

Il miglior Welfare è il lavoro – Alessandra Servidori

## Il miglior Welfare è il lavoro

*«I provvedimenti del giuslavorista bolognese sviluppano un lavoro già avviato da Tiziano Treu. Marco Biagi ha innovato il diritto del lavoro e suscitato interesse internazionale contribuendo ad invertire la tendenza verso una ripresa dell'occupazione. La polemica politica ha tuttavia bloccato ogni verifica dei risultati e molti istituti non sono ancora a regime, come l'apprendistato e il lavoro occasionale»*

# Legge Biagi, un esempio in Europa. Ma priva di verifica è ancora perfettibile

## Alessandra Servidori

Sono e rimango profondamente convinta che la Legge Biagi ha contribuito ad innovare il diritto del lavoro ed ha suscitato attenzione ed interesse anche in altri Paesi, impegnati nella difficile ma necessaria ricerca di strumenti idonei a rendere più flessibile il mercato del lavoro e a promuovere l'occupazione, specie dei giovani, riconoscendo e salvaguardando un livello essenziale di garanzie. D'altronde la dimensione comunitaria, le sfide e le normative europee sono la bussola di orientamento della legge e dei suoi complessi provvedimenti attuativi (ispirati al Libro bianco sul mercato del lavoro) che si sono mossi, inoltre, lungo una linea di sostanziale continuità con le misure introdotte nel 1997 (dopo un lun-

go confronto con le parti sociali) dal "Pacchetto" voluto e predisposto (in stretta collaborazione con Marco Biagi) dall'allora ministro del Lavoro Tiziano Treu. Questa legislazione innovativa e moderna, nel suo divenire, ha consentito di sbloccare, in Italia, il mercato del lavoro e di renderlo dinamico nonostante le difficoltà dell'economia. I dati dimostrano infatti che nell'arco di tempo compreso tra il 1992 e il 1997, ad una crescita media annua significativa del Pil corrispondeva un andamento critico del mercato del lavoro nel senso che diminuiva l'occupazione ed aumentava la disoccupazione. Il segno dell'inversione di rotta è apparso chiaro a partire dal 2000 e negli anni seguenti, quando l'occupazione ha preso a crescere e la

disoccupazione a diminuire, tanto che oggi l'Italia, pure avendo tassi di occupazione tuttora inferiori alla media europea, è uno dei Paesi che maggiormente ha progressito nella creazione di nuovi posti di lavoro e nella riduzione della disoccupazione. A queste oggettive considerazioni si risponde, nella polemica politica, che, anche ammesso che l'occupazione sia aumentata, i nuovi posti di lavoro sono saltuari, precari e quant'altro. Le ricerche più serie testimoniano, invece, che - anche nelle nuove occasioni di impiego - i rapporti stabili continuano ad essere prevalenti nel contesto europeo. E, comunque, tutte le tipologie di lavoro regolato sono meglio della disoccupazione o del lavoro nero. Ma chi non vuol ascoltare si rifiuta di so-

lito anche di vedere. Così la Legge Biagi si porta appresso i riflessi e le polemiche che avvelenarono il clima politico e sociale dei tempi in cui il provvedimento fu concepito, discusso ed approvato e che concorsero a fare di Marco Biagi un uomo-simbolo da uccidere. Oggi la legge che porta il suo nome viene ancora ossessivamente caricata di un improprio valore emblematico (tanto che frange oltranziste del nuovo Governo ne chiedono l'abrogazione in via di principio) e giudicata in modo pregiudiziale invece che per i suoi contenuti effettivi e i risultati prodotti, non solo sul terreno dell'occupazione, ma anche su quello del contrasto alle collaborazioni fittizie che nascondono veri rapporti di lavoro dipendente, dell'affermazione del nuovo apprendistato professionalizzante e dei percorsi formativi, nonché dell'istituzione e dell'estensione di più moderne ed efficienti istituzioni di *governance* del mercato del lavoro. Certo, nessuna legge è perfetta in sé. Soprattutto un provvedimento tanto complesso come la Legge Biagi ha bisogno di essere adeguatamente sperimentato in un contesto sereno ed equilibrato tra le Istituzioni e le forze sociali e magari deve poter progredire sul piano normativo perfezionando e ultimando quelle parti che non sono state regolate per irrobustire l'intero impianto del welfare to work. Per questi motivi e con i propositi di massima apertura al confronto e al dialogo bisogna imboccare la strada ragionevole di integrazioni normative condivise sulla base di un disegno complessivo di efficienza ed equità del sistema che governa il mercato del lavoro.

Senza nessuna presunzione di completezza ma con lo spirito di contribuire a creare un terreno accogliente ad un processo di arricchimento della Legge Biagi, alcune considerazioni, mi paiono importanti. Una riflessione più approfondita merita la "reale sperimentazione" compiuta sulla Legge. La consapevolezza che una riforma complessa e radicale come quella

tracciata nella legge n. 30 del 2003 e nei relativi decreti di attuazione (dlgs. 276 del 2003 e 124 del 2004) richiede necessariamente un arco temporale molto più lungo per la sua messa a regime e piena operatività del periodo biennale previsto dal d.lgs. 276 del 2003 ha portato il legislatore a selezionare gli istituti per i quali procedere ad una prima verifica sperimentale tra Governo e parti sociali. Nel corso del confronto con le organizzazioni datoriale e sindacali preliminare alla approvazione della riforma - reso obbligatorio ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 30 del 2003 - si è concentrato la verifica sugli aspetti tecnicamente più innovativi, in continuità con la nostra tradizione giuridica, o comunque su istituti nuovi la cui efficacia e il cui impatto sul nostro mercato del lavoro devono essere attentamente monitorati. Sempre in sede di confronto con le parti sociali, il Governo Berlusconi si era poi impegnato a procedere a una verifica complessiva di tutti gli istituti toccati dalla riforma nella consapevolezza che la valutazione "politica" dell'impatto della legge n. 30 del 2003 sul mercato del lavoro non avrebbe potuto essere condotta in modo parziale e frammentario. Come noto, la verifica non c'è stata, né sulle norme indicate all'articolo 86, comma 13, né, tanto meno, sulla riforma nel suo complesso. Le ragioni "politiche" che hanno reso impraticabile il confronto, almeno nei tempi previsti dal decreto, tra Governo e parti sociali sono molteplici ma è sufficiente segnalare, a questo proposito, la circostanza che proprio alcuni degli istituti più rilevanti, ai fini della sperimentazione, sono a lungo rimasti paralizzati in attesa delle normative regionali e/o sindacali di attuazione. Emblematico, a questo riguardo, è il caso degli articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003 che, solo recentemente, sono stati oggetto di una parziale e frammentaria implementazione a livello regionale, in taluni casi, peraltro, con disposizioni che si pongono in tensione con gli assetti di

competenze tra Stato e Regioni in materia di lavoro, almeno così come chiariti dalla fondamentale sentenza n. 50 del 2005 della Corte Costituzionale. Ma ancor più significativi sono i ritardi su altri aspetti centrali della riforma tra cui si segnala la regolamentazione del nuovo apprendistato che ha subito una forte penalizzazione per l'inerzia e talvolta anche l'ostruzionismo delle Regioni e anche delle parti sociali. Si veda da ultimo la bizzarra regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante in Puglia che, nell'opporci frontalmente alla legislazione nazionale alimenterà inevitabilmente un lungo e inutile contenzioso tra Stato e Regione Puglia, a solo danno della certezza del diritto e dunque, in definitiva, di giovani e imprese che non potranno accedere all'impiego di questo importante canale di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

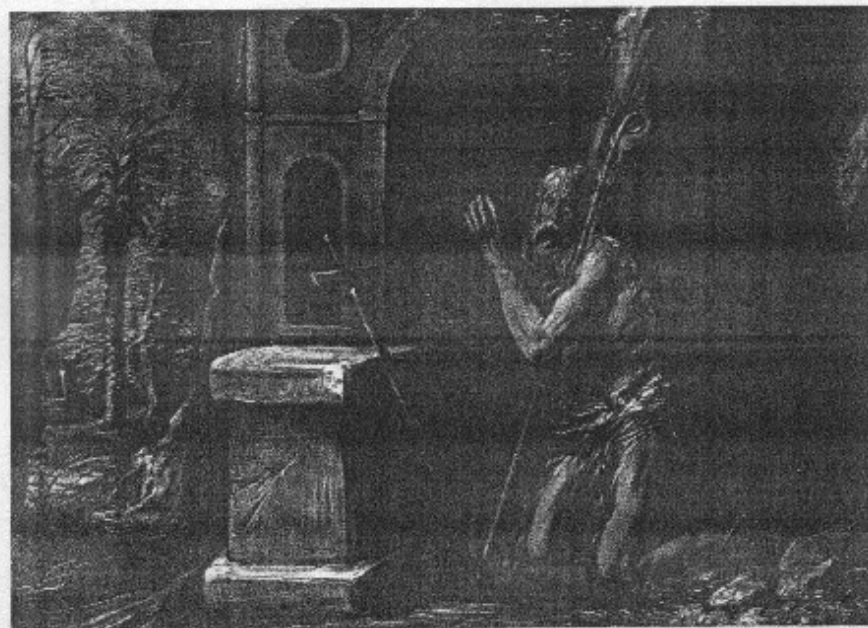
La verità è che i tempi di implementazione e messa a regime di molti istituti del decreto legislativo n. 276 del 2003 sono stati dilatati a seguito dei ricorsi presentati da alcune Regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Provincia autonoma di Trento). In attesa della decisione della Corte Costituzionale, resa con la già ricordata sentenza n. 50 del 2005 proprio a ridosso dello spirare del termine di sperimentazione, tutti gli attori istituzionali e le stesse parti sociali hanno infatti vissuto un clima di attesa e di incertezza normativa che ha di fatto significativamente rallentato l'avvio di disposizioni importanti nell'impianto del decreto legislativo interessando la competenza normativa di Stato, Regioni e parti sociali su temi centrali della riforma quali i regimi di autorizzazione dei soggetti privati abilitati, in particolare, alla somministrazione di lavoro; il raccordo pubblico e privato; le convenzioni per l'inserimento dei disabili e dei lavoratori svantaggiati; le tipologie di lavoro a contenuto formativo, articolate attraverso i tre percorsi dell'apprendistato professionalizzante, dell'ap-

prendistato per il diritto - dovere e del l'apprendistato di alta formazione; il contratto di inserimento lavorativo; i tirocini estivi di orientamento; le tipologie contrattuali di lavoro a tempo parziale; la disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio; le procedure di certificazione dei rapporti di lavoro; le attribuzioni in materia di attività di vigilanza e servizi ispettivi. Come si sa - e come risulta con maggiore limpidezza ripercorrendo nel dettaglio i ricorsi delle Regioni contro la legge delega n. 30 del 2003 e i relativi decreti di attuazione - tutto l'impianto della riforma Biagi è stato sottoposto a un massiccio e sistematico intervento demolitorio ed ostruzionistico che, con la radicale opposizione di una parte del movimento sindacale, ha alterato in modo irreparabile le fasi temporali che avrebbero dovuto scandirne il monitoraggio, la valutazione e la verifica. Di modo che si può affermare, senza tema di smentita, che una vera e leale sperimentazione proprio non c'è stata. Non si sono cioè create le condizioni politiche e di "clima" nel nostro contesto di relazioni industriali per procedere a una verifica sul campo degli effetti, positivi o negativi,

della legge. Si può anzi dire che, a un certo punto, più o meno gli attori interessati hanno preferito proseguire una feroce campagna politica e ideologica sulla legge, campagna avviata come noto ben prima della sua approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, rinunciando a quella che era l'unica cosa da fare nell'interesse del Paese: applicarla per poi stabilire nel merito se avessero ragione i fautori o i detrattori.

Al di là del merito del contendere, è del resto solo con la sentenza n. 50 del 2005 che è stato possibile avere piena conferma della validità dell'impianto e della disciplina di cui alla legge n. 30 del 2003 e del decreto legislativo n. 276 del 2003, sgombrando con ciò il campo a ogni incertezza circa gli assetti di disciplina previsti dal legislatore nazionale. La lunga fase di incertezza sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni - sollevata dai ricorsi di Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Provincia autonoma di Trento e certo agevolata dall'ambiguo dettato normativo contenuto in materia di lavoro contenuto nel Titolo V della Costituzione così come risultante dalla novella introdotta nel corso della pas-

sata Legislatura - ha reso tecnicamente impossibile dare attuazione anche al meccanismo di monitoraggio di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Meccanismo che pure, nel corpo del comma 13 dell'articolo 86, risulta fondamentale ai fini della raccolta dei dati e delle informazioni da sottoporre, su basi condivise e affidabili, al confronto con le parti sociali. L'articolo 17 dispone che «*de basi informative costituite nell'ambito della borsa continua nazionale del lavoro, nonché le registrazioni delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e la registrazione delle attività poste in essere da questi nei confronti degli utenti per come riportate nella scheda anagrafico-professionale dei lavoratori costituiscono una base statistica omogenea e condivisa per le azioni di monitoraggio dei servizi svolte ai sensi del presente decreto legislativo e poste in essere dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento*». Ma proprio i ricorsi delle Regioni hanno di fatto paralizzato l'operatività anche di questo meccanismo, là dove veniva messo in discussione il fondamento e l'impianto normativo della borsa continua nazionale del lavoro, ritenuta da talune Regioni competenza regionale con gli annessi profili di monitoraggio. Il rifiuto del confronto "politico" in sede di Conferenza unificata - pur dopo la costruzione consensuale in sede "tecnica" dell'intero decreto legislativo n. 276 del 2003 e il *gentlement agreement* (non rispettato) a non procedere con ricorsi davanti alla Corte Costituzionale nel caso fossero state recepite le richieste delle Regioni (come di fatto avvenuto) - ha rallentato il processo di costruzione della borsa continua nazionale del lavoro e, quel che più rileva ai fini del monitoraggio, ha reso necessario bloccare le procedure per la costituzione della Commissione incaricata, ex articolo 17, «*di definire, entro sei mesi dalla at*



ruazione del presente decreto, una serie di indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei diversi interventi di cui alla presente legge». In mancanza delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003 non è dunque stato tecnicamente possibile procedere alla verifica ex articolo 86, comma 13. L'ostruzionismo delle Regioni e di alcune parti sociali ha così di fatto fornito al Governo un valido alibi per intervenire sul testo del decreto senza attendere gli esiti di una sperimentazione che non era neppure stata avviata e che pur tuttavia sarebbe stata quanto mai opportuna per sciogliere alcuni nodi critici circa l'effettivo impatto della riforma sul mercato del lavoro. Per superare questa *impasse* - e traendo le debite conclusioni dalla pronuncia della Corte Costituzionale nella sentenza n. 50 del 2005 - il Governo Berlusconi ha infatti inteso recuperare il tempo perduto attraverso la messa a punto di alcuni interventi correttivi, introdotti in un primo tempo e in modo del tutto marginale con il decreto legislativo n. 251 del 2004 e successivamente, in forma decisamente più penetrante e invasiva, con il decreto legge n. 35 del 2005, convertito in legge 14 marzo 2005, n. 80.

Con questi interventi, e in accoglimento di alcune richieste avanzate dalle parti sociali, il Governo non solo ha reso immediatamente operativa la disciplina del raccordo pubblico e privato per l'inserimento delle fasce deboli (art. 13) e ha reso più fluide le procedure per l'attivazione del lavoro occasionale di tipo accessorio e della sperimentazione sul lavoro intermittente di tipo soggettivo, ma ha anche in parte anticipato, secondo una logica proattiva e di *workfare*, aspetti significativi della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che aveva subito una battuta di arresto a seguito dello stralcio di questo segmento dal corpo dell'originario disegno di legge 848. Considerando che anche la disciplina transitoria dei contratti di col-

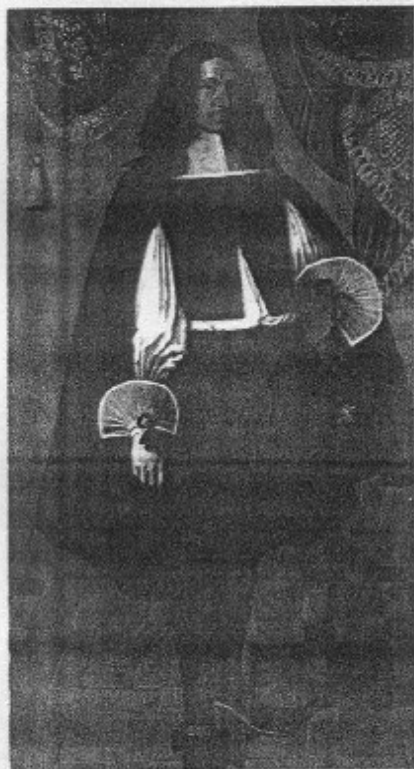
laborazione coordinati e continuativi è venuta meno solo il 24 ottobre 2005 il cammino avviato per la sperimentazione della legge Biagi risulta oggi solo agli inizi. Alcuni istituti sono ampiamente a regime (in particolare la somministrazione di lavoro e il regime delle esternalizzazioni) ma non così si può dire per altri come il nuovo apprendistato e il lavoro occasionale di tipo accessorio. La campagna elettorale prima e poi oggi le prime mosse del Governo Prodi, sono in larga parte giocate sui temi del lavoro e della precarietà e si prospetta così l'ennesima battaglia sui numeri. Una battaglia che Governo e opposizione, così come gli stessi attori del nostro sistema di relazioni industriali, non si possono più trovare a giocare come al solito male perché provvisti unicamente di un robusto bagaglio di preconcetti che poco o nulla servono al rilancio del nostro sistema Paese. Ancora una volta il merito delle questioni e il monitoraggio del mercato del lavoro, secondo parametri e indicatori condivisi, non possono non continuare a interessare a nessuno.

Nei giorni scorsi il sindaco di Roma Walter Veltroni, ha voluto dedicare un viale di Villa Paganini (dove è ospitata la memoria di altri "eroi civili") all'indimenticabile amico Marco Biagi. Ho particolarmente apprezzato il discorso che Veltroni ha pronunciato in quell'occasione, anticipando considerazioni tanto sulla figura del giurista bolognese quanto sulla sua opera (legge n. 30/2003 compresa) assolutamente onesti e condivisibili. I medesimi concetti, poi, sono stati ribaditi in un articolo su *La Stampa*, scritto come se Veltroni avesse voluto far conoscere le sue opinioni su di una questione delicatissima, ben oltre i confini di un parco pubblico nel cuore di Roma. E ancora nella prefazione di un libro nato dedicato alla discussa normativa "La Legge Biagi: anatomia di una riforma" - Editori Riuniti - Cesare Damiano, nuovo Ministro del Lavoro, si propone di apportarne eventuali modi-

fiche governando il mercato del lavoro per creare nuove opportunità, realizzando servizi di migliore qualità a minori costi per gli utenti, valorizzando il ruolo delle parti sociali. Se queste sono le premesse, se la linea del dialogo (promossa da autorevoli esponenti della nuova maggioranza) prenderà forza, sarà il caso di dire che "la guerra è finita" e di prendere in parola la parte moderata dell'Unione, allo scopo di valutare quali potrebbero essere le modifiche da apportare alla legge Biagi e ai decreti applicativi. Si parla, a questo proposito, dell'introduzione di nuovi ammortizzatori sociali, della ridefinizione e dell'armonizzazione delle aliquote contributive per le differenti tipologie di lavoro, del riconoscimento di agevolazioni fiscali alle imprese che assumono a tempo indeterminato. Tutti questi obiettivi, poi, devono essere raccordati con la proposta di ridurre il cuneo contributivo di almeno cinque punti. L'Unione, nelle sue componenti riformiste, ha in programma il progetto di stabilizzare il lavoro atipico a fianco del lavoro autonomo tipico e di quello alle dipendenze, allineandone il più possibile le protezioni. In questo modo, però, il lavoro parasubordinato resterebbe "figlio di un dio minore", riservato ai settori deboli, ma sarebbe messo fuori mercato proprio da un sistema di regole oggettivamente insostenibili. E' dunque indispensabile usare molta cautela nel prevedere nuovi ammortizzatori sociali e i relativi criteri di finanziamento, così come le agevolazioni fiscali, legate alla "buona" occupazione. Non avrebbe proprio senso caricare in maniera strutturale, il mercato del lavoro, rischiando di creare posti finti per riscuotere il credito d'imposta e comunque non risolvendo affatto il vero problema del costo del lavoro. Ma la questione della disciplina del licenziamento individuale era e rimane il vero problema.

E' bene su questo argomento chiarire anche, e una volta per tutte, quale era l'intento, il pensiero e la volontà di Marco Bia-

gi sul famigerato art 18 che è stato il pretesto vergognoso su cui in troppi hanno giocato strumentalmente la partita politica che gli è costata la vita. Marco Biagi non ha mai creduto che realisticamente qualcuno potesse pensare che nel nostro Paese debba essere introdotta la libertà di licenziare. Questa libertà sarebbe comunque impedita dalla stessa Carta Sociale Europea che vuole che i licenziamenti siano giustificati, e quindi sindacabili (articolo 24). Non sono questi i termini della questione. In realtà nessuno ha mai proposto licenziamenti facili o senza giustificazione da parte del datore di lavoro (come dovrebbe essere chiarito rispetto alla evoluzione della disciplina in materia di licenziamenti e alla distinzione tra giustificazione del licenziamento e tutela nel caso di licenziamento illegittimo). La regola fondamentale resta quella per cui gli atti estintivi del rapporto di lavoro devono essere giustificati e motivati dal datore di lavoro, nonché sottoposti eventualmente al vaglio di un'autorità indipendente. Il giu-



sto punto di equilibrio è una riforma legislativa che sostituisca la reintegra nel posto di lavoro (oggi quasi sempre automatica nei casi di licenziamento) con il pagamento di un indennizzo. E questa non è libertà di licenziare *tout court*. Allo stesso tempo si debbano anche stimolare gli imprenditori a stipulare contratti di lavoro a tempo indeterminato. Bisogna dare loro incentivi seri, affinché appunto si innalzi allo stesso tempo anche la *qualità* del lavoro, come ci chiede l'Unione europea. Due proposte sarebbero davvero utili in proposito: rendere la reintegrazione non obbligatoria e allungare il periodo di prova, almeno fino a un anno. La flessibilità in entrata serve spesso ad aggirare il periodo massimo di prova (sei mesi): questo non lo dice nessuno ma sindacati e imprenditori sanno bene che è la verità. Il miglior punto di osservazione resta l'Europa. Il prezzo più alto pagato dal nostro sistema è certamente quello dello svantaggio competitivo che sopportiamo rispetto alle imprese di altri paesi Europei. Il nostro ordinamento del lavoro non è in linea con quello degli altri Paesi in Europa. Marco Biagi raccomandava di guardare con più attenzione alle soluzioni che già operano in altri Paesi, perché specie in fase di elaborazione progettuale possono essere molto utili. Molti ordinamenti europei non hanno l'istituto della reintegrazione sul posto di lavoro del nostro articolo 18 dello Statuto. Il Belgio ad esempio ha un sistema in cui in caso di licenziamento illegittimo il lavoratore può pretendere esclusivamente il risarcimento del danno subito. Così accade anche in Danimarca, dove il risarcimento non è certo di minima entità e può arrivare anche ad un anno di retribuzione e in Finlandia dove il lavoratore può pretendere in caso di licenziamento illegittimo oltre al risarcimento del danno anche una serie di interventi formativi a carico del datore di lavoro che gli consentano di conservare o gli permettano di migliorare il livello di profes-

sionalità acquisita. Ma anche negli ordinamenti del lavoro più vicini al nostro, come in Francia e in Germania, non esistono normative comparabili con l'articolo 18 dello Statuto. In Francia ad esempio la pronuncia di illegittimità del licenziamento può comportare un ordine di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro. Tuttavia il datore di lavoro non è tenuto a dar corso all'ordine di reintegrazione del *conseil des prud'hommes*, potendo liberarsi corrispondendo una indennità sostitutiva fino ad un massimo di 39 settimane di retribuzione. Nel Regno Unito dove il datore di lavoro può sempre liberarsi versando una indennità risarcitoria. Mentre in Germania il datore può rifiutare la reintegrazione del posto di lavoro se dimostra l'impossibilità di mantenere in organico il lavoratore. L'ordinamento spagnolo si presenta di particolare interesse a riguardo. Il sistema spagnolo consente oggi la quantificazione anticipata del costo del licenziamento illegittimo come strumento per incentivare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Il prestatore ha diritto di richiedere la reintegrazione nel posto di lavoro, ma il datore può opporre un rifiuto motivato corrispondendogli una indennità pari a 45 giornate lavorative per ogni anno di anzianità (fino alla concorrenza di 42 mensilità) più gli arretrati.

In buona sostanza e in conclusione abbiamo fertili terreni sui quali lavorare insieme per avanzare sul piano delle concrete e attive politiche industriali che la Legge Biagi ha plasmato e che vedono coinvolte le forze sane e riformiste decise a progredire sul piano dello sviluppo e della competitività. Tante ancora sono le biciclette che possono pedalare insieme sulla strada delle riforme, e tante le opportunità per sentirsi cittadini di una comunità che sa rispondere con i suoi valori, la sua forza, la sua modernità ad un progetto di sistema Paese ben piantato in Europa.

Alessandra Servidori