



## **INTERVENTO DEL PROF. GIUSEPPE PELLACANI**

**Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia**

### **Considerazioni sul lavoro precario in tempo di crisi**



#### **BIOGRAFIA**

Il prof. **GIUSEPPE PELLACANI**, nato a Modena il 10-7-1967, consegue la laurea in giurisprudenza il 5 marzo 1991 con la votazione di 110 su 110 e lode. Dal 1992 è dottorando di ricerca in Diritto sindacale e del lavoro (VIII ciclo). Dal 1° luglio 1995, è inquadrato nel ruolo dei ricercatori

universitari presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena - Gruppo di discipline N07X, Diritto del lavoro. Dal 1995 è membro dell'Associazione Italiana di Diritto del lavoro e della Sicurezza Sociale (A.I.D.La.S.S.). Avvocato dal 1996, a partire dallo stesso anno è iscritto nell'Elenco speciale dei Professori universitari dell'Ordine forense della provincia di Modena. A partire dall'anno accademico 1998/1999 è titolare del corso di Diritto della previdenza sociale, nell'ambito del corso di laurea in Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Dall'anno 2000 fa parte della Redazione della Rivista informatica Italian Labour Law e-Journal (ILLeJ). Dal 1° novembre 2001, è inquadrato nel ruolo dei Professori associati presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia - Gruppo di discipline IUS 07, Diritto del lavoro. Dall'anno accademico 2000/2001 ricopre per supplenza l'insegnamento di Diritto della lavoro, nell'ambito del Corso di laurea in giurisprudenza per gli Allievi Ufficiali Carabinieri

dell'Accademia Militare di Modena e, dall'anno accademico 2002-2003, l'insegnamento di Diritto della sicurezza sociale, nel corso di laurea in Scienze della consulenza del lavoro dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Autore di numerose pubblicazioni scientifiche sulle maggiori riviste della materia, di due lavori monografici (il primo sulle invenzioni del lavoratore, il secondo sul tema della divergenza fra il programma contrattuale e il concreto atteggiarsi del rapporto di lavoro), nonché di interventi e relazioni a congressi e convegni, nazionali e internazionali, svolge continuativa attività di ricerca e di collaborazione con soggetti pubblici e privati, anche stranieri. Giudicato idoneo al Concorso di prima Fascia, è stato chiamato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia con presa di servizio il 1° gennaio 2004.

## **INTERVENTO DEL PROF. GIUSEPPE PELLACANI**

**Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia**

### **Considerazioni sul lavoro precario in tempo di crisi**

Per parlare del fenomeno “precariato” si impone un chiarimento terminologico. Con il termine lavoro precario possono indicarsi (semplificando) tutte quelle forme di occupazione legate dal comune denominatore della temporaneità e della non stabilità, oltre che della dipendenza da un terzo (datore di lavoro o committente). L'elemento di debolezza che connota la posizione di chi è precario può essere cioè essenzialmente individuato nell'assenza di garanzie di tutela contro il recesso arbitrario, garanzia che è l'architrave su cui poggiano tutte le altre tutele lavoristiche, piccole o grandi che siano.

E' questo aspetto che accomuna una serie di forme di lavoro atipico, quali il lavoro a tempo determinato, il lavoro somministrato, il lavoro intermittente nonché - passando dal precariato “nobile” (assistito bene o male dalle tutele del lavoro subordinato) a quello della “generazione 1000 euro” - le co.co.co., a progetto od occasionali. Ma

potrebbero aggiungersi, le finte partite iva (soprattutto quelle a monocommittenza) e l'associazione in partecipazione (non parlerò invece, perché esterno ai confini dell'intervento, del lavoro clandestino, nero o sommerso che dir si voglia il quale pure, nelle sue molteplici sfaccettature, presenta, peraltro amplificati, quei medesimi tratti di debolezza, insicurezza, sfruttamento e precarietà cui si accennava).

Per entrare nel tema di discussione, è bene partire dai dati sul fenomeno precariato, perché dai numeri è possibile trarre interessanti indicazioni. Secondo l'accezione ristretta fatta propria dall'ISTAT (che considera lavoratori a termine, somministrati, intermittenti, cococo), e aggiungendovi i "finti autonomi con partita iva", dal 2000 al 2008 l'incidenza del lavoro precario è quasi raddoppiata, passando dall'8% ad oltre il 13% del totale, con una crescita che ha due sole eccezioni: il 2002-2003 e ora il 2009. Le ragioni (giuridiche) della crescita sono comunemente individuate nella progressiva flessibilizzazione introdotta in Italia da oltre un decennio per rispondere alla Strategia di Strasburgo sull'incremento dei livelli occupazionali e sulla flessibilizzazione del mercato del lavoro, attraverso il pacchetto Treu prima (l. n. 196/1997), passando per il decreto sul lavoro a termine (d.lgs. n. 368/2001) e arrivando alla legge Biagi (l. n. 30/2003 e d.lgs. n. 276/2003). La regolamentazione giuridica, seppur non decisiva, da sola, perché concorrente con un complesso di fattori, è ritenuta infatti un elemento importante.

A tal riguardo, è significativo che nel 2002-2003 la crescita del lavoro temporaneo si arresti, perdendo terreno a favore del lavoro stabile per effetto non di un irrigidimento normativo (anzi, come si accennava, il d.lgs. n. 368 del 2001 ha ampliato le possibilità il ricorso al lavoro a termine), bensì di una norma promozionale, ossia nella previsione (contenuta nella l. finanziaria del 2001, l. n. 388/2000) di un credito di imposta per tutti i datori di lavoro che nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 avessero assunto lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato.

Altro segnale della non neutralità della regolamentazione giuridica sulle scelte imprenditoriali è offerto dalla diminuzione delle co.co.co. negli anni successivi al

decreto Biagi, che ne ha reso più disagiata l'utilizzo, introducendo il filtro del "progetto".

Certo, come si diceva, il diritto da solo non basta, essendo solo un fattore che concorre con altri.

Ed infatti la seconda inversione di tendenza nella crescita percentuale delle forme di lavoro precario si ha con l'attuale crisi. Nel 2009, rileva il CNEL, crollano i contratti a termine (-11%), la somministrazione, le co.co.co. (-17%) e l'apprendistato, sia in termini assoluti che relativi (rispetto al lavoro standard).

Attenzione però a leggere i dati per ciò che rappresentano. Se il lavoro "precario" diminuisce in percentuale rispetto a quello "stabile" è solo perché, in tempi di crisi, emerge prepotentemente proprio il tratto di debolezza che caratterizza i rapporti di lavoro precario, ossia il fatto di poter essere risolti liberamente alla scadenza, senza costi: più semplice ed immediato, nonché meno costoso, per un datore di lavoro non rinnovare alla scadenza un contratto a termine o una collaborazione a progetto che licenziare un dipendente a tempo indeterminato.

Occorre peraltro considerare che la lettura dei dati sull'occupazione standard in questo primo biennio post-crisi richiede una certa cautela, a causa dell'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali: chi è in cassa integrazione rientra infatti formalmente nelle file degli occupati anche se il suo futuro lavorativo è appeso ad un filo. All'8,7% di disoccupati indicato dall'ISTAT nell'ottobre 2010, occorre dunque aggiungere, per avere un quadro realistico della situazione, i cassintegrati, che fanno salire quel numero all'11% circa. E, per ciò che in questa sede preme rilevare, inducono a ritenere che nel prossimo futuro il rapporto percentuale tra occupati temporanei e standard tornerà a salire, per effetto della crescita dei primi e della diminuzione dei secondi.

Per quanto attiene alle possibili misure da adottare, è senz'altro vero che gli interventi normativi da soli non bastano e che se il PIL non cresce ogni intervento sarà vano. Sarebbe però un errore farsi trovare impreparati se e quando la ripresa ci sarà e l'economia si rimetterà in moto.

Finora si è dovuta fronteggiare l'emergenza. E in questi casi, si sa, si naviga a vista. Bene dunque ha fatto il governo intervenendo a più riprese per estendere o ad ampliare, provvisoriamente, alcune tutele (disoccupazione e GIGS), ad esempio agli apprendisti e ai lavoratori a progetto. E positiva è pure l'eliminazione di qualche vincolo (ad esempio alla somministrazione nelle imprese in crisi).

Ma adesso il problema immediato è un altro. I primi timidi cenni di ripresa ci consegnano un mercato nel quale le nuove assunzioni avvengono in larghissima maggioranza con contratti temporanei: il rischio è quello di un mercato del lavoro di "precari".

Muovo da una serie di dati. Secondo il CNEL, nel 2009 è precipitata la probabilità di chi è occupato temporaneo di accendere ad un lavoro stabile (chi nel 2008 aveva il 29% di probabilità di diventare occupato permanente, e solo il 10% di diventare inattivo, cioè di perdere il posto, oggi ne ha rispettivamente il 24% e il 14%).

Azzardo poi un pronostico. Secondo quanto emerge dalle stime più recenti, il post crisi rischia di essere segnato da un accentuarsi della precarizzazione "marginale", quella di breve durata, quella dei contratti ultra-flessibili (il lavoro intermittente, particolarmente insidioso perché si presta ad un utilizzo anche in forma elusiva) e quella meno tutelata (in decisa crescita sono ad esempio le finte partite iva).

Di fronte a questo scenario come si è posto il legislatore? Da un lato, confermando gli interventi di tipo "emergenziale" e dall'altro, su un piano più generale, con il cosiddetto Collegato lavoro (l. n. 183/2020), affrontando il tema della precarietà attraverso soluzioni che senza dubbio presentano affinità genetiche ma che in questo momento non convincono. Soprattutto non convince la scelta di spingere ancora a fondo l'acceleratore sulla flessibilizzazione dei rapporti e sulla valorizzazione della volontà delle parti, che rischia di alimentare la tendenza alla precarietà.

Senza considerare poi, a tal proposito, che il Collegato lavoro estende il termine di decadenza di 60 giorni per l'impugnazione del licenziamento anche all'azione di nullità del termine apposto al contratto di lavoro nonché al recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, rendendo

più difficile per i lavoratori far valere i propri diritti una volta cessato il rapporto ed offrendo alle imprese una possibilità di vedere sanato dall'inerzia del dipendente l'eventuale utilizzo abusivo delle predette forme contrattuali.

Il punto è che la buona flessibilità richiede un intervento parallelo di incentivazione dei percorsi formativi reali, che consentano di uscire dalla precarietà, e di incentivazione alla stabilizzazione, perché la lunga permanenza in percorsi lavorativi frantumati, oltre al complesso di effetti negativi sulla vita personale e familiare degli interessati, rallenta le possibilità di trovare un'occupazione stabile: le competenze col tempo si perdono o diventano obsolete; all'aumentare dell'età diminuiscono le probabilità di trovare un impiego stabile; e analogo effetto produce una molteplicità di esperienze formative brevi.

Guardando al passato e pensando ai tentativi di favorire il passaggio dal lavoro precario a quello stabile, mi pare utile ricordare che un buon successo ha avuto in concreto la previsione del credito d'imposta introdotto nel 2000, meccanismo semplice da attuare e conveniente per le imprese.

Non ha invece funzionato il tentativo di stabilizzazione dei lavoratori a progetto previsto dalla legge n. 296/2006, troppo costoso (sanatoria solo parziale per le violazioni passate, con obbligo di pagamento di parte dei contributi) e troppo rigido (imponendo la stipula di contratti subordinati, di durata superiore a 24 mesi, con limiti al part-time e all'apprendistato).

Di qui una prima indicazione: non è con la cultura del sospetto che si inducono le imprese a scelte virtuose. Se si vuole incentivare il ricorso al lavoro standard occorrono scelte coraggiose, occorre rendere il passaggio appetibile, semplice, conveniente, non rischioso, accettando anche che tra le maglie passi anche qualche "furbetto". Il bene di molti può richiedere il sacrificio di qualche principio astratto.

Per favorire percorsi stabili si potrebbero così, ad esempio, estendere gli incentivi per le assunzioni stabili (ad es. quelli dell'art. 8 l. n. 223/1991) ad una platea più ampia di destinatari (disoccupati di qualsiasi tipo, lavoratori a progetto che hanno perso il posto, ecc.). O, ancora, allentare i vincoli alla fruizione dei benefici per le imprese in

crisi in caso di continuazione dell'attività, in tutto o in parte, da parte di un cessionario (INPS e giurisprudenza sono oggi molto rigorose).

In secondo luogo, occorrerebbe potenziare gli aspetti di incontro domanda e offerta (quante imprese vorrebbero un lavoratore in mobilità ma non lo trovano, perché è più comodo stare a casa con l'assegno della mobilità, o eventualmente lavorare in nero, piuttosto che riprendere un lavoro regolare?), allargando la portata dell'obbligo ad accettare un lavoro o una proposta formativa, e assicurando l'applicazione della sanzione in caso di rifiuto; e poi, ancora, limitare i benefici contributivi ai primi 12 mesi, prevedendone l'estensione per i 12 o 24 mesi successivi, solo in caso di trasformazione in rapporto di lavoro stabile.

Ed inoltre (ormai è un luogo comune, ma non per questo meno vero) si dovrebbe puntare sulla formazione ricordando che non c'è formazione buona o cattiva, ma solo formazione utile o inutile, e che decisivi sono, in tali casi, l'accurata, costante ed aggiornata rilevazione delle esigenze del mercato (soprattutto di quello locale) ed il coinvolgimento dei destinatari (i datori di lavoro).

Per concludere, un cenno alle proposte di riforma di ampio respiro (penso a quelle di Ichino, di Boeri e Garibaldi, allo Statuto dei lavori, ecc.).

Personalmente, non credo che sia il momento di riforme epocali, di salti nel buio e ritengo preferibile la strada dei piccoli passi, attraverso miglioramenti incrementali ed interventi correttivi delle distorsioni dell'esistente, con un percorso che dovrebbe seguire tre direttrici: semplicità e certezza delle regole; semplificazione degli adempimenti; empiria.