, le funzioni di coordinamento delle sedi territoriali del Ministero del lavoro (allora Direzioni provinciali e regionali del lavoro) e, quindi, di programmazione e indirizzo delle attività di ispezione e vigilanza, erano svolte dalla Divisione VII (Programmazione, coordinamento e controllo dell'attività ispettiva) della Direzione generale degli affari generali. Mancava un referente decisionale a livello apicale nella struttura amministrativa ministeriale, mostrando chiaramente come anche all'interno dello stesso Ministero del lavoro la funzione ispettiva non fosse meritevole di autonoma evidenziazione. Anche su questo la legge n. 30 del 2003 si stagliò come un gigante a presidio della valenza delle ispezioni del lavoro, facendo obbligo al governo di istituire una nuova Direzione generale presso il Ministero del lavoro con compiti e funzioni di «direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero», mirando a fornire ai servizi ispettivi a livello regionale e provinciale un riferimento centrale di carattere dirigenziale di primo livello, con sicuro miglioramento, anche sotto il profilo strutturale, dei rapporti e degli scambi informativi fra le sedi territoriali e i vertici ministeriali. Si trattava in buona sostanza di ridare agli ispettori del lavoro quella visibilità istituzionale e sociale che nel tempo gli stessi erano venuti via via perdendo, rispetto agli anni in cui il servizio ispettivo del Ministero del lavoro costituiva un punto di riferimento assoluto per il mondo dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché delle rispettive organizzazioni sindacali e di categoria.

TIRABOSCHI – Era del resto la legge di delega a sollecitare la finalità di un «esercizio unitario» delle funzioni ispettive.

RAUSEI – Una unitarietà che evocava quell’uniformità del comportamento dei servizi ispettivi su tutto il territorio nazionale che sola avrebbe consentito al sistema imprenditoriale e ai consulenti del lavoro di operare con maggiore certezza giuridica, sicuri che la medesima norma venisse interpretata e applicata da qualsiasi ispettore del lavoro nell’identico ed unico modo. Uniformità che, malauguratamente, né il decreto legislativo n. 124 del 2004, né il decreto legislativo n. 149 del 2015 sono riusciti a tutt’oggi a conseguire, e che pure rappresenta ancora una esigenza fortemente avvertita, ponendosi seriamente a contrasto di ogni forma di *dumping* contrattuale ed economico fra le aziende che operano in un determinato territorio rispetto a quelle che svolgono la loro attività in altre realtà territoriali, differenziate da una interpretazione più o meno restrittiva della normativa giuslavoristica.

I volumi della Collana

1. A. BALSAMO, *Reti scuola-impresa: un modello d'integrazione tra scuola e lavoro per l'industria 4.0*, ADAPT University Press, Bergamo, 2017.
2. F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, Bergamo, 2017.
3. C. SANTORO, *La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro*, ADAPT University Press, Bergamo, 2018.
4. P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, Bergamo, 2018.
5. D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo - agile - occasionale*, ADAPT University Press, Bergamo, 2018.
6. E. DAGNINO, *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica*, ADAPT University Press, Bergamo, 2019.
7. M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, Bergamo, 2019.
8. R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI, R. NUNIN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Salute e benessere dei lavoratori: profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, Bergamo, 2020.
9. L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, Bergamo, 2020.
10. S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, Bergamo, 2021.
11. M. BROLLO, M. DEL CONTE, M. MARTONE, C. SPINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-*

pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali, ADAPT University Press, Bergamo, 2021.

12. L. CASANO (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, ADAPT University Press, Bergamo, 2022.
13. M. TIRABOSCHI (ed.), *Manfred Weiss. A Legal Scholar without Borders. Selected Writings and Some Reflections on the Future of Labour Law*, ADAPT University Press, Bergamo, 2022.

progettiamo
insieme
un nuovo modo di
FARE UNIVERSITÀ

Così nasce ADAPT, per intuizione del professor Marco Biagi, quale modo nuovo di "fare Università". Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla "adattabilità" di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati del lavoro – ADAPT è una associazione senza fini di lucro, nata nel 2000 presso il Centro Studi "Marco Biagi" della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Nel corso del 2013 ADAPT ha concorso alla nascita di Fondazione ADAPT che promuove una Scuola di alta formazione in *Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro*.

Dal 2007 a oggi ADAPT ha promosso:

- **4** scuole di dottorato in relazioni di lavoro in collaborazione con gli atenei di Bari, Bergamo, Modena, Siena (sede di Arezzo)

- **510** borse triennali di dottorato di ricerca

Dal 2003 ha promosso:

- **144** contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca

- **104** assegni di ricerca annuali

- **36** borse private per corsi di alta formazione

- **4** riviste, **3** collane scientifiche, **3** bollettini sui temi del lavoro

ADAPT • Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali
È possibile associarsi scrivendo a segreteria@adapt.it.
I giovani interessati alla Scuola possono scrivere a firaboschi@unimore.it
Seguici su www.adapt.it • @adaptland

ADAPT
www.adapt.it

Siti e osservatori ADAPT

www.bollettinoadapt.it
@bollettinoADAPT



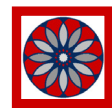
www.adapt.it
@adaptland

www.fareapprendistato.it
@ApprenticeADAPT



www.farecontrattazione.it
@adapt_rel_ind

www.adapt.it/adapt_law
@labour_lawyers



www.adapt.it
@ADAPTelfare

salus.adapt.it
@ADAPT_EOSH



englishbulletin.adapt.it
@ADAPT_bulletin

www.adapt.it
@AdaptHigherEd



www.adapt.it
@ADAPT_placement

www.adapt.it
@ADAPTpeople



www.adapt.it
@ADAPT_Press

Per maggiori informazioni scrivere a redazione@adapt.it

Finito di stampare nel mese di febbraio 2023
presso Ancora – Milano

*I ricavi delle vendite del volume verranno integralmente destinati
al finanziamento di borse di studio della Scuola di alta formazione di ADAPT*

I volumi ADAPT University Press sono acquistabili online sul sito di
www.amazon.it

Per maggiori informazioni potete scrivere a:
aup@adapt.it

