

AGENS

quaderni
· edizione speciale ·

quadrimestrale di economia,
trasporti, lavoro
anno 6 numero 1

LA "RIFORMA BIAGI"
DEL MERCATO DEL LAVORO:
IL LUNGO PERCORSO
DELLA MODERNIZZAZIONE

Agens Quaderni

*Quadrimestrale informativo di economia,
trasporti, lavoro Anno 6 n. I- Marzo 2004*

Iscrizione al Tribunale di Roma

*Sezione Stampa e Informazione
n° 00149/99 del 7/4/1999*

Proprietà

*Agens – Agenzia Confederale
dei Trasporti e Servizi Connessi – quota 100%*

Sede

Via Appia Pignatelli 5 Roma

Legale rappresentante

Vittorio Melissari

Editore

Agens

Direttore Responsabile

Vittorio Melissari

Progetto Grafico e impaginazione

Abilialibi Studio Roma

Tecnica diffusione: Stampa

c/o Tipografia Bellastampa

Via Collatina 41 Roma

Finito di stampare nel mese di Marzo 2004

NOTA EDITORIALE

Il presente quaderno è frutto di una collaborazione con ADAPT (l'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e le Relazioni Industriali).

L'intervento introduttivo, la cura dei materiali da pubblicare ed il coordinamento scientifico sono del Prof. Michele Tiraboschi per ADAPT.

AGENS ha curato il coordinamento editoriale del quaderno.

AGENS

Quaderni

PRESENTAZIONE <i>di Vittorio Melissari</i>	VII
INTRODUZIONE "PROGETTARE PER MODERNIZZARE": IL CONTRIBUTO DI MARCO BIAGI ALLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO <i>di Michele Tiraboschi</i>	
PARTE I DALLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO ALLO STATUTO DEI LAVORI: UN PROGETTO CHE CONTINUA	9
PARTE II ALLA BASE DELLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO: I PRIMI SCHEMI DI ARTICOLATO NORMATIVO	18
ALLEGATI ALLA PARTE II	20
Allegato 1: <i>Proposta di legge relativa alla tipizzazione di una tipologia di contratto di lavoro "coordinato e continuativo" – Schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo del 19 aprile 2001)</i>	
Allegato 2: <i>Proposta di legge in tema di contratto di lavoro a progetto – Secondo schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo dell'8 maggio 2001)</i>	
Allegato 3: <i>Disciplina del lavoro intermittente. Ipotesi di regolamentazione del c.d. "lavoro a chiamata" – Schema di lavoro a chiamata o intermittente (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)</i>	
Allegato 4: <i>Disciplina del lavoro a tempo parziale. Revisione delle disposizioni di cui al D.lgs. 61/2000 e successive modifiche e integrazioni – Schema di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)</i>	
Allegato 5: <i>Orario di lavoro – Bozza di decreto di attuazione dell'art. 22 della Legge comunitaria 2001 – Bozza di decreto legislativo di riforma della disciplina in materia di orario di lavoro (bozza di articolato normativo del 4 marzo 2002)</i>	
Allegato 6: <i>Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma – Incrocio domanda e offerta di lavoro. Semplificazione dei regimi di accreditamento e autorizzazione per gli operatori privati (bozza di articolato normativo del 15 ottobre 2001)</i>	
Allegati 7-13: <i>Misure temporanee a sostegno della occupazione regolare e a tempo indeterminato (schemi 1-4); limiti dimensionali per l'applicazione della normativa sui licenziamenti illegittimi (schema 5); reintegrazione e arbitrato (schemi 6-7) – Proposte di intervento sulla disciplina dei licenziamenti e di modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori (bozze di articolato normativo del 6 novembre 2000)</i>	
Allegato 14: <i>Brevi note per la riforma degli ammortizzatori sociali (9 marzo 2002)</i>	

PARTE III	123
LO SCHEMA DI LEGGE DELEGA E LA RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO PREDISPOSTA DA MARCO BIAGI	
ALLEGATI ALLA PARTE III	124
Allegato 1: <i>Relazione di accompagnamento della proposta del Governo per una delega in materia di occupazione e mercato del lavoro – Relazione di accompagnamento allo schema di macro-delega dell’11 novembre 2001 (bozza del 12 novembre 2001)</i>	
Allegato 2: <i>Schema di articolato normativo. Delega in materia di occupazione e mercato del lavoro – Schema di macro-delega dell’11 novembre 2001 (schema di legge delega elaborato tra fine ottobre e i primi giorni del novembre 2001)</i>	
PARTE IV LO STATUTO DEI LAVORI	165
ALLEGATI ALLA PARTE IV	166
Allegato 1: <i>Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori (1997/1998)</i>	
Allegato 2: <i>Progetto per la predisposizione di uno “Statuto dei lavori” – Progetto di legge per uno «Statuto dei lavori» (c.d. «Bozza Biagi»), presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998</i>	
Allegato 3: <i>Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori: primi spunti progettuali (documento dell’autunno 2001).</i>	

Parsimonia vicena iis facere septem plane bonus, verba pecunia genere eius apud decreto aquarum, ex pecunia iuraverunt templa senatus, adque in heredibus mare septem adfabilis. Septem auctoritate erat templa nullo utilitas. Septem summa saetosus agnascor id privato. Quod aedem. Id fecerunt templa, terrae et triumphos libere imputat templa, rei septem continens malus deduxi pecunia, conlega tempore cuius positae quod princeps magistralis. Ex senatus praemia issuit ad vix fragilis. Conubium santet in genere quinquennalis.

Ex vix privato costiterunt. Et omnibus essem septem super fragilis, me decreto utilitas facere ex, utcunque aut bonus meum rivos ex utilitas. Costiterunt tempore. Ad summa quinquennalis fermentet aut, circiter in agris malus dis deciperet, ut aut fragilis comiter conubium santet quod forum, viorum aut diem templa, in reposui in, ante consilio imputat et nullo theatrum. Templa issuit septem, egi decreto miscere. In forum eo fugerant septem. Id vix quinquennalis deposui tempore. Emensus fecerunt aut. Statuarum saeculo, conlega in parsimonia genere athletas designavit ex civitas, census septem appendix externas maximus vergunt in cum theatrum, etiam diem templa. Tempore positae quod, conlega aut praemuniet. Id parsimonia eandem. In vergunt consilio, ab ex apud id nullo theatrum.

Tempore issuit id aram, multitudine decreto res publica suffragarit id, filium in parsimonia erat septem, ante ex theatrum positae templa, rei id eius opus et, filium ad syrtis quod triumphos, ab ad ter circumgrediet templa, conlega id imitanda saeculo verecundus, imperio ex comparavi id. Frugaliter praemuniet et summa appendix. Ob essem ex, ante saeculo aquarum circumgrediet decreto.

In vivere, qui imputat septem aram, adque pecunia municipiis ipse iuraverunt tempore, multitudine consilio vix forum comparavi pecunia, nongenta saeculo pontifex quinquennalis vocificat consilio maiorum heredibus, utcunque septem conubium santet consilio tremulus, non decreto regi saeculo heredibus. In tremulus athletas inclusum quod, nomen consilio quater erat.

Vittorio Melissari

MICHELE TIRABOSCHI

Straordinario di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

“Progettare per modernizzare”: il contributo di Marco Biagi alla riforma del mercato del lavoro italiano

PARTE I

Dalla riforma del mercato del lavoro allo Statuto dei lavori: un progetto che continua

1. La riforma del mercato del lavoro di Marco Biagi

Il 24 ottobre 2003 – a seguito della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ⁽¹⁾ di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30 – è formalmente entrata in vigore la c.d. «riforma Biagi» del mercato del lavoro ⁽²⁾.

Le misure contenute nella legge Biagi e nel relativo decreto legislativo sono state oggetto, come era del resto ampiamente prevedibile, di un intenso confronto politico-sindacale e di una già significativa riflessione esegetica da parte della dottrina lavoristica ⁽³⁾. Rinviando ad altra sede una valutazione tecnico-giuridica dell’impianto complessivo e dei singoli istituti toccati dalla riforma del mercato del lavoro ⁽⁴⁾, in questo numero monografico dei *Quaderni AGENS* si intende offrire una testimonianza in merito a uno dei punti politicamente più controversi e delicati della riforma. Ci si riferisce alla polemica sorta attorno alla denominazione del provvedimento appunto come «riforma Biagi» ⁽⁵⁾. V’è infatti chi ha parlato di strumentalizzazione del nome di Marco Biagi; e v’è anche chi ha negato che il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, possa essere idealmente riconducibile alla sua elaborazione progettuale e dottrinale.

Premesso e chiarito che parlare di «riforma Biagi» non esclude, ma anzi rende ancora più nette, le responsabilità politiche del provvedimento – responsabilità che, nel bene e nel male, non possono che appartenere alla coalizione di Governo che l’ha approvata – non si capisce davvero perché si debba polemizzare sul fatto se Marco Biagi sia stato o meno il vero padre di questa importante riforma. E questo nonostante nella legge 14 febbraio 2003, n. 30 e, più ancora, nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si ritrovino non solo tutto l’approccio pragmatico e valoriale di Marco Biagi ai problemi del lavoro – come ben sanno tutti coloro che gli sono stati culturalmente e affettivamente vicini e come del resto iniziano a riconoscere alcuni attenti osservatori ⁽⁶⁾ – ma anche ampia traccia della sua produzione scientifica ⁽⁷⁾ e progettuale ⁽⁸⁾ degli ultimi anni.

Basterebbe del resto leggere, anche solo superficialmente, il saggio di Marco Biagi su *Competività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, pubblicato sulla *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* sempre del 2001⁽⁹⁾, per scoprire chi è stato non solo l'estensore materiale ma anche l'ideatore del *Libro Bianco* sul mercato del lavoro del Governo dell'ottobre 2001⁽¹⁰⁾. Quel *Libro Bianco* per una società attiva e un lavoro di qualità da cui è poi scaturito l'intero processo di riforma del nostro mercato del lavoro. Così come forse nessuno si stupirebbe nel sapere che Marco Biagi è stato anche l'estensore materiale del disegno di legge delega n. 848, del 21 novembre 2003, che costituisce la base della legge 14 febbraio 2003, n. 30; la legge Biagi, appunto.

C'è però molto di più. Tanto da giustificare un intero numero monografico da dedicare a una questione che potrebbe forse apparire marginale, per chi osserva da lontano i processi di riforma del mercato del lavoro, ma che è invece particolarmente emblematica del clima di veleni e delle contrapposizioni muro contro muro che stanno accompagnando il faticoso, quanto ineluttabile processo di adeguamento del diritto del lavoro ai mutamenti economici e sociali.

Vero è infatti che il progetto iniziale di riforma del mercato del lavoro non partiva da una proposta di legge delega, ma da una serie di disegni di legge di puntuale attuazione delle linee progettuali tracciate nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro. Come testimonia la documentazione pubblicata in questo fascicolo dei *Quaderni AGENS*, Marco Biagi era infatti partito dalla elaborazione, già nell'ambito del c.d. programma dei 100 giorni della nuova coalizione di Governo, di alcuni schemi di articolato normativo di disciplina del lavoro a progetto, per poi affinare una serie di testi, alcuni già elaborati nel corso della passata legislatura, sulle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato e flessibile: il lavoro intermittente e il lavoro a tempo parziale. Aveva poi proceduto alla redazione di uno schema di decreto legislativo per la trasposizione nel nostro ordinamento della direttiva europea n. 93/104/CE, come modificata dalla direttiva n. 2000/34/CE in materia di orario di lavoro. Infine, aveva messo a punto l'impianto di uno *Statuto dei lavori*, secondo lo schema nitidamente delineato nel *Libro Bianco*, ma in una prospettiva di riforma degli assetti regolatori del diritto del lavoro già sostanzialmente delineata nel corso della precedente legislatura. Era questa, per Marco Biagi, la strada per superare l'*impasse* tra Governo e parti sociali sulle proposte sperimentali di modifica del campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavori, su cui pure aveva lavorato mediante la predisposizione di alcuni schemi di legge delega.

Solo in un secondo momento, per accelerare i tempi di approvazione di una riforma che si presentava complessa e controversa, il Governo decise di procedere attraverso il ricorso a una macro-delega (così l'aveva chiamata Marco Biagi) portata a compimento nei primi giorni del mese di novembre del 2001 e poi confluita nel già ricordato disegno di legge delega n. 848.

Sia la definizione del disegno di legge delega sia poi, una volta approvata la legge nel febbraio 2003, la stesura del relativo decreto di attuazione si sono così potuti avvalere dell'apporto progettuale di numerosi schemi di articolato normativo curati direttamente da Marco Biagi nei primi mesi della presente legislatura, in qualità di consulente del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali Roberto Maroni e in stretta collaborazione

con il Sottosegretario Maurizio Sacconi (11).

E' per questo motivo che la riforma è non solo giustamente, ma direi anche doverosamente dedicata a Marco Biagi. Non si tratta infatti di riconoscere unicamente una più o meno generica parternità morale e culturale del progetto riformatore, ma anche e forse soprattutto il prezioso lavoro di coordinamento e di estensione materiale di alcune primissime bozze di articolato normativo (pubblicate nella Parte II del presente fascicolo) che hanno poi consentito, in termini davvero straordinariamente brevi, di attuare la delega in poco meno di cinque mesi, con l'approvazione in prima lettura dello schema di decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2003 (12).

2. *Progettare per modernizzare: la legge delega di riforma del mercato del lavoro*

Con la pubblicazione di questo prezioso materiale inedito, sino a oggi gelosamente custodito negli archivi del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia, si intende dunque chiudere una sterile polemica e, al contempo, offrire una preziosa testimonianza del lavoro progettuale di Marco Biagi. Un lavoro progettuale ancorato a un metodo di confronto e dialogo con tutti gli attori sociali (13), come dimostrano le annotazioni a margine di alcuni schemi di articolato normativo (si vedano, in particolare, gli schemi sul lavoro a chiamata e il lavoro a tempo parziale, pubblicati nella Parte II del fascicolo). Un lavoro progettuale che, come testimonia la documentazione qui di seguito riprodotta, ha un valore *bipartisan*, risalendo in alcuni casi alla collaborazione di Marco Biagi con Tiziano Treu, ai tempi dei Governi Dini e Prodi (14).

"*Progettare per modernizzare*" era proprio questo il suo motto preferito (15). Un motto, ma anche una radicata convinzione, difesa con orgoglio intellettuale e con una determinazione quasi ossessiva negli ultimi mesi di vita, sia sulle colonne de *Il Sole 24 Ore* (16), che ospitavano oramai quasi ogni giorno un suo editoriale, sia nelle pubblicazioni scientifiche che, sempre più frequentemente, lo avevano indotto ad abbandonare il taglio classico e paludato della esegesi di un dato normativo consolidato per avventurarsi, con la bussola propria di chi è sostenuto da una solida cultura comparativistica e interdisciplinare, sul terreno della politica del diritto e della politica legislativa, a dimostrazione di un impegno oramai assorbente nell'azione civile e politica.

Come ha recentemente ricordato Tiziano Treu, Marco Biagi era poco incline ai riti formali ed era anzi infastidito dagli sfoggi eruditi che ancora sono molto apprezzati nel nostro ambiente. Marco Biagi non apparteneva infatti a una casta autoreferenziale di eletti e certo non era "*un giurista tradizionale come se ne producono ancora troppi ... Era convinto che la nostra epoca fornisse una varietà tale di stimoli a tutti i ricercatori sociali ed anche ai giuristi che gli sembrava colpevole attardarsi nei riti formali*" (17).

Lo spingeva in questa direzione la certezza che, "*contrariamente a quanto si è soliti pensare, per dare corpo a una riforma complessiva del diritto del lavoro italiano non sono certo le idee e la progettualità a mancare. Ciò che invece ancora non è avvenuto, nel nostro Paese, è il superamento di veti e di pregiudiziali ideologiche che rallentano inu-*

tilmente, rispetto al processo di evoluzione in atto, le riforme necessarie a evitare fenomeni di destrutturazione e deregolamentazione strisciante del mercato del lavoro: fenomeni che, a loro volta, rappresentano al tempo stesso causa ed effetto di una fiorente economia sommersa di dimensioni addirittura due o tre volte superiori a quella presente negli Paesi industrializzati” (18).

Solo le riforme – cercava di convincerci e di convincere una nutrita schiera di giuristi, sindacalisti e politici poco inclini al cambiamento – possono prevenire i rischi di destrutturazione e deregolazione strisciante del nostro mercato del lavoro e guidare il mutamento in atto nei rapporti economici e sociali (19). Era questo, a ben vedere, il messaggio centrale del *Libro Bianco* sul mercato del lavoro. Al di là delle singole soluzioni tecniche via via prospettate, l’obiettivo centrale di Marco Biagi era infatti quello della realizzazione di un mercato del lavoro più trasparente e inclusivo. Un mercato che, sulla scorta delle linee guida elaborate a livello comunitario nell’ambito della Strategia Europea per la occupazione (20), superasse la farisaica accettazione di un esercito di collaboratori coordinati fittizi e di lavoratori irregolari come unica valvola di sfogo delle rigidità del diritto ufficiale del lavoro.

L’idea su cui lavorava non era dunque quella di smantellare le tutele del lavoro dipendente, ma piuttosto di fornire un quadro di norme di regolazione del mercato del lavoro maggiormente effettivo ed esigibile, in modo da ricondurre alla piena legalità i due milioni e passa di collaboratori coordinati e continuativi e, come ci ricorda l’ISTAT, i quasi quattro milioni di lavoratori irregolari e «in nero» che popolano l’economia sommersa con effetti negativi sia per la tutela dei lavoratori sia per la stessa competizione tra le imprese distorta da una deleteria concorrenza al ribasso sul costo del lavoro. La nuova economia, l’economia della informazione e della conoscenza, richiedono invece – ed è questa la precoce intuizione di Marco Biagi, come testimoniano alcuni studi di inizio anni Novanta (21) – una competizione di qualità: una competizione basata sulla valorizzazione del capitale umano, come fattore di vera competitività delle imprese, in quello che lo stesso Biagi definiva il nuovo diritto delle risorse umane (22).

“Non è più possibile oggi” – scriveva Marco Biagi in uno dei suoi ultimi scritti (23) – “mantenere inalterato un sistema di diritto del lavoro e di relazioni industriali che per vari aspetti non pare sufficientemente conforme alle indicazioni comunitarie ed alle migliori prassi derivanti dall’esperienza comparata. Si tratta invece di accettare la dinamica di una corretta competizione tra imprese. Gli interventi comunitari regolano il nuovo mercato domestico ed il sistema italiano non può conservare istituti o regole che non siano presenti in altri ordinamenti: la concorrenza ne risulterebbe distorta. Del pari occorre rivedere il nostro sistema alla luce degli assetti normativi e contrattuali esistenti altrove. Per arginare la tendenza alla delocalizzazione non c’è che un modo: competere con regole se non identiche, almeno comparabili. (...) L’inadeguatezza del quadro normativo nazionale rispetto alle indicazioni comunitarie e alla esperienza comparata non può essere valutata solo in relazione al grado di differenziazione del diritto del lavoro italiano rispetto alla media degli altri Stati membri, da misurarsi attraverso una astratta opera di comparazione per singoli istituti e discipline. Si tratta, piuttosto, di accogliere una nuova filosofia – che è poi la filosofia del legislatore

comunitario e di quei Paesi europei che meglio si sono orientati nella modernizzazione del diritto del lavoro – volta a eliminare gli ostacoli alla competitività delle imprese e all’adeguamento del quadro legale al dato socio-economico, pur nel rispetto di una cornice di diritti sociali fondamentali”.

3. Libro Bianco e articolo 18 dello Statuto dei lavoratori

Dopo l’uccisione da parte delle Brigate Rosse di Marco Biagi, le cronache giornalistiche (24) hanno frettolosamente accostato il suo nome alla proposta riforma dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. L’accostamento era forse inevitabile: lo scontro politico-sindacale di quei giorni era tutto incentrato su questo tema, divenuto presto un vero e proprio simbolo per quanti si sono opposti alle linee di riforma del mercato del lavoro delineate dal *Libro Bianco* del Governo Berlusconi.

Non credo però che Marco Biagi possa e debba essere ricordato come il sostenitore della abrogazione dell’articolo 18. Come dimostra la documentazione qui di seguito pubblicata, non era questo il suo progetto riformatore e quanti, anche tra i più strenui oppositori, avessero davvero letto il *Libro Bianco* non troverebbero citato una sola volta questo famigerato articolo dello Statuto dei lavoratori, mentre i pochi cenni al regime della reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo sono calati in un contesto di riferimento volto a garantire una maggiore diffusione del lavoro regolare e a tempo indeterminato.

Se proprio volessimo accostare il nome di Marco Biagi alla battaglia ideologica sull’articolo 18, giocata con violenza e senza risparmio di colpi bassi tra le parti sociali nei primi mesi del 2002, non potremmo che ricordare il suo impegno al dialogo e alla necessità di attenersi al merito delle questioni.

“Si potrebbe osservare” – ammetteva Marco su *Il Sole 24 Ore* del 20 febbraio 2002 – *“che, tra i tanti provvedimenti all’esame del Parlamento per delegare il Governo a intervenire sul mercato del lavoro, non c’era bisogno di creare uno psicodramma collettivo com’è la proposta di sospensione sperimentale dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori”*. Preso atto della scelta del Governo, Marco aveva tuttavia coraggiosamente condotto in prima persona una battaglia volta a fare chiarezza sul senso della sperimentazione proposta dal Governo: una sperimentazione volta non a liberalizzare i licenziamenti, come pure detto e sostenuto da autorevoli sindacalisti e giornalisti, ma, molto più modestamente, a introdurre in via sperimentale un meccanismo sanzionatorio di tipo monetario, in alternativa all’obbligo di reintegrare il lavoratore, come conseguenza del licenziamento privo di giustificazione.

“Le soluzioni per ripensare l’articolo 18 – scriveva su Il Sole 24 Ore del 29 gennaio 2002 – “sono ovviamente innumerevoli. Ciò che conta è intendersi una volta per tutte che non è affatto in discussione il principio del licenziamento giustificato, cardine del nostro ordinamento nazionale in omaggio a principi universalmente riconosciuti (almeno in Europa). É senz’altro possibile, durante il dibattito parlamentare, formulare ipotesi diverse, ad esempio più focalizzate sulla promozione dell’occupazione al Sud ovvero a favore di soggetti con particolare rischio di emarginazione sociale. Sarebbe davvero

auspicabile che si tornasse con serenità a confrontarsi sul merito, ad esempio su cosa si intenda per equo indennizzo al lavoratore ingiustamente licenziato. È quello che il Presidente della Repubblica ha chiesto con tutto il peso del suo prestigio e della sua autorità, politica e morale: la maggior parte degli italiani è sicuramente d'accordo con lui".

*"La vera questione di principio non è affatto l'articolo 18 – precisava poi a chiare lettere su *Il Sole 24 Ore* del 20 febbraio 2002 – "visto che non è in discussione la giusta causa di licenziamento, ma un mercato del lavoro ingiusto che lascia ancora oggi poche speranze a chi non abbia la fortuna di aver già trovato occupazione".*

Il progetto riformatore di Marco era dunque ben altra cosa dalla riforma – peraltro solo parziale – dell'articolo 18. Il suo era in primo luogo un progetto culturale, che guardava con atteggiamento positivo e costruttivo al cambiamento. Un progetto che andava ben oltre la logica di un confronto ideologico e di breve respiro. E' questo lo spirito che anima, al di là dei singoli contenuti, il *Libro Bianco*. Ed è questa, anche la filosofia del progetto più ambizioso perseguito con convinzione da Marco Biagi: lo *Statuto dei lavori*.

4. La proposta di uno Statuto dei lavori: un progetto che continua

Anche nelle ultime drammatiche settimane della sua vita, in cui si stava consumando la battaglia dell'articolo 18, Marco Biagi non aveva esitato a spendersi in prima persona, senza risparmio e con il consueto ottimismo, per una mediazione possibile sostenendo, soprattutto nel confronto con la parte più moderata e riformista del sindacato, un salto di qualità nel dibattito sulle riforme del nostro mercato del lavoro.

E' in questa prospettiva che si colloca una proposta di delega al Governo, da inserire nel corpo del disegno di legge n. 848, che per Marco avrebbe potuto contribuire a superare l'*impasse* causato dalla frattura tra Governo e parti sociali sull'articolo 18. Era la proposta di uno *Statuto dei lavori*. Una proposta catalogata nei nostri computer con il nome di "*Marina*", il nome di sua moglie, a dimostrazione di quanto stesse a cuore a Marco questo progetto.

“Roma, 14 febbraio 2002

Delega al Governo per la redazione di un testo unico in materia di disciplina di tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa (“ Statuto dei lavori “).

Ai fini di riordino e revisione della disciplina di tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa, in forma tipica od atipica ed a prescindere dalla denominazione adottata, il Governo è delegato ad emanare - entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge - un testo unico, a mezzo di uno o più decreti legislativi, contenente disposizioni anche modificative della disciplina vigente, inclusa la legge 20/5/1970 n. 300 e successive modificazioni ad eccezione del titolo III, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi che potranno essere integrati da un avviso comune reso al Governo entro 9 mesi da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro su scala nazionale:

- 1. adeguamento ai principi del diritto comunitario, così come specificati in direttive ed altre misure di natura non vincolante, al fine di promuovere la occupabilità, l'imprenditorialità, la adattabilità e le pari opportunità, quali sono definite dalle linee guida sull'occupazione;*
- 2. rimodulazione delle tutele e del relativo apparato sanzionatorio, ivi compreso quello riguardante la disciplina del licenziamento ingiustificato non imputabile a ragioni discriminatorie, prevedendo un congruo risarcimento ed un campo di applicazione riferiti anche alla anzianità di servizio del prestatore presso lo stesso datore di lavoro, nonché il riordino e la revisione del patto di prova;*
- 3. estensione delle tutele fondamentali a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, sotto il profilo della loro dignità e sicurezza, ricorrendo altresì, ai sensi dell'art. 9, ad adeguati meccanismi di certificazione;*
- 4. previsione di un diritto alla formazione del prestatore di lavoro, in ragione della attività alla quale venga effettivamente adibito, certificata da enti bilaterali ai sensi dell'art. 9, ovvero, in loro assenza, secondo modalità previste da contratti collettivi, nazionali, territoriali o aziendali, stipulati da associazioni più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro”.*

Un progetto semplice quanto rivoluzionario che, come vedremo dal materiale pubblicato nella Parte IV del presente fascicolo, rifletteva una elaborazione risalente addirittura al 1997, ai tempi della collaborazione con Tiziano Treu. Partendo dalle tutele fondamentali, applicabili a tutte le forme di attività lavorativa rese a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto, per Marco Biagi era dunque possibile immaginare, per le rimanenti tutele del diritto del lavoro, campi di applicazione via via più circoscritti attraverso un sistema a cerchi concentrici, con una tutela che si intensifica a favore di un novero sempre più ristretto di soggetti in ragione della anzianità di servizio in azienda e di quella che gli inglesi chiamano mutualità delle obbligazioni contrattuali (*mutuality of obligations*).

Un progetto di complessiva rivisitazione del diritto del lavoro che da un lato estende i livelli minimi di tutela a tutte le forme di lavoro, comprese quelle atipiche ed occasionali, oggi prove di adeguate garanzie, mentre dall'altro circoscrive e rende più moderne le tecniche di protezione del lavoro subordinato, giungendo a prospettare la revisione della disciplina dei licenziamenti per renderla comparabile con quella vigente in altri Stati membri dell'Unione europea.

Intraprendere con coraggio la strada dello *Statuto dei lavori*, già fatta propria ufficialmente dal Governo fin dal *Libro Bianco*, ancorché poi rinviata a una fase più inoltrata

della presente legislatura: questo era per Marco l'unico modo per uscire dalle sabbie mobili dell'articolo 18.

“Converrebbe a questo punto accelerare la progettazione di questo strumento che” – scriveva su *Il Sole 24 Ore* del 10 marzo 2002 – *“completerebbe convenientemente le altre norme già presenti nella delega 848 sul mercato del lavoro. Si tratta infatti di procedere a una revisione totale della legislazione sul rapporto e sul mercato del lavoro, realizzando alla fine un testo unico che rappresenti per gli operatori uno strumento agile e chiaro di gestione delle risorse umane. Lo “Statuto dei lavori” dovrebbe finalmente dare all’Italia nuove tecniche per regolare tutti i tipi di lavori, anche quelli più atipici, rivedendo vecchie norme non più in sintonia con la moderna organizzazione del lavoro e prevedendone delle nuove capaci di governare i mestieri emergenti nella società basata sulla conoscenza. L’Europa sarebbe sicuramente soddisfatta se la delega sul mercato del lavoro fosse arricchita in questo modo. Non a caso fu proprio un documento comunitario intitolato “Oltre l’occupazione” (il rapporto Supjot del 1998) a suggerire le tecniche di tutela sul mercato (oltre che sul rapporto) che costituiscono l’anima del progetto “Statuto dei lavori” descritto nel Libro Bianco. Solo alla fine, quando lo “Statuto dei lavori” sarà stato scritto, solo allora sapremo chi ha vinto e chi ha perso in questo confronto acceso fra Governo e parti sociali. Speriamo che vinca soprattutto un’alleanza fra istituzioni e attori sociali che punti alla modernizzazione. Altrimenti sarebbe una sconfitta per tutti”.*

5. Un progetto che continua

Nei giorni immediatamente successivi alla sera del 19 marzo 2002 è stato scritto che con l’uccisione di Marco Biagi l’orizzonte delle riforme possibili si restringe, e diventano più fioche le voci che lo propongono ⁽²⁵⁾. Il nostro, nonostante tutto, continua però a essere un messaggio di ottimismo ⁽²⁶⁾. Abbiamo un ricordo ancora molto vivo di Marco, della sua fiducia nel futuro e della sua straordinaria determinazione. Ricordiamo soprattutto l’ostinazione di un progetto, quasi una vera e propria ossessione negli ultimi mesi della sua breve vita: il progetto di contribuire a modernizzare il mercato del lavoro italiano. Crediamo che questa ostinazione abbia contagiato oramai molte persone, anche al di fuori del suo ristretto gruppo di collaboratori, e che le sue idee abbiano cominciato a camminare da sole...

Per quanti vogliono seguire questa strada resta il suo insegnamento, restano i suoi scritti, resta il suo metodo di lavoro. Resta soprattutto da portare a compimento l’intuizione dello *Statuto dei lavori*. Su questo dobbiamo lavorare nei prossimi mesi e aiuta, in questo senso, l’impegno sottoscritto tra Governo e parti sociali nell’accordo del 5 luglio 2002 di avviare una discussione sullo *Statuto dei lavori* attraverso la formalizzazione di una Commissione di alto profilo scientifico per definire i primi materiali normativi. Ma per far questo occorre prima di tutto riflettere sul progetto culturale che sta alla base della riforma del mercato del lavoro, un progetto nitidamente delineato nel *Libro Bianco* dello scorso ottobre. *“Libro Bianco da rileggere”*, scriveva Marco su uno dei suoi ultimi editoriali apparsi su *Il Sole 24 Ore* ⁽²⁷⁾. Ed è da lì che, con senso critico e anche con umiltà, dobbiamo ora tutti ripartire.

NOTE

* Ringrazio per l'assistenza nella raccolta del materiale di documentazione e nella cura editoriale del fascicolo la dott.ssa Carlotta Serra di ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"

1 Il decreto 276/2003 è stato pubblicato sul Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, n. 235 dell'ottobre 2003 - Serie generale, ed è entrato formalmente in vigore decorsi i canonici 15 giorni dalla pubblicazione.

2 In realtà la riforma Biagi non è ancora giunta a completo perfezionamento in quanto, come vedremo successivamente, non è ancora stata coltivata la delega sulla riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza. Altro segmento decisivo è poi rappresentato dalla riforma degli incentivi alla occupazione e del sistema degli ammortizzatori sociali rispetto alla quale esiste al momento solo un disegno di legge delega in discussione in Parlamento.

3 Le novità prospettate dal Governo, già con la pubblicazione del Libro Bianco dell'ottobre 2001 (v. *Infra*), hanno invero indotto i commentatori a sviluppare una attenta analisi esegetica anche sui disegni di legge delega (cfr., i contributi raccolti in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002. Si vedano altresì le relazioni e gli interventi al I Seminario di studi "Massimo D'Antona", *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, Firenze, 18 gennaio 2002, in www.aidlass.org.) e, successivamente, sulla stessa legge di delega (cfr. M.T. Carinci (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003), di modo che il dibattito sul decreto legislativo di attuazione del progetto di riforma è stato fortemente condizionato dalla riflessione avviata sulle (presunte) intenzioni del legislatore delegato.

4 Per questo profilo rinvio ai contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro - Prime interpretazioni e proposte di lettura del decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276. *Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004. Ampia documentazione anche al sito internet di ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" (www.csmb.unimo.it).

5 La polemica, avviata sul piano del confronto politico-sindacale, è stata recentemente alimentata, nel dibattito scientifico, da L. Mariucci, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in LD, 2003, qui 163, che dichiara di rifiutarsi di chiamare il provvedimento Legge Biagi «anzitutto per rispetto all'amico assassinato dai terroristi».

6 Nel dibattito scientifico, tra i pochi a dichiararsi apertamente favorevoli alla denominazione della riforma come "legge Biagi" cfr. P. Ichino, *La "legge Biagi" sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, in *Corriere Giuridico*, 2003, dove parla di «Marco Biagi, a giusto titolo considerato come padre di questa nuova legge, anche se il piombo degli assassini gli ha impedito di esserne l'estensore materiale».

7 I principali lavori di Marco Biagi sono ora raccolti in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.

8 Sul piano progettuale, anche a dimostrazione di una linea di continuità con la produzione legislativa della passata legislatura, cfr. M. Biagi, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

9 Vedilo ora in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 149-182.

10 Vedilo all'indirizzo internet www.csmb.unimo.it.

11 Ho ricostruito le fasi e le motivazioni della breve ma intensa collaborazione di Marco Biagi con Roberto Maroni e Maurizio Sacconi nel mio *Morte di un riformista*, Marsilio, Venezia, 2003.

12 Su cui cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, Guida al Lavoro de *Il Sole-24 Ore*, n. 4, supplemento, 2003.

13 Sul ruolo determinante del metodo della concertazione e del dialogo sociale nella redazione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cfr. V. D'Oronzo, *La riforma del mercato del lavoro tra concertazione e dialogo sociale*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit.

14 Di ciò ne dà atto Maurizio Sacconi nell'intervento alle giornate di studio AIDLASS di Pesaro-Urbino del 25 maggio 2002, Giuffrè, Milano, 2003, là dove individua nel "Pacchetto Treu" l'origine del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano delineato nel Libro Bianco del Governo Berlusconi.

15 Cfr., in partecolare, anche per una testimonianza della linea di continuità col passato, M. Biagi, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, cit.

16 Ampia rassegna all'indirizzo internet: www.csmb.unimo.it.

17 Cfr. T. Treu, *In ricordo di Marco Biagi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 2002, qui 357.

18 M. Biagi, *Progettare per modernizzare*, in T. Treu, *Politiche del lavoro, Insegnamenti di un decennio*, cit., 269.

19 Cfr. M. Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 149-182.

20 Sui rapporti tra legge Biagi e Strategia Europea per la occupazione rinvio al mio *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit.

21 Cfr. M. Biagi, *La gestione delle risorse umane come momento strategico nel processo di sviluppo socio-economico dell'area mitteleuropea*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 1992, n. 2, 231-242, ora in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 328 e ss.; Cfr. altresì M. Biagi, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 1996, n. 2, 75-83, ora in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 117 e ss.

22 Cfr. M. Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, seconda edizione, continuato da M. Tiraboschi, spec. Cap. V.

23 Cfr. M. Biagi, *Competitività e risorse umane ecc.*, cit., 151.

24 Ampia rassegna al sito internet: www.csmb.unimo.it. Cfr. Altresì M. Tiraboschi, *Morte di un riformista*, cit.

25 Così Franco De Benedetti, *Una scia di sangue sulle riforme*, in *Il Sole 24 Ore* del 21 marzo 2001, speciale *Il Sole 24 Ore* per le riforme e contro il terrorismo, 44.

26 Parlo per me, ovviamente. Ma parlo anche dei più giovani collaboratori di Marco Biagi (Alberto Russo, Olga Rymkevitch, Vincenzo Salerno, Carlotta Serra) e di coloro che, in tempi più recenti, ci hanno affiancato nel lavoro presso il Centro Studi Internazionali e Comparati a lui dedicato (Rossella Altamura, Chiara Bizzarro, Luigi Degan, Valentina D'Oronzo, Orolya Farkas, Maria Rita Iorio, Flavia Pasquini, Simone Scagliarini, Silvia Spattini, Anna Tiraboschi, Patrizia Tiraboschi).

27 M. Biagi, *Libro Bianco da rileggere*, in *Il Sole 24 Ore* del 10 marzo 2002.

PARTE II

Alla base della riforma del mercato del lavoro: i primi schemi di articolato normativo (ottobre-novembre 2001)

Alla base della riforma del mercato del lavoro si pongono alcuni schemi di articolato normativo che avrebbero dovuto confluire in altrettanti distinti disegni di legge.

Una prima area di intervento è rappresentata dal lavoro a progetto, che avrebbe dovuto costituire il contratto leggero previsto nel programma dei 100 giorni di inizio legislatura. L'elaborazione non fu però così rapida per cui il primo provvedimento del Governo Berlusconi fu rappresentato dalla riforma del contratto di lavoro a tempo determinato, in attuazione della direttiva europea n. 99/70/CE ⁽¹⁾. Fecero poi seguito alcuni schemi di articolato normativo sulle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato e flessibile ⁽²⁾, alcune già delineate nel corso della precedente legislatura ⁽³⁾, e anche una proposta di attuazione della direttiva europea n. 93/1004/CE in materia di orario di lavoro ⁽⁴⁾. Parallelamente procedeva il progetto di ristrutturazione del mercato del lavoro, attraverso l'abrogazione della legge n. 1369/1960, l'apertura a nuovi operatori privati qualificati previa autorizzazione ⁽⁵⁾, nonché alcune proposte sperimentali già elaborate nel corso della passata legislatura in merito al campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e al regime della reintegrazione nel posto di lavoro ⁽⁶⁾.

Sia la parte sull'orario di lavoro sia quella sul collocamento pubblico vennero in un secondo momento stralciati e posti, per l'urgenza dell'intervento, su un canale preferenziale dando luogo, rispettivamente, al decreto legislativo n. 66/2003 ⁽⁷⁾ e al decreto legislativo n. 297/2002 ⁽⁸⁾. Il restante materiale progettuale confluì invece, sotto forma di criteri e principi direttivi, nel disegno di legge delega n. 848, che rappresenta la base della riforma Biagi (legge n. 30/2003 e decreto legislativo n. 276/2003).

Si pubblicano qui di seguito due schemi di lavoro a progetto, lo schema del lavoro a chiamata o intermittente, la riforma del lavoro a tempo parziale e una bozza di decreto legislativo sulla disciplina dell'orario di lavoro. Si pubblicano altresì il progetto di intervento sui servizi per l'impiego, con allegato un primissimo schema di articolato normativo, alcune ipotesi alternative di intervento sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, nonché una traccia del disegno di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali ⁽⁹⁾.

Allegato 1: schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo del 19 aprile 2001)

Allegato 2: secondo schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo dell'8 maggio 2001)

Allegato 3: schema di lavoro a chiamata o intermittente (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)

Allegato 4: schema di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)

Allegato 5: bozza di decreto legislativo di riforma della disciplina in materia di orario di lavoro (bozza di articolato normativo del 4 marzo 2002)

Allegato 6: incrocio domanda e offerta di lavoro. Semplificazione dei regimi di accreditamento e autorizzazione per gli operatori privati (bozza di articolato normativo del 15 ottobre 2001)

Allegati 7-13: proposte di modifica del campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e di modifica della disciplina in materia di licenziamenti (bozze di articolato normativo del 6 novembre 2000)

Allegato 14: brevi note per la riforma degli ammortizzatori sociali (9 marzo 2002)

NOTE

1 Cfr. M. Biagi (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al D.lgs. 6 giugno 2001, n. 368*, Giuffrè, Milano, 2002.

2 Cfr., con specifico riferimento al lavoro a tempo parziale e al lavoro intermittente o a chiamata, M. Biagi, *Competitività e risorse umane ecc.*, cit., qui spec. 168-169.

3 Cfr., con particolare riferimento alle clausole elastiche e flessibili nel lavoro a tempo parziale, M. Biagi, *Il lavoro a tempo parziale. Commentario al d.lgs. n. 61/200*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

4 Per una rassegna dei punti critici del processo di trasposizione della direttiva n. 93/104/CE cfr. M. Tiraboschi, *Orario di lavoro: confronto difficile*, in *Ildiariodellavoro*, 2002 e anche A. Russo, *La disciplina dell'orario di lavoro: un inventario critico per la trasposizione della direttiva n. 1993/104/CE*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 2002, n. 3.

5 Cfr. M. Biagi, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 39-56.

6 Cfr. M. Biagi, M. Tiraboschi, *Riforma dell'art. 18 St. lav. e tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori: una polemica male impostata*, in *Osservatorio Lavoro - AREL*, n. 6/2002.

7 Cfr. A. Russo, M. Tiraboschi, *Prime osservazioni sulle norme di attuazione della direttiva europea n. 93/104/CE*, in *Guida al Lavoro*, 2003, n. 17.

8 Cfr. i contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

9 Su cui vedi ora M. Tiraboschi, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit.

***Proposta di legge relativa alla tipizzazione di una
tipologia di contratto di lavoro «coordinato e continuativo»***

Premessa:

La Legislatura che si è da poco conclusa si è caratterizzata, sul piano della disciplina dei rapporti di lavoro, per il tentativo estendere ulteriormente l'area di tutela propria del lavoro dipendente.

Tale tentativo — che, giova precisare, si pone tra le altre cose in chiara controtendenza rispetto alle istanze di modernizzazione dei rapporti di lavoro sollecitata dalle istituzioni comunitarie (cfr., in particolare, il punto 14 degli *Orientamenti comunitari per l'occupazione per il 2001*) — può dirsi solo in parte riuscito.

La recente riforma del trattamento fiscale dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, introdotta dall'art. 34, Legge 21 novembre 2000, n. 342 (c.d. «Collegato fiscale») ha dato luogo, come noto, alla assimilazione dei redditi derivanti da prestazioni di lavoro coordinate e continuative ai quelli derivanti da prestazioni di lavoro dipendente. Quello che rappresentava il primo passo verso una più complessiva assimilazione delle due fattispecie anche dal punto di vista della disciplina sostanziale di diritto del lavoro ad esse applicabile è tuttavia rimasto tuttavia senza seguito. Nella prospettiva della mera (sebbene non completa) assimilazione delle due tipologie contrattuali anche dal punto di vista della disciplina sostanziale si poneva, infatti, il DDL n. 2049, a firma dei senatori Smuraglia, De Luca e altri, intitolato *Norme per la tutela dei lavori atipici*, comunicato alla presidenza del Senato il 29 gennaio 1997: DDL approvato con talune modifiche dalla Commissione Lavoro del Senato il 4 febbraio 1999, ma non convertito in un testo di legge.

Rispetto a questa impostazione, oggetto di profonde critiche sul piano della riflessione scientifica, una proposta di reale modernizzazione dei rapporti di lavoro dovrebbe invero fondarsi non sull'utilizzo di categorie concettuali del passato (quale è quella del lavoro subordinato), incapaci di rappresentare i moderni modi di lavorare e di produrre, ma su strumenti alternativi, tali in ogni caso da superare la tradizionale — ma non più attuale — contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato che ha caratterizzato il modello di produzione industriale.

In attesa che maturi anche sul piano politico e sindacale — e non soltanto scientifico — una sufficiente consapevolezza della necessità di una riforma complessi-

va dei criteri di imputazione delle tutele del diritto del lavoro (quale potrebbe essere, per esempio, la prospettiva di uno «*Statuto dei lavori*» entro cui disciplinare, secondo gradi fortemente differenziati e flessibili di tutele, tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi), un primo passo verso la modernizzazione dei rapporti di lavoro può essere rappresentato da un DDL agile, volto a chiarire con un maggior grado di certezza i confini tra il lavoro dipendente vero e proprio e quelle (ormai numerosissime) prestazioni di lavoro di dubbia qualificazione che vengono oggi attratte nell'area del lavoro dipendente soltanto per mancanza di regimi di disciplina alternativi.

L'idea su cui ragionare è quella di costruire una nuova tipologia contrattuale di lavoro autonomo (in ipotesi: il lavoro coordinato), sufficientemente articolata e concettualmente definita, in grado di attrarre nel suo ambito di applicazione tutte quelle tipologie contrattuali atipiche, *sui generis* o di incerta qualificazione che oggi vengono inevitabilmente ricondotte nell'area tipica del lavoro dipendente. Contrariamente al DDL Smuraglia, si tratta allora di predisporre una strumentazione agile per restringere l'ambito di applicazione della disciplina tipica del lavoro dipendente e contrastare la nota (quanto deleteria) tendenza espansiva del diritto del lavoro. In questo senso, la nuova tipologia contrattuale si avvicina all'idea del «contratto di lavoro libero» di cui alla bozza Tremonti, posto che tipizza una area contrattuale che fuoriesce completamente dal campo di applicazione del lavoro subordinato tipico.

Pur seguendo l'idea sottesa alla bozza Tremonti, non si è tuttavia cercato di creare una fattispecie alternativa ma che comunque è destinata ad operare (con forme e logiche non pienamente comprensibili) nella medesima area di operatività della fattispecie del lavoro subordinato. Piuttosto, l'operazione che si intende realizzare è quella di creare una area contrattuale realmente alternativa, in grado di occupare e presidiare le aree grigie tra autonomia e subordinazione evitando che, per inerzia ovvero per vischiosità del sistema di tutele del lavoro subordinato, vengano annesse all'area del lavoro dipendente. Inutile precisare che, in questa prospettiva, la nuova tipologia contrattuale si avvicina molto alla nozione di lavoro coordinato e continuativo di cui all'art. 409, n. 3, cod. proc. civ., almeno in quella che era la prospettazione originaria della "fattispecie" nell'ambito della riforma del processo del lavoro che va ora integralmente valorizzata.

Trattandosi di una operazione volta a "sollecitare" un restringimento, anche sul piano interpretativo, dell'area di applicazione delle tutele del diritto del lavoro, pare questa la sede opportuna per introdurre, in via sperimentale, forme di sostegno e certificazione della volontà delle parti del rapporto di lavoro, laddove scelgano di sottoscrivere un contratto di lavoro coordinato, naturalmente nelle sole ipotesi in cui non si tratti di un mero espediente per mascherare forme vere e proprie di lavoro autonomo.

Bozza di articolato normativo:

* * * * *

Titolo I
Disciplina del lavoro coordinato

Articolo 1
Campo di applicazione

1. Ai fini della individuazione del campo di applicazione della presente legge per prestatore di lavoro coordinato si intende ogni persona che, a fronte di un corrispettivo, presti la propria opera a favore di terzi mediante rapporti di collaborazione continuativa e coordinata, prevalentemente personale, senza vincolo di subordinazione di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile.
2. Le disposizioni contenute nella presente legge non pregiudicano l'applicazione di norme di contratto individuale e/o di accordo o contratto collettivo più favorevoli per il lavoratore.

Articolo 2
Forma del contratto

1. I contratti di lavoro che rientrano nel campo di applicazione della presente legge devono essere stipulati in forma scritta e devono indicare:
 - (a) l'oggetto, il programma o il progetto della prestazione lavorativa dedotta in contratto;
 - (b) i criteri di determinazione del corrispettivo, che deve essere proporzionato alla qualità del lavoro, nonché i tempi e le modalità di pagamento e la disciplina dei rimborsi spese;
 - (c) i poteri e le forme di controllo del committente sull'esecuzione della prestazione lavorativa, che in ogni caso non possono essere tali da dare luogo a un'ingerenza del committente sulle modalità concrete di esecuzione della prestazione lavorativa;
 - (d) l'eventuale facoltà del prestatore di lavoro di avvalersi, sotto la propria responsabilità, di sostituti e ausiliari preventivamente resi noti al committente e da questi accettati;

- (e) la durata minima del contratto;
- (f) la previsione di un congruo periodo di preavviso per il recesso, nonché l'indicazione dei motivi che possono comportare la risoluzione del rapporto, compresa la disciplina dell'impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità;
- (g) le eventuali misure di per la tutela della salute e sicurezza del lavoratore fermo restando che, se la prestazione si svolge nei locali o sotto il controllo del committente, trovano applicazione le disposizioni di cui al D.Lgs. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni.

Articolo 3 *Compenso*

1. I lavoratori che rientrano nel campo di applicazione della presente legge hanno diritto a un compenso equo, proporzionato alla qualità del loro lavoro, stabilito negli accordi economici collettivi della categoria o, in mancanza, dei compensi che si praticano generalmente nel luogo in cui si è svolto il rapporto.

Articolo 4 *Obbligo di riservatezza*

1. Salvo diverso accordo tra le parti il lavoratore può svolgere la sua attività a favore di più committenti, ma non deve in ogni caso diffondere notizie e apprezzamenti attinenti ai programmi e alla organizzazione di essi, né compiere, in qualsiasi modo, atti in pregiudizio della attività dei committenti medesimi.

2. Il divieto di cui al comma 1 si applica anche per l'intero anno solare successivo alla cessazione del rapporto, salva diversa previsione del contratto o di accordi collettivi.

Articolo 5 *Diritti per apporti originali e per le invenzioni del lavoratore*

1. I diritti di utilizzazione economica relativi alla creazione di apporti originali, alla attività di creazione di programmi per elaboratori elettronici, come pure i diritti di utilizzazione economica riguardanti l'invenzione fatta in occasione dello svolgimento della attività o nella esecuzione del servizio che costituisce oggetto del contratto spettano al lavoratore. Questi deve però dare comunicazione al committente del brevetto eventualmente conseguito.

2. Il committente ha diritto di prelazione sull'utilizzazione economica dei diritti di cui al comma 1, da esercitare entro tre mesi dalla comunicazione, verso corre-

sponsione di un canone o di un prezzo determinati di comune accordo. In caso di mancato accordo sul canone o sul prezzo, la prelazione decade.

Articolo 6
Estinzione del contratto e preavviso

1. I contratti di lavoro di cui al presente titolo cessano al momento della realizzazione del programma o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto, salva diversa volontà espressa dalle parti nel contratto scritto.

2. Alla cessazione del rapporto, e per i dodici mesi successivi, qualora il committente intenda procedere alla stipulazione di un contratto analogo e per lo stesso tipo di prestazione, spetta al lavoratore un diritto di preferenza rispetto ad altri aspiranti qualora lo stesso non abbia subito fondate contestazioni circa la prestazione effettuata ovvero il rapporto di lavoro non sia stato risolto per giusta causa. Qualora il committente non osservi la presente disposizione spetta al lavoratore una indennità pari alla metà del compenso riconosciuto nel nuovo contratto stipulato con persone terze.

3. In caso di recesso i lavoratori hanno diritto ad un congruo preavviso. In mancanza di accordo tra le parti o di disposizioni contenute negli accordi economici collettivi della categoria l'entità del preavviso è stabilita dal giudice secondo equità.

7
Normativa previdenziale

.....
.....
.....

Articolo 8
Rinunzie e transazioni

1. Ad eccezione di quanto prescritto dagli articoli 3 e 5, i diritti derivanti dalle disposizioni contenute nel presente Titolo possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro di cui al Titolo II della presente legge anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 2113 Codice Civile.

Titolo II
Norme per la riduzione del contenzioso
in materia di qualificazione dei contratti di lavoro

Capo I
Certificazione dei rapporti di lavoro

Articolo 9
Qualificazione dei rapporti di lavoro

1. Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge, le parti possono ottenere la certificazione del contratto di lavoro stipulato secondo la procedura volontaria stabilita nel presente Titolo.

2. Sono esclusi dalla previsione di cui al comma precedente:

- (a) i rapporti di lavoro instaurati con lo Stato o con Enti Pubblici non economici;
- (b) i rapporti di lavoro del personale della navigazione marittima, aerea e interna;
- (c) i rapporti di collaborazione familiare di cui all'articolo 230-*bis* del Codice Civile;
- (d) i rapporti di lavoro occasionali.

3. Ai fini della applicazione della presente legge, per rapporti di lavoro occasionali si intendono i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivo per lo svolgimento della prestazione non sia superiore a lire

Articolo 10
Procedura di certificazione

La certificazione potrà avvenire:

- (a) stipulando il contratto con l'assistenza della Commissione di certificazione costituita presso la Direzione provinciale del lavoro. Tale Commissione sarà a composizione tripartita, con la partecipazione paritetica dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori e svolgerà, su richiesta delle parti, funzioni di consulenza ed assistenza con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti ⁽¹⁾;
- (b) oppure utilizzando i codici di buone pratiche di cui al successivo comma del

presente articolo, nonché appositi moduli o formulari predisposti dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale che recepiscano, ove esistano, le indicazioni contenute in accordi o contratti collettivi depositati presso la segreteria tecnica della Commissione di certificazione al fine di ottenere la successiva validazione (2);

(c) una volta certificato, il contratto non potrà essere impugnato dalle parti se non per vizi del consenso (3);

(d) ove, in seguito allo svolgimento del rapporto di lavoro, insorga una controversia sulla esatta qualificazione del contratto di lavoro, le parti che si sono avvalse della procedura di certificazione dovranno rivolgersi obbligatoriamente alla stessa Commissione di certificazione, per un tentativo di conciliazione ovvero, ove le parti vi consentano, ovvero per un tentativo di definizione in sede arbitrale della controversia. Contro la decisione della Commissione di certificazione è sempre ammesso ricorso davanti al giudice del lavoro (4);

(e) se la controversia sorge in seguito a ricorso in giudizio da parte di terzi, la risoluzione della questione è devoluta al giudice del lavoro, previa acquisizione da parte del Pretore di un parere obbligatorio, ma non, vincolante della Commissione di certificazione;

(f) il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del Codice di Procedura Civile (5);

(g) la certificazione del rapporto di lavoro potrà in ogni caso avere valore sul piano probatorio, anche verso terzi, solo in caso di corrispondenza tra quanto dichiarato e sottoscritto nella sede amministrativa e quanto di fatto realizzato nello svolgimento della prestazione lavorativa.

2. Le attività e funzioni della Commissione di certificazione possono essere svolte da enti bilaterali costituiti, ai sensi, ad iniziativa delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative al livello geografico interessato.

3. Il Governo è autorizzato ad emanare codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili e delle clausole disponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi di cui ai titoli precedenti della presente legge (6). Tali codici dovranno tenere conto delle indicazioni contenute negli accordi o contratti collettivi applicabili.

Articolo 11

Altre norme per la riduzione del contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro

1. A sostegno del meccanismo di certificazione dei rapporti di lavoro il Governo è autorizzato ad introdurre correttivi in materia di contribuzioni e prestazioni previdenziali volti a limitare la convenienza alla riconduzione del rapporto di lavoro in un determinato schema contrattuale piuttosto che in un altro.

2. Tali disposizioni dovranno prevedere meccanismi di ricongiunzione dei diversi assetti contributivi maturati in funzione di prestazioni lavorative svolte in esecuzione di diversi schemi contrattuali (7), nonché un progressivo riallineamento (8) delle prestazioni contributive e previdenziali con riferimento ai contratti di lavoro subordinato, ai contratti di lavoro autonomo e alle collaborazioni continuative, coordinate e di carattere prevalentemente personale di cui alla Legge 8 agosto 1995, n. 335.

Titolo III

Disposizioni finali

Articolo 12

Disposizione finali

1. Decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti e della efficacia delle disposizioni dettate dai precedenti articoli, e ne riferisce alle competenti Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro sei mesi.

2. Ai fini della verifica di cui al comma precedente gli organi di vigilanza di cui all'articolo precedente e le commissioni di certificazione di cui all'articolo 10 forniscono ogni trimestre dati e statistiche sugli effetti della legge, sulla certificazione dei contratti di lavoro e su ogni altra notizia richiesta dall'organo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale competente.

NOTE

1 L'idea È di costituire un organismo comparabile con la commissione di conciliazione di cui all'articolo 410, comma 3, c.p.c., ancorché migliorata sul piano delle effettive competenze professionali dei componenti. Non si deve tuttavia trascurare del tutto la possibilità di considerare anche un ruolo certificativo da riconoscersi alle parti sociali, laddove esse siano effettivamente rappresentative, soprattutto a mezzo di enti bilaterali.

2 In questa sede dovrà essere anche definito il ruolo degli Enti bilaterali o di comitati paritetici.

3 Comma diretto ad evitare prassi fraudolente o ricattatori baratti tra l'accettazione di un determinato schema negoziale e l'attivazione del rapporto di lavoro.

4 In questo caso si può valutare l'opportunità di risolvere la questione in un unico grado di giudizio di legittimità, fatto naturalmente salvo il ricorso in Cassazione.

5 Sono gli articoli che disciplinano il pagamento delle spese processuali. Si tratta di disincentivare il ricorso in giudizio quando ciò sia irragionevole o vessatorio.

6 I codici di buone pratiche dovranno aiutare l'interprete, i certificatori, il giudice e le parti del contratto a distinguere tra una area di inderogabilità assoluta o di ordine pubblico e una area di inderogabilità relativa, gestibile dalle parti ma solo davanti all'organo di certificazione ovvero ricorrendo a modelli o ipotesi di trattamento delineati dalla contrattazione collettiva.

7 Formula da perfezionare sotto il profilo tecnicistico.

8 Omogeneizzazione.

Allegato 2
Secondo schema di lavoro a progetto (bozza di articolato normativo dell'8 maggio 2001)

Proposta di legge in tema di
Contratto di lavoro a progetto

Articolo 1
Campo di applicazione

Rientrano nel campo di applicazione della presente legge tutti quei rapporti di lavoro rispetto ai quali il lavoratore assuma stabilmente l'incarico di eseguire, con lavoro prevalentemente od esclusivamente proprio e senza vincolo di subordinazione, un progetto o un programma di lavoro, o una fase di esso, concordando direttamente con il committente le modalità di esecuzione, la durata, i criteri ed i tempi di corresponsione del compenso.

Le norme della presente legge non si applicano:

- (a) alle professioni intellettuali, per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi;
- (b) ai rapporti di lavoro del personale della navigazione marittima, aerea e interna;
- (c) ai rapporti di collaborazione familiare di cui all'articolo 230-*bis* del Codice Civile.

Articolo 2
Forma del contratto

I contratti di lavoro che rientrano nel campo di applicazione della presente legge devono essere stipulati in forma scritta, indicando il progetto o il programma concordato tra le parti. Copia del contratto deve essere depositata presso la direzione provinciale del lavoro del luogo in cui viene eseguito il progetto.

Articolo 3
Compenso

Il compenso corrisposto deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, tenendo conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni analoghe nel luogo di esecuzione del rapporto, salva la previsione di accordi economici collettivi. In mancanza di questi ultimi, il corrispettivo orario non potrà essere inferiore al compenso orario minimo, determinato, di anno in anno, per i

diversi settori merceologici, da un decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale.

In ogni caso il compenso deve essere tenuto distinto dal rimborso spese.

Articolo 4

Diritti del collaboratore coordinato e continuativo e disciplina applicabile

Quando il progetto o programma preveda, un impegno orario personale superiore alle 24 ore settimanali, calcolate su una media annuale, il collaboratore ha in ogni caso diritto a una pausa settimanale, di durata non inferiore ad un giorno, nonché ad una pausa annuale, comunque di durata non inferiore a due settimane, secondo modalità concordate tra le parti. Tali pause non comportano alcuna corresponsione di compensi aggiuntivi.

La malattia, la gravidanza e l'infortunio del collaboratore non comportano l'estinzione del rapporto contrattuale, che rimane sospeso. La sospensione del rapporto comporta una proroga della durata del contratto per un periodo pari alla durata della sospensione, senza il riconoscimento del diritto ad alcun compenso aggiuntivo. Ad eccezione della sospensione in caso di gravidanza, il contratto si intende tuttavia risolto se l'interruzione del rapporto dura per un periodo superiore al 30 per cento della durata del contratto o comunque oltre i 30 giorni in caso di durata indeterminata. Nelle ipotesi di gravidanza, la collaboratrice ha diritto a sospendere il rapporto per un periodo massimo di 180 giorni.

In caso di stipulazione di più contratti contemporaneamente, l'impegno orario complessivo non può eccedere le 60 ore settimanali.

Oltre alle disposizioni di cui alla Legge n. 553 del 1973 sul processo del lavoro e di cui alla Legge n. 546 del 1987 sulla indennità di maternità per le lavoratrici autonome, ai rapporti che rientrano nel campo di applicazione della presente legge si applicano le norme sulla sicurezza ed igiene del lavoro, quando la prestazione lavorativa si svolga nei locali e sotto il controllo del committente, nonché le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Articolo 5

Obbligo di riservatezza

Salvo diverso accordo tra le parti il lavoratore può svolgere la sua attività a favore di più committenti, ma non deve in ogni caso diffondere notizie e apprezzamenti

attinenti ai programmi e alla organizzazione di essi, né compiere, in qualsiasi modo, atti in pregiudizio della attività dei committenti medesimi.

Il divieto di cui al comma 1 si applica anche per l'intero anno solare successivo alla cessazione del rapporto, salva diversa previsione del contratto o di accordi collettivi.

Articolo 6

Diritti per apporti originali e per le invenzioni del lavoratore

I diritti di utilizzazione economica relativi alla creazione di apporti originali, alla attività di creazione di programmi per elaboratori elettronici, come pure i diritti di utilizzazione economica riguardanti l'invenzione fatta in occasione dello svolgimento della attività o nella esecuzione del servizio che costituisce oggetto del contratto spettano al lavoratore. Questi deve però dare comunicazione al committente del brevetto eventualmente conseguito.

Il committente ha diritto di prelazione sull'utilizzazione economica dei diritti di cui al comma 1, da esercitare entro tre mesi dalla comunicazione, verso corresponsione di un canone o di un prezzo determinati di comune accordo. In caso di mancato accordo sul canone o sul prezzo, la prelazione decade.

Articolo 7

Cessazione del rapporto

I contratti di cui alla presente legge cessano al momento della realizzazione del programma o del progetto o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto, salva diversa volontà espressa dalle parti nel contratto scritto.

Quando le parti decidano di apporre un termine ai contratti di cui alla presente legge, il contratto non può avere durata superiore ai cinque anni e non può essere rinnovato. Le parti possono recedere prima della scadenza del termine soltanto per giusta causa.

Se il contratto è a tempo indeterminato, ciascuna delle parti può recedere con preavviso che, salvo diverso accordo tra le parti, non può essere superiore a tre mesi, o per giusta causa. In luogo del preavviso è sempre possibile corrispondere alla controparte una indennità sostitutiva.

Articolo 8
Normativa previdenziale e fiscale

Ciascuna delle parti del contratto è obbligata a versare un contributo previdenziale del su tutti i compensi corrisposti con continuità in dipendenza del rapporto di lavoro a un fondo per i rapporti di lavoro coordinato e continuativo. Il fondo di previdenza provvederà a erogare ai prestatori di lavoro di cui alla presente legge, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, una prestazione previdenziale, unica o periodica, commisurata alla entità dei contributi versati.

Ai compensi non corrisposti a titolo di liberalità si applica una ritenuta alla fonte del

Articolo 9
Rinunzie e transazioni

Ad eccezione di quanto prescritto dagli articoli 3 e 6, i diritti derivanti dalle disposizioni contenute nella presente legge possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro di cui al successivo articolo 10, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 2113 Codice Civile.

Articolo 10
Arbitrato irrituale

In caso di controversia le parti, salva la facoltà di adire il giudice del lavoro, possono chiedere la costituzione di un collegio di arbitrato indicando per iscritto gli elementi previsti dall'articolo 412-ter del codice di procedura civile. In ogni caso ove la decisione del collegio arbitrale non intervenga nel termine di tre mesi dalla notifica agli arbitri della nomina, si considera invalida.

Articolo 11
Certificazione dei rapporti di lavoro

Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge, il Governo è delegato a emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni in materia di certificazione del relativo contratto stipulato tra le parti, ispirate ai seguenti principi e criteri direttivi:

- (a) carattere volontario e sperimentale della procedura di certificazione;
- (b) individuazione dell'organo preposto alla certificazione del rapporto di lavoro in enti bilaterali costituiti ad iniziativa delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative, ovvero nella Direzione provinciale del lavoro;
- (c) definizione delle modalità di organizzazione delle sedi di certificazione e di tenuta della relativa documentazione;
- (e) indicazione del contenuto e della procedura di certificazione;
- (f) in caso di controversia sulla esatta qualificazione del rapporto di lavoro realizzato, valutazione da parte della autorità giudiziaria competente anche del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione.

Articolo 12 *Conversione*

I contratti di lavoro subordinato non possono essere convertiti in contratti di lavoro a progetto, salvo che le parti esperiscano la procedura di certificazione di cui all'articolo 11.

Qualora venga accertato dal giudice competente che il rapporto instaurato ai sensi dell'articolo 1 della presente legge configuri o sia in realtà venuto a configurare un rapporto di lavoro subordinato, esso si converte in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero a tempo determinato, a seconda che le parti avessero previsto o meno un termine di scadenza del contratto a progetto.

Articolo 13 *Disposizione finale*

Decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e della sociale procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti e della efficacia delle disposizioni dettate dai precedenti articoli, e ne riferisce alle competenti Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro sei mesi.

Disciplina del lavoro intermittente

*Ipotesi di regolamentazione del c.d. «lavoro a chiamata» **

a cura di Marco Biagi - bozza del 27 ottobre 2001

Articolo 1

Definizione e tipologie

1. Il contratto di lavoro intermittente è il contratto ~~di lavoro subordinato~~¹ mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro, pubblico o privato, che ne può utilizzare la prestazione lavorativa, secondo le modalità di cui alla presente legge, per il soddisfacimento di esigenze di carattere occasionale, transitorio, intermittente o discontinuo individuate ai sensi dell'articolo 2.
2. Fatta salva l'ipotesi di cui al comma che segue, il contratto di lavoro intermittente può essere stipulato a termine, per una durata complessiva non superiore a tre anni², ovvero a tempo indeterminato³.
3. Nel settore agricolo e in edilizia il contratto di lavoro intermittente può essere stipulato unicamente a tempo indeterminato⁴.
4. Nel caso in cui l'impegno orario complessivo, calcolato sulla media delle prestazioni effettuate nel corso dei tre mesi precedenti, non superi le 15 ore mensili il rapporto di lavoro intermittente è assimilato ai rapporti di collaborazione occasionale.

Articolo 2

Casi di ricorso al lavoro intermittente

1. Il contratto di lavoro intermittente può essere concluso:

nei casi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi;

per prestazioni discontinue o marginali rispetto al ciclo produttivo individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

per prestazioni di carattere occasionale, transitorio, intermittente o discontinuo rese da persone inoccupate o disoccupate con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal mercato del lavoro

in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro e iscritti alle liste di mobilità e di collocamento.

2. E' vietato il ricorso al lavoro intermittente:

- a. per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- b. presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i dodici mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la prestazione lavorativa;
- c. presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la prestazione lavorativa;
- d. per lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge
- e. ~~nei settori della agricoltura e in edilizia⁵.~~

3. E' in ogni caso vietata l'assunzione con contratto di lavoro intermittente a tempo determinato nei casi in cui è vietato il ricorso al lavoro a termine di cui al Decreto Legislativo 9 ottobre 2001, n. 368.

Articolo 3

Forma

1. Il contratto di lavoro intermittente è stipulato in forma scritta e contiene i seguenti elementi:

indicazione della durata e dei motivi che consentono la stipulazione del contratto; il luogo, l'orario e il trattamento economico e normativo spettante al lavoratore intermittente;

indicazione della forma con cui il datore di lavoro è legittimato a richiedere la prestazione di lavoro;

indicazione dell'indennità di disponibilità, nei limiti di cui al successivo articolo 5, e del relativo preavviso di chiamata del lavoratore che in ogni caso non può essere inferiore a due giorni lavorativi;

i tempi e le modalità di pagamento della retribuzione o del corrispettivo;

le eventuali misure di sicurezza necessarie in relazione al tipo di attività.

2. Nell'indicare gli elementi di cui al comma che precede, le parti dovranno recepire le indicazioni contenute nei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi.

3. Copia del contratto di lavoro è trasmessa alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio entro trenta giorni dalla stipulazione dello stesso. Fatte salve eventuali più favorevoli previsioni dei contratti collettivi di cui all'articolo 2, comma 1, il datore di lavoro è altresì tenuto a informare le rappresentanze sinda-

cali aziendali, ove esistenti, con cadenza annuale, sull'andamento del ricorso allo schema contrattuale del lavoro intermittente.

Articolo 4 *Indennità di disponibilità*

1. Nel contratto di lavoro intermittente è indicata la misura della indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, corrisposta al lavoratore per i periodi nei quali il lavoratore stesso rimane in attesa di utilizzazione.
2. La misura di tale indennità è stabilita dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi o, in mancanza, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.
3. Sull'indennità di disponibilità di cui al comma che precede i contributi sono versati per il loro effettivo ammontare, anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo.
4. Le disposizioni di cui ai commi che precedono si applicano soltanto nei casi in cui il lavoratore, previo preavviso di almeno due giorni lavorativi, si obbliga a rispondere alla chiamata del datore di lavoro ⁶.

Articolo 5 *Principio di non discriminazione*

1. Fermi restando i divieti di discriminazione diretta e indiretta previsti dalla legislazione vigente, il lavoratore intermittente non deve ricevere un trattamento meno favorevole rispetto al prestatore di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 del Codice Civile, intendendosi per tale quello inquadrato nello stesso livello in forza dei criteri di classificazione stabiliti dai contratti collettivi di cui all'articolo 3, comma 2, per il solo motivo di lavorare con un contratto di lavoro intermittente.
2. L'applicazione del principio di non discriminazione comporta che, in proporzione della durata ridotta della prestazione lavorativa:

il lavoratore intermittente beneficia dei medesimi diritti di un prestatore di lavoro subordinato comparabile, in particolare per quanto riguarda: l'importo della retribuzione oraria, la durata del periodo di prova e delle ferie annuali; la durata del periodo di astensione obbligatoria e facoltativa per maternità; la durata del periodo di conservazione del posto di lavoro a fronte di malattia; infortuni sul lavoro, malattie professionali; l'applicazione delle norme di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro; l'accesso ad iniziative di formazione professionale organizzate dal datore di lavoro; l'accesso ai servizi sociali aziendali; i criteri di calcolo delle competenze indirette e differite previsti dai contratti collettivi di lavoro; i diritti sindacali, ivi compresi quelli di cui al titolo III della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni; i diritti di natura previdenziale; il trattamento del lavoratore a intermittente sia riproporzionato in ragione della

ridotta entità della prestazione lavorativa, in particolare per quanto riguarda: l'importo della retribuzione globale e delle singole componenti di essa; l'importo della retribuzione feriale; l'importo dei trattamenti economici per malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale e maternità.

Articolo 6
Ambiente di lavoro

1. Il datore di lavoro informa i prestatori di lavoro temporaneo sui rischi specifici per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono assunti in conformità alle disposizioni recate dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni ⁷.

Articolo 7
*Norme sanzionatorie **

1. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, comporta
2. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, comporta
3. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 3 comporta

Articolo 8
Disposizioni varie

1. Il prestatore di lavoro intermittente non è computato nell'organico dell'impresa ai fini dell'applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla materia dell'igiene e della sicurezza sul lavoro ⁸ e per quelle richiamate dall'articolo 35 della Legge 20 maggio 1970, n. 300 ⁹.
2. Qualora, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, non sia intervenuta, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), la determinazione da parte dei contratti collettivi nazionali dei casi in cui può essere ~~concluso il contratto di fornitura di lavoro temporaneo~~, il Ministro del lavoro e delle Politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente rappresentative, al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro trenta giorni successivi alla convocazione, il Ministro del lavoro e delle Politiche sociali individua in via sperimentale, con proprio decreto, i predetti casi.

Articolo 9 *Disposizione finale*

1. La presente legge ha carattere sperimentale. Decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore, il Governo procede a una verifica con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale degli effetti delle disposizioni in essa contenute e ne riferisce al Parlamento entro sei mesi ai fini della valutazione della sua proroga.

2. Ai fini della verifica di cui al comma precedente le Direzioni provinciali del lavoro forniscono ogni trimestre dati e statistiche sulle tipologie e sul numero di contratti di lavoro intermittente stipulati, nonché ogni dato utile a comprendere le ricadute occupazionali e gli effetti della legge.

Posizione delle parti sociali

favorevoli

- Coldiretti (Magrini: incontro del 25.10.2001).

- Confederazione generale dell'agricoltura italiana (documento dell'ottobre 2001).

Favorevoli anche se utilizza il termine lavoro intermittente in una accezione particolare, propria della legislazione francese. Al limite prospettano una ipotesi analoga a quella spagnola del c.d. lavoro fisso discontinuo.

- CISL (Bonanni: incontro del 25.10.2001). Favorevole se serve a regolarizzare i co.co.co. In effetti, così come congegnato, il provvedimento ambisce a regolarizzare ampie fasce di lavoro nero e irregolare, comprese le collaborazioni coordinate e continuative fittizie. Scettico su questa tipologia contrattuale è però lo stesso Bonanni, nella Relazione al Comitato esecutivo CISL Nazionale del 10 ottobre 2001 (nell'ambito della valutazione del Libro bianco)

contrari

- CGIL (Casadio: incontro del 25.10.2001). Prospetta dubbi di legittimità costituzionale. Questo sarebbe vero solo ove venisse esclusa l'indennità di disponibilità

* Per evitare uno scontro meramente ideologico sulla legalizzazione della fattispecie, pare opportuno **rinunciare alla denominazione "lavoro a chiamata"**, che potrebbe dare l'idea di una forma estrema di flessibilità e precarietà. Sicuramente preferibile è l'utilizzazione di una terminologia più neutra, come "lavoro intermittente", "lavoro discontinuo", "lavoro fisso discontinuo", etc. A questo proposito, si è prescelta la terminologia "lavoro intermittente" per evitare confusioni e sovrapposizioni con le varie tipologie di lavoro a tempo determinato relative a prestazioni discontinue, a progetti specifici, etc..

Va precisato che tale terminologia non intende necessariamente alludere allo schema del *travail intermittent*, introdotto dal legislatore francese e auspicato dalla Confederazione generale dell'agri-

coltura italiana, in quanto si estende a tipologie di lavoro sia a tempo indeterminato sia a termine.

Secondo lo schema adottato, esigenze di carattere temporaneo potrebbero essere soddisfatte, nel nostro ordinamento, secondo tre canali principali: 1) il nuovo lavoro a termine; 2) il lavoro temporaneo tramite agenzia, secondo una versione più elastica soprattutto con riferimento ai requisiti di abilitazione alla somministrazione di manodopera; 3) il nuovo schema contrattuale del lavoro intermittente.

Lo schema del lavoro intermittente, nella formulazione qui proposta, richiama la disciplina della fornitura di lavoro temporaneo (non a caso da taluno definita: «lavoro intermittente tramite agenzia»), di cui rappresenta una versione *sui generis*. Da essa si differenzia, tuttavia, per l'assenza di un terzo soggetto (l'agenzia) tra prestatore di lavoro e utilizzatore della prestazione lavorativa. Rispetto alla fattispecie che si intende legalizzare, il datore di lavoro si assicura la **disponibilità** di uno o più lavoratori senza dover ricorrere ad agenzie a ciò specializzate, mantenendo una propria lista di lavoratori in disponibilità.

Si è **peraltro esclusa ogni assimilazione con il lavoro a tempo parziale**, ma si è comunque dovuto tenere presente quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza 11 maggio 1992, n. 210) in materia di clausole di elasticità della prestazione lavorativa. Per evitare dubbi di legittimità costituzionale (prospettati, in particolare, dalla CGIL nell'incontro del 25.10.2001), si è dunque reputato necessario prevedere una «**indennità di disponibilità**», ma questo solo quando il lavoratore si obbliga a rispondere alla chiamata del datore di lavoro.

NOTE

¹ Si è esclusa una soluzione di estrema flessibilità, come quella prevista per es. dalla legislazione olandese, che configura il lavoro a chiamata alla stregua di una forma contrattuale *sui generis*, intermedia tra il lavoro autonomo e il lavoro a subordinato. **Naturalmente, il problema qualificatorio della fattispecie è destinato a essere irrilevante nella prospettiva di codificazione di uno Statuto dei lavori. Se si accoglie la logica dello Statuto dei lavori sarebbe pertanto opportuno eliminare sin da ora il riferimento al lavoro subordinato.**

² Il periodo di tre anni richiama l'art. 4 del D.Lgs. 368/2001 in materia di proroghe del lavoro a tempo determinato.

³ La possibilità di ricorrere tanto a contratti a termine che a tempo indeterminato è simmetrica alla fattispecie del lavoro temporaneo tramite agenzia.

⁴ Si tratta di una soluzione intermedia tra l'escludere l'ammissibilità della fattispecie in agricoltura e l'estendere senza correttivi tale figura a settori in cui è forte il rischio che le prestazioni intermittenti vengano canalizzate per il tramite di caporali e capocottimisti. **Ipotesi più radicale e alternativa è quella di cui all'articolo 2, comma 2, lett. e) del presente schema di articolato normativo.**

⁶ Il meccanismo della indennità di disponibilità consente di superare le obiezioni di incostituzionalità sollevate dalla CGIL in riferimento alla legalizzazione di questa forma di lavoro a chiamata. La previsione di un corrispettivo per la "disponibilità" è sufficiente per conformare l'ipotesi del lavoro intermittente a quanto statuito dalla Corte Costituzionale (sentenza 11 maggio 1992, n. 210) in tema lavoro a chiamata. Per questa ragione, è sufficiente prevedere l'obbligo della indennità nei soli in casi in cui il lavoratore sia giuridicamente obbligato a "rispondere" alla chiamata.

⁷ Tale disposizione andrà coordinata con la normativa in materia di lavoro a tempo determinato e in materia di lavoro temporaneo tramite agenzia, in attuazione di quanto stabilito dalla direttiva n. 91/383/CE. Eventualmente, si potrà stabilire, accanto all'obbligo di informazione anche un obbligo di formazione specifica in materia di prevenzione di rischi specifici.

Rispetto alla quantificazione delle sanzioni è opportuno valutare il riassetto complessivo della materia delle prestazioni di lavoro temporaneo e della somministrazione di manodopera, in modo da predisporre un regime sanzionatorio unico, ancorché graduato in funzione della gravità della infrazione. Una soluzione, in questa prospettiva, potrebbe essere la realizzazione di un Testo Unico sulla disciplina sanzionatorie in materia di infrazioni di lavoro, da allegare allo Statuto dei lavori, a garanzia della sua effettività.

⁸ Simmetrica analoga disposizione in materia di fornitura di lavoro temporaneo.

⁹ Simmetrica analoga disposizione in materia di lavoro a tempo determinato.

Allegato 4
Schema di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale (bozza di articolato normativo del 27 ottobre 2001)

Disciplina del lavoro a tempo parziale
*Revisione delle disposizioni di cui al D.Lgs. 61/2000
e successive modifiche e integrazioni*

A cura di Marco Biagi – bozza del 27 ottobre 2001

Articolo 1

**Norme di modifica al decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61,
e successive modifiche e integrazioni**

1. Al decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, così come modificato dal decreto legislativo 26 febbraio 2001, n. 100, sono apportate le seguenti modificazioni:

L'articolo 1, comma 3, è sostituito dal seguente: «3. I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da sindacati maggiormente rappresentativi ed i contratti collettivi aziendali stipulati da ¹ rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero con le rappresentanze sindacali unitarie possono determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro di cui al comma 2; i contratti collettivi nazionali possono, altresì, prevedere per specifiche figure o livelli professionali modalità particolari di attuazione delle discipline rimesse alla contrattazione collettiva ai sensi del presente decreto».

L'articolo 3, comma 1, è sostituito dal seguente: «2. Nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale di tipo orizzontale, anche a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1 del D.Lgs. 9 ottobre 2001, 368, il datore di lavoro ha facoltà di richiedere lo svolgimento di prestazioni supplementari rispetto a quelle concordate con il lavoratore ai sensi dell'articolo 2, comma 2, nel rispetto di quanto previsto dai commi 2, 3, 4 e 6»²;

L'articolo 3, comma 2, è sostituito dal seguente: «2. I contratti collettivi stipulati dai soggetti indicati nell'art. 1, comma 3, stabiliscono il numero massimo delle ore di lavoro supplementare effettuabili e le relative causali in relazione alle quali si consente di richiedere ad un lavoratore a tempo parziale lo svolgimento di lavoro sup-

plementare. In attesa delle discipline contrattuali di cui al presente comma e fermo restando le clausole dei contratti collettivi in vigore alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, il ricorso al lavoro supplementare è ammesso nella misura massima del 15 per cento della durata dell'orario di lavoro a tempo parziale riferita a periodi non superiori ad un mese e da utilizzare nell'arco di più di una settimana»;³

L'articolo 3, comma 3, è sostituito dal seguente: «3. L'effettuazione di prestazioni di lavoro supplementare richiede il consenso del lavoratore interessato ove non prevista e regolamentata dal contratto collettivo»⁴;

L'articolo 3, comma 5, è sostituito dal seguente: «5. Nel rapporto di lavoro a tempo parziale è consentito lo svolgimento di prestazioni lavorative straordinarie. A tali prestazioni si applica la disciplina legale e contrattuale vigente ed eventuali successive modifiche ed integrazioni in materia di lavoro straordinario nei rapporti a tempo pieno»;

L'articolo 3, comma 6, è sostituito dal seguente: «6. Le ore di lavoro supplementare di fatto svolte in misura eccedente quella consentita ai sensi del comma 2 comportano l'applicazione di una maggiorazione sull'importo della retribuzione oraria globale di fatto per esse dovuta la cui misura viene stabilita dai contratti collettivi di cui all'articolo 1, comma 3. In assenza di previsione del contratto collettivo, si applica la maggiorazione del 50 per cento. In ogni caso la misura della maggiorazione retributiva non può essere superiore al 20 per cento se i medesimi contratti collettivi stabiliscono i criteri e le modalità per assicurare al lavoratore a tempo parziale, su richiesta del medesimo, il consolidamento nel proprio orario di lavoro, in tutto od in parte, del lavoro supplementare svolto in via non meramente occasionale»⁵;

*L'articolo 3, comma 7, è sostituito dal seguente: «7. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, le parti del contratto di lavoro a tempo parziale possono, nel rispetto di quanto previsto dal presente comma e dai commi 8 e 9, concordare clausole elastiche relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione stessa. Nei rapporti di lavoro a tempo parziale di tipo verticale o misto possono essere stabilite anche clausole elastiche relative alla variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa. I contratti collettivi, stipulati dai soggetti indicati nell'articolo 1, comma 3, stabiliscono:
le causali obiettive in relazioni alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa;
le causali obiettive in relazioni alle quali il datore di lavoro può variare in aumento la durata della prestazione lavorativa;
i limiti massimi di variabilità in aumento della durata della prestazione lavorativa»⁶.*

L'articolo 3, comma 8, è sostituito dal seguente: «8. L'esercizio da parte del datore di lavoro del potere di variare in aumento la durata della prestazione lavorativa nonché di modificare la collocazione temporale della stessa comporta in favore del prestatore di lavoro un preavviso di almeno due giorni lavorativi, nonché il diritto ad una maggiorazione della retribuzione oraria globale di fatto, nella misura fissata dai contratti collettivi di cui all'articolo 1, comma 3»⁷;

L'articolo 3, comma 9, è sostituito dal seguente: «9. La disponibilità allo svolgimento del rapporto di lavoro a tempo parziale ai sensi del comma 7 richiede il consenso del lavoratore formalizzato attraverso uno specifico patto scritto, anche contestuale al contratto di lavoro. Il rifiuto da parte del lavoratore di stipulare detto patto non può integrare in nessun caso gli estremi del giustificato motivo di licenziamento»⁸;

L'articolo 3, comma 10, è sostituito dal seguente: «10. L'inserzione nel contratto di lavoro a tempo parziale di clausole flessibili o elastiche ai sensi del comma 7 è possibile anche nelle ipotesi di contratto di lavoro a termine»⁹;

I commi 11, 12 e 15 dell'articolo 3 sono soppressi¹⁰.

L'articolo 3, comma 13, è sostituito dal seguente: «13. L'effettuazione di prestazioni lavorative supplementari o straordinarie, come pure lo svolgimento del rapporto secondo le modalità di cui al comma 7 sono ammessi quando il contratto di lavoro a tempo parziale sia stipulato a tempo indeterminato e in tutte le ipotesi di assunzione con contratto a termine»¹¹;

L'art. 5, comma 2, del D.L.vo n. 61/2000 è così modificato: «2. In caso di assunzione a tempo pieno il datore di lavoro è tenuto a riconoscere un diritto di precedenza in favore dei lavoratori assunti a tempo parziale in attività presso unità produttive site entro l'ambito comunale, adibiti alle stesse mansioni od a mansioni equivalenti rispetto a quelle con riguardo alle quali è prevista l'assunzione, dando priorità a coloro che, già dipendenti, avevano trasformato il rapporto di lavoro a tempo parziale. Ai fini della individuazione dei lavoratori aventi diritto alla trasformazione in via prioritaria si terrà conto del carico familiare e, a parità di condizioni, della maggiore anzianità di servizio, da calcolarsi comunque senza riproporzionamento in ragione della pregressa ridotta durata della prestazione lavorativa»¹².

L'art. 5, comma 3, del D.L.vo n. 61/2000 è così modificato: «3. In caso di assunzione di personale a tempo parziale il datore di lavoro è tenuto a favorire la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale del personale con

stesse mansioni o mansioni equivalenti, in forza presso l'unità produttiva interessata all'assunzione, previa comunicazione affissa in luogo accessibile a tutti. Su richiesta del lavoratore interessato, il rifiuto del datore di lavoro dovrà essere motivato. I contratti collettivi di cui all'art. 1, comma 3, possono individuare criteri applicativi con riguardo alla disposizione di cui al primo periodo del presente comma»¹³.

L'articolo 5, comma 4, è sostituito dal seguente: «4. *Gli incentivi economici all'utilizzo del lavoro a tempo parziale saranno definiti, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, nell'ambito della delega al Governo della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione di cui alla*»¹⁴.

L'art. 7 del D.L.vo n. 61/2000 è abrogato¹⁵.

L'articolo 8, comma 2, è sostituito dal seguente: «L'eventuale mancanza o indeterminatezza nel contratto scritto delle indicazioni di cui all'articolo 2, comma 2, non comporta la nullità del contratto di lavoro a tempo parziale. Qualora l'omissione riguardi la durata della prestazione lavorativa, su richiesta del lavoratore può essere dichiarata la sussistenza fra le parti di un rapporto di lavoro a tempo pieno a partire dalla data del relativo accertamento giudiziale. Qualora invece l'omissione riguardi la sola collocazione temporale dell'orario, il giudice provvede a determinare le modalità temporali di svolgimento della prestazione lavorativa a tempo parziale con riferimento alle previsioni dei contratti collettivi di cui all'articolo 3, comma 7, o, in mancanza, con valutazione equitativa, tenendo conto in particolare delle responsabilità familiari del lavoratore interessato, della sua necessità di integrazione del reddito derivante dal rapporto a tempo parziale mediante lo svolgimento di altra attività lavorativa, nonché delle esigenze del datore di lavoro. Per il periodo antecedente la data della pronuncia della sentenza, il lavoratore ha in entrambi i casi diritto, in aggiunta alla retribuzione dovuta, alla corresponsione di un ulteriore emolumento a titolo di risarcimento del danno, da liquidarsi con valutazione equitativa. Nel corso del successivo svolgimento del rapporto, è fatta salva la possibilità di concordare per iscritto clausola elastiche o flessibili ai sensi dell'articolo 3, comma 7. In luogo del ricorso all'autorità giudiziaria, le controversie di cui al presente comma ed al comma 1 possono essere risolte mediante le procedure di conciliazione ed eventualmente di arbitrato previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro di cui all'articolo 1, comma 3».¹⁶

All'articolo 8 è aggiunto, dopo il comma 2, il comma 2-bis: «Lo svolgimento di prestazioni elastiche o flessibili di cui all'articolo 3, comma 7, senza il rispetto di quanto stabilito dall'articolo 3, commi 7, 8, 9 comporta a favore del prestatore di lavoro il diritto, in aggiunta alla retribuzione dovuta, alla corresponsione di un ulteriore emolumento a titolo di risarcimento del danno».¹⁷

Posizione delle parti sociali

I) flessibilizzazione del lavoro supplementare

favorevoli

- Coldiretti (Magrini: incontro del 25.10.2001).
- Confcommercio (schede tecniche del 25.10.2001).
- FIPE (Moretti: appunto del 24.10.2001).

contrari

- CISL (Bonanni, nella Relazione al Comitato esecutivo CISL Nazionale del 10 ottobre 2001)
- CGIL (Casadio: incontro del 25.10.2001).
- UIL (Canapa, implicitamente nell'incontro del 25.10.2001, in quanto sarebbe un limite al doppio part-time)

II) flessibilizzazione delle clausole elastiche

favorevoli

- Coldiretti (Magrini: incontro del 25.10.2001).
- Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Taddei): incontro del 25.10.2001).
- CISL (Bonanni): incontro del 25.10.2001).
- ABI (Zadra): documento del 26.09.2001).

contrari

- CGIL (Casadio: incontro del 25.10.2001). Prospetta dubbi di legittimità costituzionale. Questo sarebbe vero solo ove venisse esclusa l'indennità di disponibilità
- UIL (Canapa, Implicitamente nell'incontro del 25.10.2001, in quanto sarebbe un limite al doppio part-time)

NOTE

1 Questa formulazione dovrebbe essere sufficiente a indicare chiaramente ex lege che sono ammissibili, se del caso, anche contratti firmati solo da alcuni sindacati (c.d. accordi separati). In luogo di questa formulazione generica, si potrebbe espressamente parlare di «contratti collettivi ... firmati, anche separatamente, da sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale».

2 Rispetto al testo previgente viene limitato la disciplina del lavoro supplementare al part-time orizzontale. Per il part-time verticale e per il part-time misto l'esigenza di flessibilità viene soddisfatta con la possibilità di variare in aumento la durata della prestazione (clausole elastiche). Si è inoltre tolto ogni riferimento ai «contratti collettivi applicati» perchè il riferimento al contratto applicato comportava che l'adozione delle condizioni e modalità previste dal contratto collettivo per il lavoro supplementare fosse possibile unicamente per il datore di lavoro che applicava tutto il contratto collettivo.

3 Questa norma ricalca in sostanza il testo previgente. Viene però alleggerito il linguaggio eliminando le disposizioni sovrabbondanti. In particolare viene eliminato il riferimento alle all'obiettività delle causali. In relazione poi alla disciplina in assenza di disposizione di contratto collettivo viene aumentato al 15% la percentuale di utilizzo del lavoro supplementare

4 Cfr. la proposta di Confartigianato. La non necessità dell'esplicito consenso del lavoratore in caso di previsione del lavoro supplementare da parte del contratto collettivo si giustifica nel fatto che il lavoro supplementare è limitato al solo part-time orizzontale non implicando quindi un onere eccessivo per il lavoratore.

5 In questa norma rispetto al testo previgente è stata prevista la riduzione della maggiorazione retributiva ad un massimo del 20% in caso i contratti collettivi prevedano i criteri e le modalità per assicurare il diritto al consolidamento dell'orario effettuato. Tale possibilità giustifica infatti una riduzione consistente della maggiorazione. Viene altresì accolta la richiesta della FIPE e della Confcommercio di eliminare il vincolo del numero massimo di ore di lavoro supplementare per ogni singola giornata lavorativa.

6 Rispetto alla normativa previgente è stata prevista la possibilità per il datore a determinate condizioni la possibilità di variare in aumento la durata della prestazione. Per evitare però che i datori di lavoro abusino dello strumento e facciano dei contratti part-time con prestazioni di lavoro di durata brevissima, allargabili poi a piacimento, si ritiene opportuno delegare alla contrattazione collettiva il compito di fissare dei limiti a tale variabilità della durata

7 Si riduce da 10 giorni a 2 giorni lavorativi il preavviso a favore del lavoratore. Questa proposta è simile a quella di Confartigianato in cui si fa riferimento a 48 ore. Più difficile è accettare la proposta di FIPE che, nei casi di urgenza o in presenza di esigenze sopravvenute abbassa il preavviso a sole 24 ore. Tali formulazioni generiche (cosa è l'urgenza? Cosa sono le esigenze sopravvenute?) darebbero luogo a un notevole contenzioso con rischi di incostituzionalità della disciplina

8 Viene mantenuta la necessità del consenso scritto del lavoratore. Lo impone la Corte Costituzionale (sentenza n. 210/1992).

9 Rispetto alla disciplina previgente viene estesa la possibilità di apporre clausole elastiche e flessibili anche nei contratti a termine

10 In conformità con la proposta di Confartigianato nonché con quanto affermato nel Libro Bianco viene abolito il diritto del lavoratore al ripensamento riguardo il consenso dato in materia di flessibilità della prestazione di lavoro. Tale diritto se mantenuto costituirebbe un fortissimo freno allo sviluppo del part-time.

11 Si accoglie la proposta di Confcommercio e di FIPE. Nella disciplina previgente lo svolgimento del lavoro supplementare nel contratto a termine part-time era possibile solo espressamente previsto dai contratti collettivi di riferimento.

12 Proposta Massi. Il diritto di precedenza nella formulazione originaria del decreto era esercitabile nell'ambito di 100 Km dall'unità produttiva interessate. Con le modifiche del febbraio 2001 l'ambito di operatività era stato portato a 50 Km. Ora lo si vuole ridurre ulteriormente al mero ambito comunale. Ciò per una migliore razionalizzazione delle esigenze dell'impresa. Infatti un ampio ambito di applicazione del diritto di precedenza oltre a essere poco funzionale può comportare il caso di una scoperta di posti in conseguenza del trasferimento del lavoratore.

13 Idem. Si limita alla sola unità produttiva interessata l'ambito di applicazione dell'obbligo di informazione in caso di assunzione a tempo parziale. Nella precedente disciplina il riferimento era all'ambito comunale. La riduzione si giustifica con la volontà di evitare trasferimenti che potrebbero risultare disfunzionali.

14 Rinvio alla delega contenuta nella finanziaria 2002 in materia di rapporti di lavoro.

15 Con questa disposizione si intende parificare la disciplina del lavoro a tempo parziale in agricoltura a tutti gli altri settori. Abrogando l'articolo 7 del D.Lgs. 61/2001 il lavoro a tempo parziale diventa immediatamente operativo anche in agricoltura, senza rinviare alla contrattazione collettiva per la definizione delle modalità applicative del part-time in agricoltura. Si accoglie la posizione della Confederazione generale dell'agricoltura italiana

16 Il testo rimane invariato, cambia solo la parte sottolineata nel testo: viene solo conformato con la possibilità prevista dall'articolo 3 di prevedere sia clausole elastiche che clausole flessibili

17 Si individua la sanzione in caso di violazione dei requisiti di svolgimento di prestazione elastiche e flessibili. Nella disciplina previgente non era prevista una specifica sanzione per le clausole flessibili mentre le clausole elastiche (nel vero senso della parola) non esistevano.

Allegato 6

Incrocio domanda e offerta di lavoro. Semplificazione dei regimi di accreditamento e autorizzazione per gli operatori privati (bozza di articolato normativo del 15 ottobre 2001)

Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma

di Marco Biagi (*)

SOMMARIO: — **1.** Collocamento: quadro giuridico vigente e profili problematici. **2.** Lavoro temporaneo tramite «agenzia»: quadro giuridico vigente e profili problematici. — **3.** Proposte di riforma. — **4.** Come procedere: punti critici. — **5.** Come procedere: proposte operative. — **Allegato.** *Incrocio domanda e offerta di lavoro – Semplificazione dei regimi di accreditamento e di autorizzazione per gli operatori privati* (bozza di articolato normativo del 3 ottobre 2001).

1. Collocamento: quadro giuridico vigente e profili problematici.

La materia è stata oggetto di una recente riforma. Intervenendo su un impianto normativo risalente al 1949, il D. Lgs. n. 469/1997 ha operato in due direzioni: decentramento del sistema pubblico del collocamento, da un lato; legalizzazione del collocamento privato, ma solo per soggetti in possesso di apposita autorizzazione (analogamente a quanto previsto in materia di agenzie di lavoro temporaneo), dall'altro lato.

L'attuale disciplina, sebbene si muova in una prospettiva (decentramento e liberalizzazione) condivisibile, in quanto coerente con gli sviluppi della materia a livello europeo e internazionale, presenta numerosi profili di problematicità. In estrema sintesi ⁽¹⁾ si può rilevare che:

la riforma avviene per sovrapposizione al quadro legale vigente: in particolare, la legge n. 264/1949 non è espressamente abrogata e, dunque, per la parte non modificata continua a produrre i suoi effetti (norma cardine è l'art. 11 che dispone: «è vietato l'esercizio della mediazione, anche se gratuito, quando il collocamento è demandato agli uffici autorizzati»);

il processo di decentramento dei servizi pubblici per l'impiego è previsto per il 2003 e, a regime, per il 2006 (previsioni contenute nel NAP italiano per il 2001);

il processo di liberalizzazione delle agenzie private di collocamento è praticamente fallito: le agenzie regolarmente costituite soffrono della concorrenza sleale di una pleora di pseudo-agenzie private di ricerca e selezione del personale che di fatto svolgono attività di vero e proprio collocamento senza tuttavia essere sottoposte all'oneroso regime previsto per le agenzie autorizzate;

per porre rimedio alla situazione di concorrenza sleale tra agenzie di collocamento autorizzate e agenzie di ricerca e selezione del personale il Governo, nella passata legislatura, ha introdotto un complesso quanto inutile regime di autorizzazioni (per le agenzie di collocamento) e accreditamenti (per le agenzie di ricerca e selezione del personale) a danno delle esigenze di trasparenza del mercato del lavoro. Con la distinzione, invero poco persuasiva, tra attività di ricerca e selezione del personale e attività di mediazione, si è aperta una insidiosa breccia nel divieto di svolgere attività di mediazione senza essere in possesso della apposita autorizzazione amministrativa;

del tutto virtuale è il prospettato raccordo tra servizi per l'impiego pubblici e privati, così come del tutto inesistente è il raccordo normativo e disciplinare relativo a soggetti a rischio di esclusione sociale e sfruttamento (si pensi, in particolare, agli extracomunitari); non sono ben definite le rispettive competenze tra pubblico e privato; il regime del trattamento dei dati relativi all'incontro domanda e offerta è caratterizzato da sistemi autorizzativi e vincoli che vanno ben oltre la necessità di validare economicamente le agenzie di intermediazione, di organizzare le necessarie statistiche e di rispettare la *privacy*; la disciplina vigente in materia di collocamento pubblico non tiene conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 11 del 17 marzo 1999 che ritiene incostituzionale la normativa sul collocamento nella misura in cui esclude i lavoratori autonomi dai servizi offerti dal organismi del collocamento; molti problemi interpretativi nascono infine anche da una sostanziale genericità e/o imprecisione terminologica del dato legale.

2. Lavoro temporaneo tramite «agenzia»: quadro giuridico vigente e profili problematici.

Il lavoro temporaneo è stato legalizzato per la prima volta in Italia con la legge n. 197/1997. La normativa in essa originariamente contenuta rifletteva una evidente diffidenza del legislatore verso gli operatori privati operanti nel mercato della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo ⁽²⁾. Dopo una prima fase di positiva sperimentazione dell'istituto, la normativa è stata oggetto di una serie di circoscritte ma significative modifiche e integrazioni, che tuttavia non appaiono ancora sufficienti per una valorizzazione delle enormi potenzialità. I profili di maggiore problematicità ⁽³⁾ riguardano: l'eccessiva rigidità del regime autorizzatorio e, segnatamente, la presenza del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo; l'estrema limitazione del campo di operatività dell'istituto, anche in ragione della maggiore flessibilizzazione delle ipotesi di ricorso a contratti a tempo determinato; il persistente divieto di forme di *staff leasing* (somministrazione di manodopera a tempo indeterminato); sebbene non si sia registrato un fallimento analogo a quello delle agenzie private di collocamento, le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo regolarmente costituite soffrono ancora oggi della concorrenza sleale di una pleora di pseudo-agenzie private di ricerca e selezione del personale e di pseudo-cooperative che di fatto somministrano forza-lavoro; rispetto alla evoluzione dei rapporti di produzione non risultano ben definite le differenze tra mera somministrazione di manodopera e appalto lecito di manodopera.

3. Proposte di riforma.

Intervenire in una materia tanto complessa è operazione delicata. Non pare al momento opportuno intervenire in modo massiccio sul sistema pubblico di collocamento, se non con provvedimenti volti ad accelerare il processo di riforma in atto, secondo le indicazioni in materia di occupabilità e prevenzione della disoccupazione fornite dalla Unione Europea nell'ambito della Strategia Europa per la occupazione.

Interrompere una faticosa riforma a metà del cammino non farebbe altro che complicare ulteriormente il processo volto a rendere efficienti i servizi pubblici per l'impiego. In questa area un intervento sarà possibile, in futuro, nell'ambito del coordinamento dei servizi per l'impiego con la riforma in senso federale dello Stato che comporterà una (ulteriore) devoluzione delle competenze normative e istituzionali dallo Stato alle Regioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro ⁽⁴⁾.

A questo fine è opportuno introdurre una ulteriore delega al Governo per quanto

riguarda la disciplina del SIL, al fine di assicurare sia un “governo cooperativo” del sistema tra Stato e Regioni e Province sia un raccordo con l’anagrafe annuale informatizzata delle offerte e delle richieste di lavoro subordinato degli extracomunitari ex art. 21, comma 7, TU immigrazione.

Per quanto riguarda invece l’obiettivo di definire un quadro normativo organico delle procedure del collocamento, secondo le previsioni del D.P.R. 442/2000 e del D.Lgs. 181/2000 opportunamente saldati (eliminare le incoerenze, aggiungere i pezzi mancanti, correggere alcune norme sbagliate, coordinare il quadro con gli orientamenti comunitarie di cui al Pilastro I della *Strategia Europea per la occupazione*, ecc.) dovrà invece essere utilizzata la delega – ancora attiva – di cui all’articolo 45 della Legge 17 maggio 1999, n. 144 ⁽⁵⁾.

Più urgente e agevole è invece l’intervento sul sistema privato di intermediazione e somministrazione di manodopera, attualmente condizionato da appesantimenti burocratici eccessivi e da una complessiva incertezza del quadro normativo di riferimento. In questa area la proposta di intervento si articola sui seguenti punti cardine:

semplificazione (ma non abolizione) del regime autorizzatorio per tutti i soggetti privati impegnati nel servizio dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro (somministrazione di manodopera, collocamento, ricerca e selezione del personale);

articolazione di detto regime, e dei relativi oneri amministrativi e finanziari, in funzione del tipo di attività svolta e previsione di una delega al Governo per pervenire a un unico regime autorizzatorio graduato in funzione del tipo di attività/servizio svolto;

superamento dell’attuale regime di esclusività dell’oggetto sociale rispetto sia alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo sia alla mera intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;

azione di contrasto verso tutte le forme di abusivismo e di speculazione parassitaria;

revisione dell’attuale regime del trattamento dei dati relativi all’incontro domanda e offerta;

riordino della materia in un corpo normativo unitario (una sorta di testo unico) e abrogazione della normativa previgente anche al fine di superare le numerose antinomie normative ⁽⁶⁾.

4. Come procedere: punti critici.

Le proposte di intervento indicate nel paragrafo che precede presuppongono una valutazione complessiva e unitaria di tematiche oggi oggetto di regolamentazione separata (servizi per l’impiego pubblici e privati, somministrazione di manodopera temporaneo e a tempo indeterminato, ecc.). Un’ipotesi di lavoro, in questa prospettiva, potrebbe essere costituita dalla bozza di articolato normativo del 3 ottobre 2001, su *Incrocio domanda e offerta di lavoro – Semplificazione dei regimi di accreditamento e di autorizzazione per gli operatori privati*, elaborata informalmente in sede ministeriale e che si allega al presente appunto.

Il testo della bozza del 3 ottobre non consente tuttavia di superare tutti i profili problematici sopra indicati, in quanto limitata all’obiettivo di eliminare i principali e più gravi ostacoli alla trasparenza del mercato del lavoro. La soluzione dei principali nodi critici della normativa in materia di intermediazione e somministrazione di manodopera si scontra infatti con la persistente vigenza di due leggi ispirate a un assoluto sfavore verso la presenza di operatori privati nel mercato del lavoro; leggi che, per quanto largamente ineffettive e parzialmente derogate dalla più recente legislazione, influenzano ancora oggi in modo rilevante la riorganizzazione della materia:

la legge n. 264/1949 sul collocamento privato (e in particolare l’art. 11 che vieta la mediazione privata);

la legge n. 1369/1960 sulla intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro che vieta *tout court* la somministrazione di manodopera (a prescindere cioè dalla lesione dei diritti del lavoratore e/o di un intento fraudolento) e limita le forme lecite di appalto di manodopera.

Una prima proposta potrebbe consistere nella pura e semplice abrogazione delle due discipline o, quantomeno, di una delle due (in particolare quella sul collocamento del 1949). Questa soluzione, se da un lato consentirebbe un riordino complessivo e razionale della materia, si presenta in sé e per sé poco praticabile.

Queste due leggi contengono infatti tutto il regime sanzionatorio applicabile anche alla più recente normativa in materia di agenzie private di collocamento e di lavoro temporaneo. Non solo. Una loro abrogazione, senza ulteriori interventi correttivi, significherebbe il sostanziale svuotamento della normativa pubblicistica e amministrativa in materia di autorizzazione degli operatori privati sia per la fornitura di lavoro temporaneo sia per la mediazione dei rapporti di lavoro. La conseguenza di tutto ciò sarebbe una sostanziale deregolamentazione della materia con grave pregiudizio sia delle esigenze di tutela del lavoro sia dell'interesse pubblico a che le agenzie private operino in forma genuinamente imprenditoriale e senza finalità mera di speculazione sul lavoro altrui sia delle stesse agenzie accreditate che opererebbero a fianco di soggetti privi di consistenza organizzativa e imprenditoriale.

Più convincente è una soluzione intermedia, che contempra sì la abrogazione delle due leggi, ma provveda anche, al contempo, a una loro riscrittura sostanziale ed evolutiva precisando:

in materia di collocamento: il divieto generale di mediazione privata in assenza di apposita autorizzazione/accreditamento;

in materia di lavoro temporaneo: il divieto di somministrazione di manodopera in assenza di apposita autorizzazione/accreditamento, ma con contestuale allargamento della fattispecie da utilizzare non solo in presenza di ragioni di carattere temporaneo tipizzate dal legislatore o dalla contrattazione collettiva, ma anche per situazioni strutturali, purché giustificate da ragioni tecniche, organizzative e produttive (allargando così le ipotesi di ricorso alla fattispecie fino a ricomprendere il c.d. *staff leasing*);

in materia di somministrazione di lavoro altrui: i criteri di distinzione tra appalto e interposizione, ridefinendo contestualmente i casi di interposizione illeciti (non più in termini di regola, ma in ragione della assenza di una ragione tecnico, organizzativa o produttiva ovvero in ragione della lesione di diritti inderogabili di legge o di contratto collettivo del prestatore di lavoro). L'obiettivo è quello di ricondurre la normativa ad una logica antifraudolenta, eliminando invece il profilo dell'irrigidimento nell'utilizzo del lavoro, sulla falsariga di quanto avvenuto recentemente in materia di lavoro a tempo determinato;

il regime della solidarietà tra fornitore e utilizzatore in caso di somministrazione di lavoro altrui.

5. Come procedere: proposte operative.

Si propone di procedere in tempi rapidissimi alla discussione e approvazione dello schema di articolato normativo di cui alla bozza del 3 ottobre (e riprodotto in allegato), inserendo nell'articolato normativo una ulteriore delega al Governo e precisamente: nell'ambito della delega a riordinare la materia in un testo unico si dovrà inserire un comma chiaro ma di carattere generale (non necessariamente riferito alla legge n. 264/1949) che consenta la abrogazione delle disposizioni incompatibili con il riordino della materia ⁽⁷⁾.

In materia di lavoro temporaneo il processo di abrogazione della legge n. 1369/1960

dovrà ragionevolmente seguire tempi più lunghi. L'idea da seguire è quella di ridefinire la normativa in materia di interposizione nei rapporti di lavoro nell'ambito dello *Statuto dei lavori*, secondo il seguente schema:

abrogazione della legge n. 1369/1960;

definizione – nella prospettiva dello *Statuto dei lavori* – di un corpo normativo inderogabile minimo, applicabile a tutti i rapporti di lavoro, al di là della qualificazione del contratto e delle modalità concrete di esecuzione del lavoro (ivi comprese le tipologie di somministrazione di lavoro, di *staff leasing* e i contratti di appalto);

introduzione di un regime sanzionatorio (pesante) per le forme di speculazione parassitaria sul lavoro altrui;

aggiornamento degli indici legali di distinzione tra interposizione illecita e appalto di manodopera;

rinvio al meccanismo certificatorio ai fini della distinzione pratica tra interposizione illecita e appalto genuino, sulla base di una griglia di indici e codici di comportamento elaborati in sede amministrativa (secondo il modello certificatorio dello *Statuto dei lavori*)⁽⁸⁾.

Allegato

Incrocio domanda e offerta di lavoro – Semplificazione dei regimi di accreditamento e di autorizzazione per gli operatori privati

(bozza di articolato normativo del 3 ottobre 2001)

a) breve relazione illustrativa

1. Appesantimenti burocratici eccessivi e incertezza del quadro normativo di riferimento sono due delle principali cause dell'insuccesso che finora ha contrassegnato il ruolo degli operatori privati nell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. L'unica eccezione è rappresentata dalle società di fornitura di lavoro temporaneo. Ma anche in questo caso il vigente regime amministrativo dell'accREDITamento e delle autorizzazioni ne limita fortemente le enormi potenzialità nella prospettiva della riattivazione del mercato del lavoro italiano. Le agenzie private di collocamento di cui all'art. 10 D.Lgs 469/1997, in particolare, non riescono a decollare a causa della concorrenza sleale di operatori privati che si muovono ai margini e, il più delle volte, al di là della legalità. Il tentativo, promosso nella passata legislatura, di fare ordine nella materia si è risolto in un complesso quanto inutile regime di accREDITamento della pleora di agenzie di ricerca e selezione del personale che attualmente operano sul mercato del lavoro italiano.

2. Con il presente schema di articolato normativo si intende semplificare il regime autorizzatorio per tutte le organizzazioni private impegnate nel servizio dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in funzione del tipo di attività/servizio svolto. Una regolazione più semplice ed efficace consentirà, peraltro, un più deciso contrasto di tutte le forme di abusivismo.

3. In questa prospettiva, il presente schema di articolato normativo si propone anche rivedere l'attuale regime del trattamento dei dati relativi all'incontro domanda e offerta, che

oggi è sottoposto a sistemi autorizzativi e vincoli che vanno ben oltre la necessità di validare economicamente le agenzie di intermediazione, di organizzare le necessarie statistiche e di rispettare la *privacy*. Quest'ultimo aspetto, peraltro, è insito nell'autorizzazione all'utilizzo dei dati prestata dai lavoratori per finalità commerciali. L'obbligo di inserire in banca dati entro cinque giorni i *curricula* dei lavoratori che cercano lavoro tramite agenzia appare eccessivo e disincentivante. Non è, poi, certamente giustificato impedire alle imprese e ai lavoratori di interagire direttamente nella rete delle informazioni. Questa è una delle ragioni principali che impediscono l'adozione di un sistema Internet, aperto e accessibile a tutti, con un sistema autorizzatorio limitato a rendere affidabile l'attività degli intermediari, a garantire moralità e gratuità per i lavoratori, nonché l'assolvimento delle funzioni statistiche.

4. Un ulteriore profilo su cui si intende incidere è relativo all'attuale regime di esclusività dell'oggetto sociale rispetto sia alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e sia alla intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (collocamento). La normativa attualmente vigente paralizza non solo l'attività economica delle agenzie di intermediazione ma, soprattutto, i lavoratori e le imprese che vedono ridimensionato il livello di potenziale offerta del servizio.

5. Il presente schema di articolato normativo, giova precisare, si allinea ai vincoli posti dalle norme internazionali e, segnatamente, dalla convenzione della Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 181/1997, ratificata dall'Italia il 1° febbraio 2000, che rappresenta un importante punto di riferimento nella disciplina delle agenzie di impiego private. Seguendo le indicazioni contenute nella convenzione n. 181/1997 (e nel relativo regolamento di attuazione) sono state introdotte nella disciplina attualmente vigente alcune marginali modifiche volte alla modernizzazione dei meccanismi di incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Ulteriori modifiche potrebbero essere adottate se gli esiti del dialogo sociale a livello europeo e l'iniziativa della Commissione in materia di fornitura di lavoro interinale dovessero condurre all'approvazione di una direttiva comunitaria in materia.

6. Il provvedimento contiene infine una delega al Governo per pervenire ad un unico regime autorizzatorio graduato in funzione del tipo di attività/servizio svolto.

b) bozza di articolato normativo

Articolo 1

Norme di modifica alla legge 24 giugno 1997, n. 196, in materia di fornitura di lavoro temporaneo

La lett. a), dell'articolo 2, comma 2, della Legge 24 giugno 1997, n. 196, è così sostituita:

«a) la costituzione della società nella forma di società di capitali ovvero cooperativa, italiana o di altro Stato membro dell'Unione europea; l'inclusione nella denominazione sociale delle parole: "società di fornitura di lavoro temporaneo"; l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a un miliardo di lire; la sede legale o una sua dipendenza nel territorio nazionale o di altro Stato membro dell'Unione Europea».

Ipotesi alternativa:

«a) la costituzione della società nella forma di società di capitali ovvero cooperativa, italiana o di altro Stato membro dell'Unione europea; l'inclusione nella denominazione sociale delle parole: "società di fornitura di lavoro temporaneo"; oggetto sociale esclusivo ai sensi di quanto disposto dal successivo comma 3; l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a un miliardo di lire; la sede legale o una sua dipendenza nel territorio nazionale o di altro Stato membro dell'Unione Europea».

L'articolo 2, comma 3, della Legge 24 giugno 1997, n. 196, è così sostituito:

«L'autorizzazione di cui al comma 1 può essere concessa unicamente a società o cooperative che abbiano come oggetto sociale esclusivo l'attività di intermediazione nei rapporti di lavoro, comprensiva sia della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo sia della mediazione tra domanda e offerta di lavoro di cui all'articolo 10 del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e di ogni altra attività volta a favorire la collocazione dei lavoratori ivi comprese le attività di orientamento e di formazione professionale».

All'articolo 2 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, è aggiunto il seguente comma:

«Il trasferimento o il conferimento ad altra società di una società di fornitura di lavoro temporaneo autorizzata ai sensi dei commi che precedono non comporta il venir meno della autorizzazione, a condizione che il trasferimento o il conferimento vengano notificati per iscritto alla autorità concedente almeno venticinque giorni prima. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, sentita la commissione centrale per l'impiego, accerta entro sessanta giorni dalla avvenuta notificazione del trasferimento ovvero del conferimento la sussistenza in capo al nuovo soggetto dei requisiti di cui al comma 2. In mancanza di detti requisiti l'autorizzazione viene sospesa e, se la situazione non viene sanata nell'arco dei trenta giorni successivi, è revocata a titolo definitivo».

All'articolo 9 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, è aggiunto il seguente comma:

« Nei confronti delle imprese fornitrici che adottino codici etici o di condotta validati dal Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale ai sensi dell'articolo 10, comma 13, del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 è stabilita una riduzione del 5 per cento delle aliquote contributive dei propri dipendenti».

All'articolo 10 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, è aggiunto il seguente comma 4-bis⁽⁹⁾:

«La disposizione di cui al comma che precede⁽¹⁰⁾ non trova applicazione con riferimento a certe categorie di lavoratori ovvero a certi tipi di servizi individuati con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale».

Articolo 2

Norme di modifica al Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, sulla attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro

L'articolo 10 del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2001, n. 388, è così sostituito ⁽¹¹⁾:

«1. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera g), della legge 15 marzo 1997, n. 59, il presente articolo definisce le modalità necessarie per l'autorizzazione a svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, ivi compresa l'attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale del prestatore di lavoro, e con la sola esclusione della attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo di cui agli articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196.

2. Per mediazione tra domanda e offerta di lavoro si intende l'attività, anche estesa all'inserimento lavorativo dei disabili e delle fasce svantaggiate, di:

raccolta di curricula dei potenziali lavoratori, preselezione e costituzione di relativa banca dati;

orientamento professionale dei lavoratori;

ricerca e selezione dei lavoratori, anche sulla base di un mandato specifico del datore di lavoro;

promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;

ricollocazione professionale dei prestatori di lavoro, anche nell'ipotesi in cui detta attività venga effettuata su specifico ed esclusivo incarico del datore di lavoro cliente ovvero in base ad accordi sindacali da soggetti surroganti il datore di lavoro, al fine di facilitare il reinserimento nel mercato di prestatori di lavoro, singoli o collettivi, attraverso la preparazione, l'accompagnamento della persona e l'affiancamento della stessa nell'inserimento della nuova attività;

effettuazione, su richiesta dell'azienda, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito dell'iniziativa della stessa società di mediazione;

gestione di attività dei servizi all'impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni a ciò preposte

ogni altra attività strumentale all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

3. L'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro può essere esercitata soltanto da società iscritte in apposito albo istituito presso la Direzione Regionale per l'impiego competente per territorio (OVVERO: le Regioni competenti per territorio). La Direzione Regionale per l'impiego (OVVERO: la Regione) rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta e previo accertamento della sussistenza dei requisiti di cui al comma 5, l'autorizzazione provvisoria all'esercizio della attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, provvedendo contestualmente all'iscrizione delle società nel predetto albo. Decorsi due anni la Direzione Regionale per l'impiego (OVVERO: la Regione), su richiesta del soggetto autorizzato, entro i trenta giorni successivi rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento dell'attività svolta. Il rilascio delle autorizzazioni, provvisorie e definitive, è subordinato al rispetto della procedura stabilita con decreto dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge.

4. Nel caso in cui l'attività di mediazione interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni le procedure di rilascio delle

autorizzazioni, provvisorie e definitive, sono gestite direttamente dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nel rispetto della procedura stabilita con decreto dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge ⁽¹²⁾.

5. I requisiti richiesti per l'esercizio della attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro sono i seguenti:

la costituzione della società nella forma impresa o gruppo di imprese, anche società cooperative; l'inclusione nella denominazione sociale delle parole: "società di mediazione tra domanda e offerta di lavoro"; l'individuazione, quale oggetto esclusivo, della predetta attività; l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a cinquanta milioni di lire ovvero duecento milioni nel caso in cui l'attività di mediazione interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni; la sede legale o una sua dipendenza nel territorio dello Stato;

la disponibilità di uffici e di competenze professionali idonee allo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera secondo quanto stabilito con decreto del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale;

avere amministratori, direttori generali, dirigenti muniti di rappresentanza e soci accomandatari in possesso di titoli di studio adeguati ovvero di comprovata esperienza nel campo della gestione, selezione e formazione del personale della durata di almeno tre anni. Tali soggetti non devono aver riportato condanne, anche non definitive, ivi comprese le sanzioni sostitutive di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, per delitti contro il patrimonio, per delitti contro la fede pubblica o contro l'economia pubblica per il delitto previsto dall'art. 416-bis del c.p., o per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, per delitti o contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro o di previdenza sociale, ovvero non devono essere stati sottoposti alle misure di prevenzione disposte ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, o della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modifiche ed integrazioni.

6. Fermi restando i requisiti di cui al comma che precede le attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro possono essere svolte anche da enti non commerciali con patrimonio non inferiore a cinquanta milioni ovvero duecento milioni nel caso in cui l'attività di mediazione interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni

7. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale svolge vigilanza e controllo sull'attività dei soggetti abilitati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro e sulla permanenza in capo ai medesimi soggetti dei requisiti di cui al comma 5, nelle forme e nei modi stabiliti con il decreto di cui al successivo comma 13.

8. I soggetti autorizzati ai sensi dei commi che precedono comunicano alla autorità concedente gli spostamenti di sede, l'apertura delle filiali o succursali, la cessazione dell'attività ed hanno inoltre l'obbligo di fornire all'autorità concedente tutte le informazioni da questa richieste, nonché di fornire al servizio pubblico, mediante collegamento in rete, i dati relativi alla domanda ed offerta di lavoro che sono a loro disposizione;

9. Ai sensi delle disposizioni di cui alle leggi 20 maggio 1970, n. 300, 9 dicembre 1977, n. 903, e 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni ed integrazioni, nello svolgimento dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro è vietata ogni pratica discriminatoria basata su sesso, sulle condizioni familiari, sulla razza, sulla cittadinanza, sulla età o condizione di disabilità ⁽¹³⁾, sull'origine territoriale, sull'opinione o affiliazione politica, religiosa o sindacale dei lavoratori.

10. La raccolta, la memorizzazione e la diffusione delle informazioni avviene sulla base dei principi della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

11. Nei confronti dei prestatori di lavoro l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro deve essere esercitata a titolo gratuito, ad eccezione di categorie di lavoratori ovvero in relazione a tipi di servizi individuati con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale».

12. Il soggetto che svolge l'attività di mediazione indica gli estremi dell'autorizzazione nella propria corrispondenza ed in tutte le comunicazioni a terzi anche a carattere pubblicitario e a mezzo stampa.

13. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro del lavoro e della previdenza sociale determina, con decreto, i criteri e le modalità:

di controllo sul corretto esercizio dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro ai sensi del comma 6;

di rilascio, sospensione, revoca e trasferimento della autorizzazione;

di effettuazione delle comunicazioni di cui al comma 7;

di accesso ai dati complessivi sulle domande ed offerte di lavoro

di validazione dei codici etici o di condotta si cui al comma 15.

14. Nei confronti dei soggetti autorizzati ai sensi del presente articolo, non trovano applicazioni le disposizioni contenute nella legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modificazioni ed integrazioni (¹⁴).

15. Nei confronti dei soggetti autorizzati ai sensi del presente articolo che adottino codici etici o di condotta validati dal Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale è stabilita una riduzione del 5 per cento delle aliquote contributive dei propri dipendenti»

Articolo 3

Norme di modifica alla legge 10 aprile 1991, n. 125, in materia di azioni positive per la parità uomo-donna nel lavoro

Il comma 1 dell'articolo 2 della Legge 10 aprile 1991, n. 125 (¹⁵), è così sostituita:

«1. A partire dal 1° ottobre ed entro il 30 novembre di ogni anno, i datori di lavoro pubblici e privati, comprese le imprese di fornitura di lavoro temporaneo di cui all'articolo 2 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, i soggetti abilitati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, i centri di formazione professionale accreditati, le associazioni, le organizzazioni sindacali nazionali e territoriali possono richiedere al Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale di essere ammessi al rimborso totale o parziale di oneri finanziari connessi all'attuazione di progetti di azioni positive presentati in base al programma obiettivo di cui all'art. 6, comma 1, lettera c).».

Articolo 4

Disposizioni finali e abrogazioni

Il Governo, su proposta del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali, è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico del regime delle autorizzazioni in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro nel rispetto dei seguenti principi ⁽¹⁶⁾:

identificazione di un unico regime autorizzatorio, differenziato in funzione del tipo di attività svolta, nel rispetto delle norme di cui alla presente legge e apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni che si renderanno necessarie;
rafforzamento del regime sanzionatorio per le entità che svolgono attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro senza la relativa autorizzazione;
abrogazione delle normative direttamente o indirettamente incompatibili con la disciplina contenuta nella presente legge;
incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro.

Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali, e del Ministero degli Interni, è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una normativa di coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con la disciplina in materia di lavoro dei cittadini non comunitari, nel rispetto della normativa vigente e al fine di semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni al lavoro.

Con apposito decreto da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, ridefinisce il regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, al fine di evitare oneri aggiuntivi e ingiustificati rispetto alle esigenze di trasparenza del mercato del lavoro e di tutela dei prestatori di lavoro.

Con l'entrata in vigore della presente legge sono abrogati:

l'art. 117, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388;
il Decreto del Ministro del Lavoro 18 aprile 2001 contenente «Norme sui criteri per l'accreditamento dell'attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale».

NOTE

* Documento inedito del 15 ottobre 2001 elaborato informalmente in sede ministeriale

(1) Cfr., più diffusamente, M. Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi, Marco Biagi – *Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001), 257-289.

(2) Cfr. M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli, Torino, 1999.

(3) Cfr., più diffusamente, M. Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, cit.

(4) NB: questo percorso di riforma è stato avviato con l'articolo 1 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003, contenente la delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro.

(5) NB: questo primo profilo della riforma è ora operativo grazie alla entrata in vigore del D. Lgs. n. 297 del 19 dicembre 2002, elaborato sotto il coordinamento di Marco Biagi nei primi mesi del 2002 e successivamente approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2002.

(6) NB: anche questo profilo della riforma è confluito nell'articolo 1 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003, contenente la delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro.

(7) NB: è quanto ora espressamente previsto nell'articolo 1 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003, contenente la delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro.

(8) NB: il più volte richiamato articolo 1 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003 ha tuttavia accelerato i tempi della revisione della normativa in materia di somministrazione di manodopera ribaltando l'impianto teorico-concettuale messo a punto da Marco Biagi che, come visto, prevedeva come passaggio pregiudiziale la messa a regime dello Statuto dei lavori. Per una ricostruzione dei rapporti tra legge delega e Statuto dei lavori cfr., dal punto di vista della certificazione dei rapporti di lavoro, M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori «atipici» e la sua tenuta giudiziaria*, relazione al Convegno di Diritto del lavoro AIDLASS, Pesaro, 24-25 maggio 2002., in corso di pubblicazione in LD, 2003, n. 1.

(9) Estesa l'attività delle agenzie di lavoro temporaneo anche alla formazione e alla ricerca e selezione del personale pare ragionevole prevedere, in via eccezionale e nei limiti di cui all'art. 7, comma 2, della convenzioni OIL n. 181/1997, prevedere ipotesi in cui le agenzie possano legittimamente chiedere un compenso anche ai lavoratori, in deroga al disposto di cui all'art. 10, comma 4, Legge n. 196/1997.

(10) Il comma 4 dell'art. 10 dispone: «Chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro temporaneo è punito con ... In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo di cui all'art. 2, comma 1».

(11) Una volta esteso il raggio di azione delle agenzie di lavoro temporaneo al collocamento, alla formazione e alla ricerca e selezione del personale è forte il rischio che le agenzie di mero collocamento vengano messe completamente fuori mercato, in assenza di opportuni correttivi, schiacciate dall'alto dalle agenzie di lavoro temporaneo e dal basso dalla pletera di agenzie di ricerca e selezione del personale che oggi, in realtà, fanno vero e proprio collocamento. L'idea da cui muove il presente articolo consiste nel prendere atto che il termine "collocamento" comprende tutte quelle attività utili o necessarie all'incontro tra domanda e offerta di lavoro assimilando le agenzie di ricerca e selezione del personale alle agenzie private di collocamento. Naturalmente il tutto è possibile solo allentando i vincoli oggi vigenti in materia di agenzie private di collocamento. Del resto, le proposte di riforma della materia provenienti dagli operatori del mercato si basano sulla richiesta di una assimilazione tra agenzie di collocamento e agenzie di ricerca e selezione del personale, almeno con riferimento agli oneri economici per l'esercizio di dette attività.

Inoltre, accanto all'alleggerimento degli oneri posti alle agenzie di mediazione si è provveduto alla introduzione di un grado di decentramento nella gestione del regime delle autorizzazioni.

(12) Si tratta di un raccordo con la disciplina sulla fornitura di lavoro temporaneo, nella prospettiva della costituzione di un regime unitario delle autorizzazioni per gli operatori privati che svolgono attività di intermediazione sul mercato del lavoro.

(13) Disposizione introdotta in conformità all'art. 5, comma 1, della convenzione OIL n. 181/1997.

(14) Si ritiene opportuno non procedere alla abrogazione della legge 29 aprile 1949, n. 264, per evitare una grave lacuna normativa e il conseguente depotenziamento del regime autorizzatorio di cui al presente provvedimento. L'abrogazione della legge 29 aprile 1949, n. 264, impone una revisione complessiva della disciplina in materia di intermediazione e interposizione dei rapporti di lavoro, eventualmente comprensiva della Legge n. 1369/1960, in ragione della interferenza tra le due normative.

(15) La modifica è resa opportuna al fine di ricomprendere le agenzie di collocamento e di lavoro temporaneo nel campo di applicazione della normativa sulle azioni positive.

(16) La delega ha non solo una funzione di razionalizzazione e chiarificazione, in base ad un unico regime autorizzatorio, ma anche una funzione "emersione" della pletera di agenzie e pseudo-agenzie che attualmente operano ai margini della legalità. In sostanza si prospetta un periodo transitorio, rispetto al quale le imprese sono incentivate a ottenere l'autorizzazione, posto che, terminato il regime transitorio, potranno entrare in vigore disposizioni più rigide per la autorizzazione (o comunque qualcosa di simile).

Allegati 7-13
Proposte di intervento sulla disciplina dei licenziamenti e di modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori (bozze di articolato normativo del 6 novembre 2000)

Schema n. 1

Misure temporanee a sostegno della occupazione regolare e a tempo indeterminato

Articolo 1

*Sospensione temporanea della applicazione dell'articolo 18,
Legge n. 300/1970 in funzione della incentivazione
della occupazione regolare e a tempo indeterminato*

A decorrere dal 1° gennaio 2001, il disposto di cui all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, non trova applicazione per tutti i nuovi lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

I lavoratori di cui al comma che precede sono soggetti alla applicazione delle disposizioni di cui alla Legge 15 luglio 1966, n. 604, così come modificata dalla Legge 11 maggio 1990, n. 108.

In deroga alle disposizioni di cui ai commi che precedono, l'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, continua a trovare applicazione con riferimento agli effetti giuridici del licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 9 gennaio 1963, n. 7 e del licenziamento in caso di maternità a norma dell'articolo 2110 del Codice Civile.

Per tutta la durata di applicazione della presente legge, le disposizioni di cui ai commi che precedono trovano applicazione unicamente con riferimento ai datori di lavoro che forniscono con regolarità tutte le informazioni di cui al successivo articolo 2, comma 3.

Articolo 2

Durata della legge e verifiche

La presente legge ha carattere sperimentale e avrà validità di tre anni.

Decorsi trenta mesi anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti sul mercato del lavoro e sui livelli di occupazione delle disposizioni dettate dal precedente articolo e ne riferisce al Parlamento entro due mesi, al fine di valutare l'opportunità di una sua proroga.

Ai fini della verifica di cui al comma che precede, ogni tre mesi i datori di lavoro forniscono alle Direzioni provinciali per l'impiego competenti per territorio, alla rappresentanza sindacale unitaria ovvero alle rappresentanze aziendali e, in mancanza, alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale informazioni relative:

- a tutte le nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- al numero e ai motivi delle nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato;
- ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in atto;
- alle percentuali dei lavoratori complessivamente assunti con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato rispetto a tutte le altre tipologie di lavoratori;
- al numero e ai motivi dei licenziamenti dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;
- alle dimissioni dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;
- ad ogni altra notizia richiesta dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale.

Il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, può, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, predisporre un modulo standard per la semplificazione della raccolta delle informazioni di cui al comma che precede.

Ai fini della valutazione delle informazioni raccolte ai sensi dei commi che precedono il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale può commissionare a centri di ricerca universitari studi scientifici volti a valutare gli effetti della sperimentazione di cui alla presente legge sul mercato del lavoro italiano e sui tassi di occupazione e di disoccupazione.

Nota esplicativa

Schema n. 1 – doppio binario: ipotesi forte – versione A

Si introduce una sospensione temporanea dell'art. 18 St. lav. con riferimento a tutti i nuovi lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a partire dal 1° gennaio 2001.

Si dà luogo, pertanto, a una "discriminazione" tra i lavoratori assunti prima e quelli assunti dopo il 1° gennaio 2001; tale discriminazione può essere giustificata in ragione sia del carattere sperimentale della disciplina sia della finalità promozionale della occupazione stabile.

Schema n. 2
**Misure temporanee a sostegno
della occupazione regolare e a tempo indeterminato**

Articolo 1

*Sospensione temporanea della applicazione dell'articolo 18,
Legge n. 300/1970 in funzione della incentivazione
della occupazione regolare e a tempo indeterminato*

A decorrere dal 1° gennaio 2001, il disposto di cui all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, non trova applicazione per un periodo di sperimentazione di tre anni, ai fini della valutazione dell'incidenza dell'istituto della reintegrazione del rapporto di lavoro sui tassi di assunzione regolare e con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Per tutta la fase di sperimentazione della presente legge trovano applicazione delle disposizioni di cui alla Legge 15 luglio 1966, n. 604, così come modificata dalla Legge 11 maggio 1990, n. 108.

In deroga alle disposizioni di cui ai commi che precedono, l'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, continua a trovare applicazione con riferimento agli effetti giuridici del licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 9 gennaio 1963, n. 7 e del licenziamento in caso di maternità a norma dell'articolo 2110 del Codice Civile.

Per tutta la durata di applicazione della presente legge, le disposizioni di cui ai commi che precedono trovano applicazione unicamente con riferimento ai datori di lavoro che forniscono con regolarità tutte le informazioni di cui al successivo articolo 2, comma 3.

Articolo 2

Durata della legge e verifiche

La presente legge ha carattere sperimentale e avrà validità di tre anni.

Decorsi trenta mesi anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori di

lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti sul mercato del lavoro e sui livelli di occupazione delle disposizioni dettate dal precedente articolo e ne riferisce al Parlamento entro due mesi, al fine di valutare l'opportunità di una sua proroga.

Ai fini della verifica di cui al comma che precede, ogni tre mesi i datori di lavoro forniscono alle Direzioni provinciali per l'impiego competenti per territorio, alla rappresentanza sindacale unitaria ovvero alle rappresentanze aziendali e, in mancanza, alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale informazioni relative:

a tutte le nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;

al numero e ai motivi delle nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato;

ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in atto;

alle percentuali dei lavoratori complessivamente assunti con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato rispetto a tutte le altre tipologie di lavoratori;

al numero e ai motivi dei licenziamenti dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;

alle dimissioni dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;

ad ogni altra notizia richiesta dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale.

Il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, può, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, predisporre un modulo standard per la semplificazione della raccolta delle informazioni di cui al comma che precede.

Ai fini della valutazione delle informazioni raccolte ai sensi dei commi che precedono il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale può commissionare a centri di ricerca universitari studi scientifici volti a valutare gli effetti della sperimentazione di cui alla presente legge sul mercato del lavoro italiano e sui tassi di occupazione e di disoccupazione.

Nota esplicativa

Schema n. 2 – doppio binario: ipotesi forte – versione B

Rispetto alla VERSIONE A (schema n. 1), la VERSIONE B (schema n. 2) pare fornire maggiori garanzie di tenuta della legge rispetto alla probabile eccezione di incostituzionalità del provvedimento sub A.

In effetti, sebbene caratterizzato dal dato della sperimentality ai fini dell'incremento dei tassi di occupazione regolare, lo schema n. 1 (VERSIONE A) introduce una discriminazione in un certo senso "arbitraria" tra lavoratori assunti prima e dopo il 1° gennaio 2001. Per contro, sospendendo per tutti i lavoratori l'applicazione dell'art. 18 non si potrebbe più proporre l'eccezione di incostituzionalità fondata sulla diversità di disciplina del licenziamento riguardo alla reintegra nel rapporto di lavoro.

E' peraltro evidente che la VERSIONE B, quantunque esente dai probabili vizi di illegittimità costituzionale che potrebbero essere imputati alla VERSIONE A, risulta più problematica sul piano politico, relativamente alla sua realizzabilità.

Schema n. 3
**Misure temporanee a sostegno
della occupazione regolare e a tempo indeterminato**

Articolo 1

*Ridefinizione del campo di applicazione
della normativa in materia di licenziamenti illegittimi*

A decorrere dal 1° gennaio 2001, il disposto di cui all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, non trova applicazione:

per i lavoratori alla prima esperienza di lavoro con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e comunque non oltre il compimento del trentaduesimo anno di età del lavoratore, fatto salvo quanto disposto nella successiva lettera c);

per tutte le nuove assunzioni a tempo indeterminato (*), per i primi tre anni di lavoro, nei territori di Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise, nonché nelle province nelle quali il tasso medio annuo di disoccupazione, secondo la definizione allargata ISTAT, rilevato per l'anno precedente all'assunzione, è superiore di almeno il 3 per cento alla media nazionale risultante dalla medesima rilevazione;

per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano maturato una anzianità di servizio presso lo stesso datore di lavoro inferiore a un anno;

in caso di conversione del contratto di lavoro a tempo determinato ovvero del contratto di collaborazione coordinata e continuativa in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, per i primi tre anni dalla data di conversione del contratto.

I lavoratori di cui al comma che precede sono soggetti alla applicazione delle disposizioni di cui alla Legge 15 luglio 1966, n. 604, così come modificata dalla Legge 11 maggio 1990, n. 108.

In deroga alle disposizioni di cui ai commi che precedono, l'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, continua a trovare applicazione con riferimento agli effetti giuridici del licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 9 gennaio 1963, n. 7 e del licenziamento in caso di maternità a norma dell'articolo 2110 del Codice Civile.

Per tutta la durata di applicazione della presente legge, le disposizioni di cui ai commi che precedono trovano applicazione unicamente con riferimento ai datori di lavoro che forniscono con regolarità tutte le informazioni di cui al successivo articolo 2, comma 3.

Ai fini della applicazione della presente legge, nel concetto di nuove assunzioni rientrano anche i lavoratori coinvolti da processi di emersione dal sommerso.

Articolo 2

Durata della legge e verifiche

La presente legge ha carattere sperimentale e avrà validità di tre anni.

Decorsi trenta mesi anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti sul mercato del lavoro e sui livelli di occupazione delle disposizioni dettate dal precedente articolo e ne riferisce al Parlamento entro due mesi, al fine di valutare l'opportunità di una sua proroga.

Ai fini della verifica di cui al comma che precede, ogni tre mesi i datori di lavoro forniscono alle Direzioni provinciali per l'impiego competenti per territorio, alla rappresentanza sindacale unitaria ovvero alle rappresentanze aziendali e, in mancanza, alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale informazioni relative:

a tutte le nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
al numero e ai motivi delle nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato;
ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in atto;
alle percentuali dei lavoratori complessivamente assunti con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato rispetto a tutte le altre tipologie di lavoratori;
al numero e ai motivi dei licenziamenti dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;
alle dimissioni dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;
ad ogni altra notizia richiesta dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale.

Il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, può, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano

nazionale, predisporre un modulo standard per la semplificazione della raccolta delle informazioni di cui al comma che precede.

Ai fini della valutazione delle informazioni raccolte ai sensi dei commi che precedono il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale può commissionare a centri di ricerca universitari studi scientifici volti a valutare gli effetti della sperimentazione di cui alla presente legge sul mercato del lavoro italiano e sui tassi di occupazione e di disoccupazione.

Nota esplicativa

Schema n. 3 – doppio binario: ipotesi debole – versione A

A sostegno della occupazione regolare e stabile si introducono deroghe soggettive al campo di applicazione dell'articolo 18 St. lav. Lo stimolo è quello della assunzione con contratti a tempo indeterminato

* Per il concetto di «nuove assunzioni» v. *infra*, il comma 5. E' nel comma 5 che vengono ricomprese le imprese che emergono dal sommerso.

Schema n. 4
**Misure temporanee a sostegno
della occupazione regolare e a tempo indeterminato**

Articolo 1

*Ridefinizione del campo di applicazione
della normativa in materia di licenziamenti illegittimi*

A decorrere dal 1° gennaio 2001, il disposto di cui all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, non trova applicazione:

per i lavoratori residenti nei territori di Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise, nonché nelle province nelle quali il tasso medio annuo di disoccupazione, secondo la definizione allargata ISTAT, rilevato per l'anno precedente all'assunzione, è superiore di almeno il 3 per cento alla media nazionale risultante dalla medesima rilevazione;
per le imprese che applicano contratti di emersione dal sommerso ai sensi della normativa vigente.

I lavoratori di cui al comma che precede sono soggetti alla applicazione delle disposizioni di cui alla Legge 15 luglio 1966, n. 604, così come modificata dalla Legge 11 maggio 1990, n. 108.

In deroga alle disposizioni di cui ai commi che precedono, l'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, continua a trovare applicazione con riferimento agli effetti giuridici del licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 9 gennaio 1963, n. 7 e del licenziamento in caso di maternità a norma dell'articolo 2110 del Codice Civile.

Per tutta la durata di applicazione della presente legge, le disposizioni di cui ai commi che precedono trovano applicazione unicamente con riferimento ai datori di lavoro che forniscono con regolarità tutte le informazioni di cui al successivo articolo 2, comma 3.

Articolo 2

Durata della legge e verifiche

La presente legge ha carattere sperimentale e avrà validità di tre anni.

Decorsi trenta mesi anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti sul mercato del lavoro e sui livelli di occupazione delle disposizioni dettate dal precedente articolo e ne riferisce al Parlamento entro due mesi, al fine di valutare l'opportunità di una sua proroga.

Ai fini della verifica di cui al comma che precede, ogni tre mesi i datori di lavoro forniscono alle Direzioni provinciali per l'impiego competenti per territorio, alla rappresentanza sindacale unitaria ovvero alle rappresentanze aziendali e, in mancanza, alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale informazioni relative:

- a tutte le nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- al numero e ai motivi delle nuove assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato;
- ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in atto;
- alle percentuali dei lavoratori complessivamente assunti con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato rispetto a tutte le altre tipologie di lavoratori;
- al numero e ai motivi dei licenziamenti dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;
- alle dimissioni dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2001;
- ad ogni altra notizia richiesta dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale.

Il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, può, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, predisporre un modulo standard per la semplificazione della raccolta delle informazioni di cui al comma che precede.

Ai fini della valutazione delle informazioni raccolte ai sensi dei commi che precedono il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale può commissionare a centri di ricerca universitari studi scientifici volti a valutare gli effetti della sperimentazione di cui alla presente legge sul mercato del lavoro italiano e sui tassi di occupazione e di disoccupazione.

Nota esplicativa

Schema n. 4 – doppio binario: ipotesi debole – versione B

Rispetto alla VERSIONE A dello schema n. 3, la VERSIONE B della ipotesi debole (schema n. 4) restringe l'ambito delle deroghe soggettive alla applicazione dell'articolo 18, Legge 20 maggio 1970, n. 300.

Tuttavia, al fine di estendere il più possibile il campo di applicazione delle deroghe, alla lett. a) dell'articolo 1, comma 1, si è preferito fare riferimento ai lavoratori residenti nelle aree del Sud e nelle aree depresse, piuttosto che far riferimento sulla collocazione della azienda, dello stabilimento o della unità produttiva, in linea con quanto previsto in tema di sgravi contributivi.

*Schema n. 5 – limiti dimensionali per l'applicazione
della normativa sui licenziamenti illegittimi*
**Ridefinizione del campo di applicazione dell'articolo 18, Legge 20
maggio 1970, n. 300**

Articolo 1

*Ridefinizione del campo di applicazione
dell'articolo 18, Legge 20 maggio 1970, n. 300*

Il comma 2 dell'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Ai fini del computo del numero dei prestatori di lavoro di cui al primo comma si tiene conto esclusivamente dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. I lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato parziale vengono computati per la quota di orario effettivamente svolto, tenendo conto, a tale proposito, che il computo delle unità lavorative fa riferimento all'orario previsto dalla contrattazione collettiva del settore. Non si computano il coniuge ed i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea diretta e in linea collaterale».

Nota per la lettura

La parte che modifica il testo vigente dell'articolo 18 è stata evidenziata con l'utilizzo del carattere corsivo + sottolineato.

Schema n. 6 – reintegrazione e arbitrato – versione A
**Nuove disposizioni in tema di reintegrazione del lavoratore nel
luogo di lavoro**

Articolo 1

Campo di applicazione della legge: esclusioni

Fermo restando quanto previsto dal successivo articolo 6, le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano nei confronti:

dei prestatori di lavoro ultrasessantenni, in possesso dei requisiti pensionistici, sempre che non abbiano optato per la prosecuzione del rapporto ai sensi dell'art. 6 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 791, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 54;
del personale domestico di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 339;
dei lavoratori a domicilio di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877.

Fermo restando quanto disposto da disposizioni di contratto individuale o collettivo, ai dirigenti si applica soltanto la disposizione di cui all'art. 2, comma 1.

Articolo 2

*Comunicazione del licenziamento e preavviso **

Il recesso dal rapporto deve essere sempre comunicato al lavoratore in forma scritta. La mancanza della forma scritta rende il licenziamento inefficace.

Quando non sia stato stipulato il patto di prova o il relativo termine sia scaduto, il licenziamento non disciplinare deve essere comunicato al lavoratore con un preavviso non inferiore a un periodo pari a tanti mesi quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio del lavoratore nell'azienda, con un minimo di sei e un massimo di dodici.

Dal momento della comunicazione di cui al comma 2 il lavoratore ha la facoltà di optare per la cessazione immediata del rapporto di lavoro. In tal caso è dovuta al lavoratore una indennità sostitutiva pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono i mesi del periodo residuo di preavviso. Detta indennità costituisce a tutti gli effetti parte integran-

te della retribuzione imponibile ai fini delle assicurazioni obbligatorie.

Quando il licenziamento sia motivato da soppressione del posto di lavoro con corrispondente riduzione dell'organico aziendale, il datore di lavoro ha la facoltà di esonerare il lavoratore dalla prestazione dopo il primo mese del periodo di preavviso. In tal caso è dovuta al lavoratore una indennità sostitutiva calcolata secondo i parametri di cui al comma che precede.

Il termine di preavviso di cui al secondo comma è dimezzato:

nel caso di datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze meno di sedici lavoratori subordinati, ivi compresi gli apprendisti e i contratti di formazione e lavoro;

nel caso di licenziamento di lavoratore che alla data della comunicazione del licenziamento abbia raggiunto i requisiti per il pensionamento di anzianità o di vecchiaia.

Articolo 3

Giusta causa e giustificato motivo di licenziamento

Nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato, intercedente con datori di lavoro privati o con enti pubblici, ove la stabilità non sia assicurata da norme di legge, di regolamento, e di contratto collettivo o individuale, il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del Codice Civile o per giustificato motivo.

La determinazione della presenza di una giusta causa o di un giustificato motivo spetta, su richiesta scritta del lavoratore nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione del licenziamento, al collegio arbitrale di cui all'art. 7.

Nel valutare la giustificatezza o meno del licenziamento, il collegio arbitrale utilizza come parametro di riferimento, ove esistano, le tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Articolo 4

Licenziamento privo di giustificazione

Fatto salvo quanto disposto dall'art. 6, nel caso in cui il licenziamento risulti viziato dalla assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo il collegio arbitrale

di cui all'art. 7 dispone la reintegrazione del lavoratore, con eventuale pagamento di una penale a titolo risarcitorio determinata secondo equità, o, in alternativa, il versamento di una indennità determinata dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. La reintegrazione nel posto di lavoro non può in ogni caso essere disposta con riferimento ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupano alle loro dipendenze più di quindici prestatori di lavoro o più di cinque se trattasi di imprenditore agricolo ovvero ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che nell'ambito dello stesso comune occupano più di quindici dipendenti e alle imprese agricole che nel medesimo ambito territoriale occupano più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva singolarmente considerata non raggiunge tali limiti, e in ogni caso ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che occupano alle loro dipendenze più di sessanta prestatori di lavoro.

In assenza di determinazione da parte dei contratti collettivi di cui al comma che precede, al lavoratore ingiustamente licenziato è dovuta una indennità * pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio in azienda, aumentati di sei e diminuiti del numero di mesi del preavviso spettante al lavoratore e da lui effettivamente goduto a norma dei commi 2 e 3 dell'articolo 2, nonché del numero di mensilità di indennità sostitutiva del preavviso eventualmente corrisposti a norma del comma 4 del medesimo articolo.

Nel valutare le conseguenze del licenziamento privo di giustificazione di cui al comma 1, il collegio arbitrale è vincolato alla applicazione dei parametri fissati dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, in modo da tenere nel debito conto, in particolare, le motivazioni concrete del licenziamento, le dimensioni aziendali, l'anzianità di servizio in azienda, il comportamento delle parti nella fase antecedente al licenziamento, il comportamento delle parti nella fase arbitrale, le condizioni del mercato locale.

Qualora, entro sei mesi dalla data di approvazione della presente legge, non sia intervenuta la determinazione da parte dei contratti collettivi nazionali dei parametri di riferimento di cui al comma che precede, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale convoca le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative, al fine di promuovere la stipulazione dei contratti. In caso di mancata stipulazione, entro trenta giorni successivi alla convocazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale individua in via sperimentale, con proprio decreto, i parametri di riferimento per valutare le conseguenze del licenziamento ingiustificato.

Nell'ipotesi in cui il collegio arbitrale opti per il versamento di una indennità di licenziamento, questa non costituisce retribuzione imponibile ai fini delle assicurazioni obbligatorie.

Articolo 5

Licenziamento collettivo

Il comma 3 dell'art. 5, della legge 23 luglio 1991 n. 223 è sostituito dal seguente:

«Al recesso, del quale sia stata dichiarata l'inefficacia o l'invalidità, si applica l'art. 5 della legge (DELLA PRESENTE LEGGE)»

Articolo 6

Licenziamento discriminatorio

Il licenziamento determinato da ragioni discriminatorio a norma dell'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, è nullo indipendentemente dalla ragione addotta e comporta la reintegrazione nel posto di lavoro. Competente a decidere circa il carattere discriminatorio del licenziamento è il Pretore in funzione di giudice del lavoro.

La disposizione di cui al comma che precede si applica a tutti i rapporti di lavoro subordinato, anche speciali, soggetti a prova o di durata determinata, compreso il rapporto di lavoro del dirigente.

Art. 7

*Collegio arbitrale **

La composizione di tutte le controversie concernenti la giustificata o meno del licenziamento sarà deferita a un Collegio arbitrale secondo le procedure previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. Tali contratti dovranno stabilire, in particolare:

l'istituzione di collegi o camere arbitrali stabili, composti e distribuiti su tutto il territorio nazionale;
le modalità di presentazione dell'istanza di arbitrato;

la composizione del Collegio arbitrale e la procedura per la nomina del Presidente e dei suoi componenti;
le forme e i modi di espletamento della eventuale istruttoria;
il termine entro il quale il collegio deve emettere il lodo, dandone comunicazione alle parti interessate
i criteri di liquidazione delle spese arbitrali.

In mancanza di previsioni della contrattazione collettiva, la composizione della controversia sarà deferita a un collegio di tre arbitri che saranno nominati uno dal lavoratore, uno dal datore di lavoro e il terzo, che fungerà da Presidente del Collegio arbitrale, dai due predetti arbitri, o, in caso di disaccordo tra gli stessi o di mancata nomina del proprio arbitro da parte di uno dei contraenti, dal Presidente del Tribunale della circoscrizione in cui è la sede dell'arbitrato tra il novero dei professori universitari di diritto del lavoro e di relazioni industriali. A scelta del lavoratore, la sede dell'arbitrato è stabilita con riferimento all'ultima sede di lavoro ovvero alla sede legale dell'impresa in Italia.

Le parti hanno facoltà di stabilire tra loro le norme che gli arbitri debbono applicare al merito della controversia oppure di disporre che gli arbitri pronuncino secondo equità, nel rispetto in entrambi i casi di quanto stabilito dalla presente legge. In assenza di accordo tra le parti, gli arbitri, esperito un tentativo di conciliazione, decideranno a maggioranza semplice, secondo le indicazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro. Salvo diverso accordo tra le parti, per la liquidazione delle spese della procedura arbitrale si applicano gli art. 91, comma 1, e 92 del Codice di Procedura Civile.

Articolo 8

*Impugnazione del lodo **

Il lodo arbitrale può essere impugnato davanti al competente Tribunale per errore, violenza e dolo, nonché per inosservanza delle disposizioni previste dall'articolo 412 *ter* del Codice di procedura civile.

Articolo 9

Abrogazioni

Con l'entrata in vigore della presente legge sono abrogati:

la legge 15 luglio 1966, n. 604;
l'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300;

la legge 11 maggio 1990, n. 108;
il comma 3 * dell'articolo 5 della legge 23 luglio 1991 n. 223.

Articolo 10

Disposizioni finali

La presente legge entra in vigore un anno dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Decorsi quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo procede a una verifica con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale degli effetti delle disposizioni in essa contenute e ne riferisce al Parlamento entro sei mesi.

Ai fini della verifica di cui al comma precedente i collegi arbitrali forniscono ogni trimestre dati e statistiche sulle sanzioni applicate, sui tempi e sul numero delle controversie risolte, nonché ogni dato utile a comprendere gli effetti della legge.

Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla medesima, uno o più decreti legislativi recanti norme per incentivare il ricorso alle procedure di conciliazione e di arbitrato previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro, anche mediante agevolazioni di carattere fiscale e contributivo nonché mediante la devoluzione di risorse finanziarie ad enti bilaterali quale contributo al funzionamento dei collegi stabili di conciliazione e di arbitrato *.

* V., per l'impostazione del presente articolo, il DDL DEBENEDETTI.

* V., per l'impostazione del presente comma, il DDL DEBENEDETTI.

* Si segnala la possibilità di rinviare espressamente, in alternativa al testo dell'articolo 7, agli artt. 412 *ter* e *quater* del Codice di Procedura Civile.

* Conforme al punto 9, lett. B) della bozza di accordo tra le parti sociali del 12 gennaio 2000. Si segnala la possibilità di rinviare espressamente, in alternativa al testo dell'articolo 7, agli artt. 412 *ter* e *quater* del Codice di Procedura Civile.

* Verifica se comma 1 o 3.

* V., per l'impostazione del presente comma, il DDL BASTIANONI.

Schema n. 7 – reintegrazione e arbitrato – versione B
**Nuove disposizioni in tema di reintegrazione del lavoratore nel
luogo di lavoro**

Articolo 1

Nuovo testo dell'articolo 18, Legge 20 maggio 1970, n. 300

L'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 è sostituito dal seguente:

«1. Ferma restando l'esperibilità delle procedure previste dall'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, il giudice con la sentenza con cui dichiara inefficace il licenziamento ai sensi dell'articolo 2 della predetta legge o annulla il licenziamento intimato senza giusta causa o giustificato motivo, ovvero ne dichiara la nullità a norma della legge stessa, ordina al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici prestatori di lavoro o più di cinque se trattasi di imprenditore agricolo, di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro. Tali disposizioni si applicano altresì ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che nell'ambito dello stesso comune occupano più di quindici dipendenti e alle imprese agricole che nel medesimo ambito territoriale occupano più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva singolarmente considerata non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro imprenditore e non imprenditore che occupa alle sue dipendenze più di sessanta prestatori di lavoro.

2. Nel corso del giudizio di cui al primo comma se, su richiesta del datore di lavoro, il giudice ritiene esistano sufficienti motivazioni che rendano dubbia l'opportunità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, può deferire la decisione circa le conseguenze del licenziamento privo di giustificazione al Collegio arbitrale di cui all'articolo 2 della legge (inserire il numero della PRESENTE LEGGE). I contratti collettivi possono individuare i casi in cui il giudice è tenuto a deferire la decisione circa la reintegrazione del lavoratore al Collegio arbitrale.

3. Ai fini del computo del numero dei prestatori di lavoro di cui al primo comma si tiene conto anche dei lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro, dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale, per la quota di orario effettivamente svolto, tenendo conto a tale proposito che il computo delle unità lavorative fa riferimento all'orario previsto dalla contrattazione collettiva del settore. Non si computano il coniuge ed i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea diretta e in linea collaterale.

4. Il computo dei limiti occupazionali di cui al secondo comma non incide su norme o istituti che prevedono agevolazioni finanziarie o creditizie.

5. Il giudice con la sentenza di cui al primo comma condanna il datore di lavoro

al risarcimento del danno subito dal datore di lavoro per il licenziamento di cui sia stata accertata l'inefficacia o l'invalidità stabilendo una indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello della effettiva reintegrazione e al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali dal momento del licenziamento al momento della effettiva reintegrazione; in ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione globale di fatto.

6. Fermo restando il diritto al risarcimento del danno così come previsto al quarto comma, al prestatore di lavoro è data facoltà di chiedere al datore di lavoro in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro un'indennità pari a quindici mensilità di retribuzione globale di fatto. Qualora il lavoratore entro trenta giorni dell'invito del datore di lavoro non abbia ripreso il servizio, né abbia richiesto entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza il pagamento dell'indennità di cui al presente comma, il rapporto di lavoro si intende risolto allo spirare dei termini predetti.

7. La sentenza pronuncia nel giudizio di cui al primo comma è provvisoriamente esecutiva.

8. Nell'ipotesi di licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 22, su istanza congiunta del lavoratore e del sindacato cui questi aderisce o conferisce mandato, il giudice, in ogni stato e grado del giudizio di merito, può disporre con ordinanza quando ritenga irrilevanti o insufficienti gli elementi di prova forniti dal datore di lavoro, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro.

9. L'ordinanza di cui al comma precedente può essere impugnata con reclamo immediato al giudice medesimo che l'ha pronunciata. Si applicano le disposizioni dell'articolo 178, terzo, quarto, quinto e sesto comma del Codice di procedura civile. *L'ordinanza può essere revocata con la sentenza che decide la causa. Su richiesta del datore di lavoro il giudice valuta circa l'opportunità di deferire al Collegio arbitrale di cui all'articolo 2 della legge (inserire il numero della PRESENTE LEGGE) il giudizio circa la reintegrazione del lavoratore. I contratti collettivi possono individuare i casi in cui il giudice è tenuto a deferire la decisione circa la reintegrazione dei lavoratori di cui all'articolo 22 al Collegio arbitrale.*

10. Nell'ipotesi del licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 22 il datore di lavoro che non ottempera alla sentenza di cui al primo comma *ovvero alla decisione del Collegio arbitrale*, ovvero alla ordinanza di cui all'ottavo comma non impugnata o confermata dal giudice che l'ha pronunciata, è tenuto anche, per ogni giorno di ritardo al pagamento a favore del fondo adeguamento pensioni di una somma pari all'importo della retribuzione dovuta al lavoratore»

Nota per la lettura dell'articolo 1

Sono evidenziate in carattere corsivo + sottolineato le parti aggiunte al testo dell'attuale articolo 18 St. Lav. (con il corsivo viene evidenziato il semplice spostamento topografico) la numerazione dei commi, finalizzata a facilitare la lettura del nuovo testo dell'articolo 18, andrà poi eliminata.

Articolo 2

Collegio arbitrale

Nel decidere le conseguenze del licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo le parti ovvero il giudice ai sensi di quanto previsto al comma secondo dell'articolo 18, legge 20 maggio 1970, n. 300 possono deferire la risoluzione della controversia a un Collegio arbitrale secondo le procedure previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. Tali contratti dovranno stabilire, in particolare:

- l'istituzione di collegi o camere arbitrali stabili, composti e distribuiti su tutto il territorio nazionale;
- le modalità di presentazione dell'istanza di arbitrato;
- la composizione del Collegio arbitrale e la procedura per la nomina del Presidente e dei suoi componenti;
- le forme e i modi di espletamento della eventuale istruttoria;
- il termine entro il quale il collegio deve emettere il lodo, dandone comunicazione alle parti interessate
- i criteri di liquidazione delle spese arbitrali.

In mancanza di previsioni della contrattazione collettiva, la composizione della controversia sarà deferita a un collegio di tre arbitri che saranno nominati uno dal lavoratore, uno dal datore di lavoro e il terzo, che fungerà da Presidente del Collegio arbitrale, dai due predetti arbitri, o, in caso di disaccordo tra gli stessi o di mancata nomina del proprio arbitro da parte di uno dei contraenti, dal Presidente del Tribunale della circoscrizione in cui è la sede dell'arbitrato tra il novero dei professori universitari di diritto del lavoro e di relazioni industriali. A scelta del lavoratore, la sede dell'arbitrato è stabilita con riferimento all'ultima sede di lavoro ovvero alla sede legale dell'impresa in Italia.

Le parti hanno facoltà di stabilire tra loro le norme che gli arbitri debbono applicare al merito della controversia oppure di disporre che gli arbitri pronuncino secondo equità, nel rispetto in entrambi i casi di quanto stabilito dalla presente legge. In assenza di accordo tra le parti, gli arbitri, esperito un tentativo di conciliazione, decideranno a maggioranza semplice, secondo le indicazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro. Salvo diverso accordo tra le parti, per la liquidazione delle spese della procedura arbitrale si applicano gli art. 91, comma 1, e 92 del Codice di Procedura Civile.

Articolo 3

Conseguenze del licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo

In alternativa alla reintegrazione del lavoratore il Collegio arbitrale può disporre il versamento di un'indennità nella misura determinata dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

In assenza di determinazione da parte dei contratti collettivi di cui al comma che precede, al lavoratore ingiustamente licenziato è dovuta una indennità pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio in azienda, aumentati di sei e diminuiti del numero di mesi del preavviso spettante al lavoratore e da lui effettivamente goduto a norma dei commi 2 e 3 dell'articolo 2, nonché del numero di mensilità di indennità sostitutiva del preavviso eventualmente corrisposti a norma del comma 4 del medesimo articolo.

Nel decidere circa l'alternativa tra reintegrazione del lavoratore o versamento di un'indennità il Collegio arbitrale è vincolato alla applicazione dei criteri fissati dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, in modo da tenere nel debito conto, in particolare, le motivazioni concrete del licenziamento, le dimensioni aziendali, l'anzianità di servizio in azienda, il comportamento delle parti nella fase antecedente al licenziamento, il comportamento delle parti nella fase arbitrale, le condizioni del mercato locale.

Qualora, entro sei mesi dalla data di approvazione della presente legge, non sia intervenuta la determinazione da parte dei contratti collettivi nazionali dei parametri di riferimento di cui al comma che precede, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale convoca le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative, al fine di promuovere la stipulazione dei contratti. In caso di mancata stipulazione, entro trenta giorni successivi alla convocazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale individua in via sperimentale, con proprio decreto, i parametri di riferimento per valutare le conseguenze del licenziamento ingiustificato.

Articolo 4

*Impugnazione del lodo **

Il lodo arbitrale può essere impugnato davanti al competente Tribunale per errore,

violenza e dolo, nonché per inosservanza delle disposizioni previste dall'articolo 412 ter del Codice di procedura civile.

Articolo 5

Disposizioni finali

La presente legge entra in vigore un anno dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Decorsi quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo procede a una verifica con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale degli effetti delle disposizioni in essa contenute e ne riferisce al Parlamento entro sei mesi.

Ai fini della verifica di cui al comma precedente i collegi arbitrali forniscono ogni trimestre dati e statistiche sulle sanzioni applicate, sui tempi e sul numero delle controversie risolte, nonché ogni dato utile a comprendere gli effetti della legge.

Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla medesima, uno o più decreti legislativi recanti norme per incentivare il ricorso alle procedure di conciliazione e di arbitrato previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro, anche mediante agevolazioni di carattere fiscale e contributivo nonché mediante la devoluzione di risorse finanziarie ad enti bilaterali quale contributo al funzionamento dei collegi stabili di conciliazione e di arbitrato *.

* Conforme al punto 9, lett. B) della bozza di accordo tra le parti sociali del 12 gennaio 2000. Si segnala la possibilità di rinviare espressamente, in alternativa al testo dell'articolo 7, agli artt. 412 *ter* e *quater* del Codice di Procedura Civile.

* V., per l'impostazione del presente comma, il DDL BASTIANONI.

Brevi note per la riforma degli ammortizzatori sociali

Gli ammortizzatori sociali in Italia: un quadro normativo disorganico e irrazionale

E' opinione unanime che l'attuale regime degli ammortizzatori sociali dia luogo a un *corpus* normativo disorganico e quasi ingovernabile, caratterizzato da successive sovrapposizioni che lo rendono neppure lontanamente riconducibile al concetto di «sistema».

Altrettanto condivisa è la valutazione circa la presenza di gravi anomalie rispetto agli altri Paesi della Unione Europea.

I confronti con gli altri Paesi evidenziano infatti come, a fronte di una spesa complessiva non dissimile, il regime attuale della spesa sociale – e quello degli ammortizzatori sociali in particolare – presenti due marcate distorsioni: una relativa alla copertura dei rischi di “disoccupazione/formazione”, con una spesa tra le più basse d'Europa a fronte invece di una spesa tra le più alte per i “sostegni passivi” e la tutela verso la “vecchiaia”; l'altra relativa alle categorie protette, in ragione di un forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o ex lavoratori) del mercato del lavoro regolare e ordinario (grande impresa e pubblico impiego) rispetto a quelle riservate agli altri gruppi di lavoratori e ai non occupati.

Come già chiaramente denunciato nel corso della passata legislatura dalla c.d. «Commissione Onofri» (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale – Relazione finale del 28 febbraio 1997), nell'attuale sistema degli ammortizzatori sociali «vi sono innumerevoli iniquità di trattamento (criteri di eleggibilità, durata, ammontare dei benefici, ecc.), ricollegabili in larga parte al prevalere di meccanismi di pressione, che escludono i gruppi e i soggetti meno rappresentati» (p. 13). Vero è che:

la rigidità dei trattamenti costituisce, soprattutto nell'ambito dei gruppi più tutelati, un oggettivo ostacolo ai processi di mobilità;
le varie forme di sostegno non seguono un disegno logico per il reinserimento lavorativo;
nell'assenza di veri e propri strumenti di assistenza si verifica un utilizzo improprio e “assistenzialistico” di strumenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro (ibidem).

Per comprendere il funzionamento del meccanismo, e in vista del riordino della

materia, si deve in primo luogo ricordare come oggi coesistano almeno tre diversi modelli nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali:

un sistema assicurativo con tutele limitate nel tempo e negli importi nei settori extra-agricoli (l'indennità ordinaria);

un sistema assicurativo ben più generoso, soprattutto per quanto attiene le durate complessivamente raggiungibili, proprio del settore industriale e che si articola su due strumenti, la mobilità e la Cassa Integrazione Guadagni – al suo interno ulteriormente articolata su interventi ordinari, aventi una natura più ciclica, e interventi straordinari, spesso anticamera della mobilità;

un sistema di integrazione del reddito da lavoro dei trattamenti di disoccupazione, in quanto tali non generosi, nel settore agricolo – dove vi è uno squilibrio strutturale tra prestazioni e contribuzioni – e, crescentemente, nello stesso settore extra-agricolo con lo strumento dei trattamenti con requisiti ridotti.

Con particolare riferimento agli istituti contemplati dall'ordinamento vigente è possibile distinguere, almeno in linea di prima approssimazione, tra due macro-aree:

l'area dei trattamenti previsti in corso di rapporto a sostegno del reddito di quanto sono "provvisoriamente" senza lavoro (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, contratti di solidarietà);

l'area dei trattamenti previsti in seguito alla cessazione della attività lavorativa (trattamento di disoccupazione ordinaria, trattamento di disoccupazione speciale, indennità di mobilità) ovvero al fine di incentivare l'uscita dal mercato del lavoro (pre-pensionamenti).

Nell'ambito di queste macro-aree occorre poi distinguere ulteriormente tra i trattamenti «ordinari» e i trattamenti «straordinari», tenendo peraltro presente che i trattamenti risultano oggi alquanto differenziati in ragione della settore di appartenenza, delle cause che hanno dato luogo alla mancanza di lavoro ovvero in funzione della importanza/dimensione della singola impresa ecc.

L'indennità di disoccupazione «ordinaria» rappresenta il trattamento generale in caso di mancanza di lavoro, con o senza cessazione del rapporto (nel senso che non è necessario un formale licenziamento). Essa copre tutti i dipendenti del settore privato (ad eccezione del settore agricolo, che è destinatario di trattamenti di maggior favore).

L'indennità di disoccupazione ordinaria opera su base assicurativa, cioè a dire senza oneri per lo Stato, e a livello nazionale mediante una unica gestione speciale che fa capo all'INPS. Vero è tuttavia che non è attualmente presente nell'ordinamento una chiara corrispondenza tra prestazioni e contribuzioni. Il settore agricolo, in particolare, così come i beneficiari di trattamenti di disoccupazione con requisiti ridotti (78 giornate lavorative nell'anno precedente), ricevono propor-

zionalmente di più di quanto versato a titolo di contributi. Attualmente le prestazioni per disoccupazione ordinaria ammontano al 30 per cento della ultima retribuzione e sono previste solo dopo due anni di anzianità contributiva e un anno di contribuzione effettiva.

La Cassa Integrazione Guadagni è uno strumento peculiare del nostro ordinamento, che è sostanzialmente diretto a fornire un sostegno economico ai lavoratori il cui rapporto di lavoro risulti sospeso per interruzione o riduzione della attività lavorativa. Occorre peraltro distinguere tra Cassa Integrazione Guadagni ordinaria e Cassa Integrazione Guadagni straordinaria. L'ipotesi di intervento ordinario è riconducibile a sospensioni (totali o parziali) della attività produttiva conseguenti a eventi transitori, nonché a sospensioni dovute a situazioni contingenti di mercato. L'intervento straordinario è invece riconducibile a sospensioni (totali o parziali) della attività produttiva determinate da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, nonché a situazioni di crisi aziendale, fallimento e, in generale, assoggettamento a procedure concorsuali. Nel linguaggio tecnico si distingue invero l'ipotesi della sospensione da quella della riduzione di attività. Nel primo caso il lavoro è completamente interrotto (c.d. Cassa Integrazione a zero ore), mentre nella seconda ipotesi è prevista, nell'arco di tempo preso a riferimento (la settimana), almeno un'ora di lavoro. In deroga alle regole del diritto comune dei contratti, da cui scaturirebbe l'obbligo di corresponsione della retribuzione al prestatore di lavoro unicamente nei casi di impossibilità della prestazione non imputabile al datore di lavoro, l'intervento della Cassa Integrazione Guadagni consente di erogare integrazioni salariali pari all'80 per cento della retribuzione globale a sostegno del reddito dei prestatori di lavoro il cui rapporto di lavoro risulti sospeso in ragione delle ipotesi ordinarie o straordinarie sopra menzionate.

Anche la Cassa Integrazione Guadagni opera su base assicurativa, ma è prevista solo per taluni settori e per imprese di determinate dimensioni. Alcuni settori esclusi, come per esempio l'artigianato, hanno creato a questo fine appositi fondi gestiti su base volontaria mediante Enti Bilaterali (v. *infra*, sez. IV). La Cassa Integrazione Guadagni ordinaria, in particolare, è finanziata con contributi fissi e addizionali per ogni lavoratore che beneficia effettivamente del trattamento, a completo carico delle imprese e con obbligo di parità di bilancio e senza oneri per lo Stato. La Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, per contro, che è l'ipotesi più rilevante in quanto opera nei casi più gravi e eroga trattamenti più cospicui, pur essendo alimentata da contributi fissi e da contributi addizionali delle imprese, non prevede il vincolo della parità di bilancio. Le passività sono di anno in anno coperte dallo Stato.

La legge 863/1984 ha peraltro previsto l'erogazione della integrazione salariale anche nel caso dei c.d. contratti collettivi di solidarietà, e precisamente nelle ipotesi di riduzioni dell'orario di lavoro concordate con il sindacato al fine di evitare (o attenuare gli effetti di) un licenziamento collettivo (c.d. solidarietà difensiva) ovvero al fine di consentire nuove assunzioni (c.d. solidarietà offensiva).

L'altro ammortizzatore sociale di rilievo è l'indennità di mobilità, il cui campo di applicazione è analogo a quello della Cassa Integrazione Guadagni. L'indennità di mobilità è prevista in tre ipotesi: 1) per licenziamento collettivo senza aver percepito trattamenti di Cassa Integrazione; 2) per licenziamento durante o al termine di un periodo di Cassa Integrazione; 3) durante o al termine di talune procedure concorsuali previste dalla legge. Per beneficiare della misura (pari al 100 per cento della integrazione salariale straordinaria per i primi dodici mesi e all'80 per cento dopo il tredicesimo mese) è richiesta una anzianità di dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivo. Sono esclusi i lavoratori a termine e gli edili nelle ipotesi di fine lavoro. La durata del trattamento è notevole e varia in funzione della età del beneficiario e della anzianità di servizio nell'impresa: si va dai dodici mesi per chi ha meno di 39 anni sino a massimo di quarantotto mesi oltre i 50 anni.

Ulteriori regimi sono infine previsti con riferimento ai pre-pensionamenti e ai lavori socialmente utili.

Il Libro Bianco e la delega al Governo per la riforma degli ammortizzatori sociali (art. 3, DDL 848)

L'articolo 3 del DDL 848 contiene una delega al Governo per una prima revisione della disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. L'obiettivo è quello di realizzare l'integrazione tra ammortizzatori sociali e interventi formativi, prevedendo forme di formazione/orientamento per i beneficiari degli ammortizzatori sociali.

La differenziazione tra ammortizzatori sociali, da un lato, e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, dall'altro lato, consente in primo luogo di realizzare un sistema di integrazione – e di concorrenza positiva – tra ammortizzatori sociali e ammortizzatori privati, riconducibili questi ultimi agli enti bilaterali (v. *infra* sez. IV). Coerentemente con l'approccio generale più volte esposto nel Libro Bianco del Governo, nulla vieta infatti che a un regime unico, che fornisca una protezione ragionevole ma contenuta, si sovrappongano, per autonoma decisione degli interessati e senza alcun onere per la finanza pubblica, schemi a carattere mutualistico-settoriale. Questi possono tener conto della volontà di lavoratori e imprese di un particolare settore di mantenere il più alto livello di protezione che oggi li caratterizza, e utilmente mettere a frutto talune esperienze mutualistiche realizzate nel territorio tramite gli enti bilaterali.

In secondo luogo, il riferimento nella delega a un primo riordino chiarisce come, alla luce dell'obiettivo di assicurare un graduale calo della pressione fiscale e con-

tributiva sul lavoro, il passaggio dal tradizionale sistema di ammortizzatori sociali a un sistema più esteso dovrà essere predisposto gradualmente in relazione non solo ai maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato ma anche alla rivisitazione degli attuali ammortizzatori sociali e schemi di integrazione al reddito, anche esaminando i risultati di esperimenti quali il reddito minimo di inserimento, che inducono a doverosa cautela.

Tra i primi commenti critici della (ipotesi) di delega di cui al DDL 848 vi è chi ha subito denunciato l'obiettivo del Governo di tagliare la spesa sociale e le relative tutele che essa finanzia, partendo proprio dal sistema degli ammortizzatori. Il rilievo è ingiustificato quanto strumentale: la ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali (così come quello degli incentivi) si muove nella direzione di una razionalizzazione della spesa pubblica, a fronte di oggettivi vincoli di bilancio, con l'obiettivo di eliminare distorsioni, sovrapposizioni e disarmonie, perseguendo un passaggio dalle politiche passive e assistenzialistiche a quelle proattive e promozionali che sono ben visibili nel testo dell'art. 3 in materia di ammortizzatori sociali così come nel testo complessivo della delega sul mercato del lavoro. Il profilo della razionalizzazione della spesa pubblica, e segnatamente della spesa per gli ammortizzatori sociali, era del resto indicata come una delle priorità anche da parte della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale nella Relazione finale del 28 febbraio 1997 e della successiva delega contenuta nella legge 144/1999. Vero è in ogni caso che la attuale delega si muove nel senso della estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti.

Non v'è poi neppure chi, sempre in termini strumentali e ingiustificati, ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale sulla delega di cui all'art. 2, denunciando l'assenza di principi e criteri direttivi ovvero una loro sostanziale genericità. Detto che simili rilievi erano già stati sollevati con riferimento alla delega del sistema degli ammortizzatori sociali di cui alla legge 144/1999, occorre rilevare come l'art. 2 del DDL 848 contenga invero chiare indicazioni per il legislatore delegato. La delega fa infatti riferimento ai seguenti principi:

revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, durata e al profilo temporale dei trattamenti. In tale quadro ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;

assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato e il lavoro non dichiarato. In tale quadro definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua dispo-

nibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare a interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della Strategia europea per l'occupazione;

razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presente gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato; possibilità di scegliere differenti basi imponibili per il calcolo dei contributi e di introdurre disincentivi e penalizzazioni;

estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate;

ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni;

semplificazione dei procedimenti autorizzatori, anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice;

adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione e/o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;

monitoraggio dell'offerta formativa delle regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, al fine di garantire agli stessi prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede di Unione europea per la definizione dei Piani nazionali per l'occupazione.

Ulteriore critica alla delega di cui all'art. 2 è la previsione che il riordino del sistema degli ammortizzatori avvenga senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Premesso che l'art. 2 dispone un primo riordino della materia, pare invero ragionevole rilevare che in questa fase obiettivo del Governo sia quello di pervenire a una razionalizzazione e semplificazione del regime degli ammortizzatori, al fine di ricondurlo a un vero e proprio «sistema», eliminando gli attuali sprechi e le distorsioni da tutti denunciate. Si tenga presente, al riguardo, che il regime degli ammortizzatori è oggi caratterizzato da una pleora di leggi speciali, che prevedono trattamenti «speciali» in deroga alle linee generali del sistema, e di decreti di proroga o reiterazione di «trattamenti di sussidiazione salariale già previsti in disposizioni di legge» (art. 2 legge 248/2001 e art. 52, comma 46 legge 448/2001 – finanziaria 2002). La razionalizzazione del sistema e la abolizione della prassi delle proroghe e delle deroghe al sistema potrebbe dunque consentire un forte risparmio di risorse, utili a finanziare strumenti più moderni ed efficienti, là dove la presenza di risorse aggiuntive, per contro, potrebbe indurre a eludere gli attuali nodi del sistema degli ammortizzatori alimentando un uso distorto e assistenzialistico delle risorse pubbliche.

Vi è infine chi ha critica la delega in considerazione del fatto che l'art. 2 ricomprenderebbe nel concetto di «ammortizzatore sociale» un universo variegato di strumenti (interventi ordinari, speciali, straordinari, ecc.) a tutela di chi ha perso in tutto o in parte un lavoro, mentre nulla disporrebbe in merito a chi un lavoro non lo ha mai avuto. Anche in questo caso la critica è non solo ingenerosa, quanto strumentale. La delega nel suo complesso contiene infatti un insieme di misure volte a garantire l'occupabilità (anche) di chi deve per la prima volta fare il suo ingresso nel mercato del lavoro: nuovi servizi per l'impiego, interventi di tipo formativo, nuovi tirocini e riordino dei contratti a contenuto formativo, incentivi alla occupazione, ecc.

Le proposte di riforma

Gli obiettivi contenuti nella delega sono tanto chiaramente esplicitati, quanto di difficile realizzazione per la complessità della materia e, anche, per la estrema delicatezza degli equilibri "politico-sindacali" che attualmente governano il sistema così come le numerosissime deviazioni (in forma di deroga-eccezione) dal sistema stesso. In estrema sintesi, il Governo intende pervenire:

alla estensione del livello delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori, ampliando verso le medie comunitarie i livelli del volume di spesa da finanziare per via contributiva;

alla eliminazione dei possibili disincentivi al lavoro che dagli ammortizzatori possono discendere, anche in funzione dei mutamenti intervenuti sul mercato del lavoro e sulle tipologie contrattuali (atipiche) di accesso al lavoro, individuando precisi limiti al ricorso continuato o ripetuto nel tempo alle prestazioni;

a un riequilibrio tra prestazioni e contributi, prevedendo trattamenti omogenei e non ingiustificatamente difformi;

a una semplificazione e razionalizzazione del regime vigente, in modo da pervenire a un sistema coerente ed eliminare gli sprechi e le distorsioni attuali;

al superamento di una logica puramente "assistenzialistica" a favore di una impostazione proattiva e imperniata su un disegno logico per il reinserimento nel mercato del lavoro, evitando l'uso indiscriminato di strumenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro.

In fase di primo riordino del regime degli ammortizzatori sociali potrebbe essere invero sufficiente porsi l'obiettivo prioritario di eliminare gli sprechi non imputabili alla struttura e al funzionamento dei singoli istituti, quanto alla pletora di provvedimenti temporanei, speciali, straordinari o eccezionali che operano in deroga all'attuale sistema. Ciò dovrà avvenire in parallelo alla razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presenti gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneiz-

zazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato.

La semplificazione dei procedimenti autorizzatori potrà avvenire anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice. Sicuramente da valorizzare, in questa prospettiva, pare la riforma in senso federale di cui alla Legge costituzionale n. 2/2001, posto che potrebbe ora auspicabilmente operare un decentramento in merito soprattutto alle modalità di gestione della Cassa Integrazione Guadagni e alla erogazione dei trattamenti.

Sempre in sede di primo riordino della materia si dovrebbe peraltro subito delineare una stretta commessione tra prestazioni e contribuzioni, il cui importo non dovrà esser tale da disincentivare la ricerca di lavoro. Ciò impone di prevedere precisi limiti al ricorso *continuato* o *ripetuto* nel tempo alle prestazioni. Rispetto alle durate oggi garantite dal cumularsi nel tempo di più strumenti nei settori industriali, intenzione del Governo è quella di pervenire ad una riduzione significativa.

Nei limiti stabiliti dalla delega, la revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, dovrà avere riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, alla durata e al profilo temporale dei trattamenti, alle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

Parallelamente si dovrà procedere alla estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate, nonché alla ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni.

Altrettanto importante è il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo deve esser quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale. L'erogazione di qualunque forma di ammortizzatore sociale dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente una occupazione secondo un percorso – che possa avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati – da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Rafforzando il coordinamento, anche a livello di assolvimento dei compiti ispettivi e di connessione tra sistemi informativi, tra Centri per

l'Impiego, DPL ed Enti previdenziali, la corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali o di inottemperanza dello schema a cui il beneficiario si sia preventivamente impegnato. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato.

Nei limiti della delega sarà anche possibile la adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

E' peraltro evidente che la questione degli «ammortizzatori sociali» non può essere affrontata in modo separato dall'insieme delle spese pubbliche per il lavoro: incentivi per la occupazione, politiche attive del lavoro, formazione e riqualificazione professionale, ecc. Essendo ferma intenzione del Governo di procedere nella riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo gravante sul lavoro, assai stretti appaiono infatti i collegamenti tra riforma degli ammortizzatori sociali e riequilibrio complessivo della spesa per la protezione sociale. Sarà inoltre presumibilmente inevitabile procedere con un approccio graduale, in cui la fermezza della direzione di marcia da intraprendere si abbinerà ad una gradualità dei passi concreti, che andranno intrapresi man mano che le risorse necessarie si renderanno effettivamente disponibili.

E' inoltre essenziale che determinate funzioni non propriamente assicurative oggi svolte da taluni ammortizzatori sociali – si pensi ad esempio al regime dei c.d. requisiti ridotti, di dimensioni tra l'altro crescenti nel tempo – vengano considerate nel disegno complessivo del sistema fiscale e di protezione sociale, al fine di incentivare l'offerta di lavoro e sostenere i redditi dei soggetti più deboli. In tale ottica sarà opportuno integrare ammortizzatori sociali di stampo assicurativo, schemi assistenziali soggetti alla prova dei mezzi, quali ad esempio il *Reddito Minimo d'Inserimento* sperimentato nei passati anni, e disegno del prelievo fiscale – in particolare per quanto concerne le detrazioni ed i benefici connessi con lo svolgimento d'un lavoro – per far sì che il lavoro, specie nel caso dei soggetti con minori potenzialità reddituali, sia conveniente e quindi risulti essere incentivato .

La riforma del sistema degli ammortizzatori sociali non può peraltro essere circoscritta al solo profilo del riequilibrio delle risorse impiegate nell'ambito della spesa sociale, ma deve inserirsi nel più generale processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano.

In una prospettiva di medio-lungo periodo occorre pertanto affrontare la questione nel più ampio contesto della rimodulazione delle tutele non solo economiche ma

anche normative che caratterizzano *tutte* le tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa, in forma tipica od atipica, e a prescindere dalla denominazione adottata. E' questa la prospettiva dello Statuti dei lavori che, nel disporre una rimodulazione delle tutele del lavoro dovrà inevitabilmente strutturarsi attorno a un efficiente sistema di ammortizzatori sociale. In particolare, le proposte di incidere sul regime del recesso dal rapporto di lavoro (licenziamenti) assumerebbero infatti un ben diverso peso se venissero a collocarsi in un moderno sistema di *welfare*. Sussidi di disoccupazione con un campo di applicazione generalizzata e con condizioni di accesso uguali per tutti i lavoratori (tipici e atipici, della grande come della piccola impresa, del settore primario, secondario o terziario) ben potrebbero per contro favorire una ridefinizione dell'assetto complessivo delle tutele del lavoro, soprattutto laddove diventasse definitivamente operativa la riforma dei servizi per l'impiego.

L'opportunità di procedere nell'ambito del contesto generale di riferimento (spesa pubblica per il lavoro e sistema generale delle tutele del diritto del lavoro) si spiega in ragione del vincolo delle risorse (limitate). Un esempio può contribuire a chiarire i termini della questione e l'importanza di operare in modo congiunto sul versante delle tutele sostanziali e delle tutele assicurative. La recente riforma del contratto a termine, se portata avanti con convinzione, potrebbe evitare l'attuale utilizzo distorto dei contratti a contenuto formativo, che vengono spesso utilizzati in funzione di mero abbattimento del costo del lavoro ovvero in alternativa ad assunzioni con contratti a termine. Questa misura potrebbe per un verso aiutare a ridefinire le misure con realtà realmente formative e liberare un ingente quantità di risorse pubbliche, oggi destinate ai cfl e in parte ai contratti di apprendistato, per finanziare la spesa sociale che sostiene il regime degli ammortizzatori sociali, secondo un passaggio lineare che dai tirocini porta, per la prima assunzione, al contratto a termine e, successivamente, a un contratto a tempo indeterminato più leggero (nella prospettiva della rimodulazione) garantito tuttavia da un più esteso regime di applicazione del sistema degli ammortizzatori sociali che deriverebbe dai fondi risparmiati rispetto agli attuali contratti di inserimento nel mercato del lavoro ovvero dai fondi attualmente persi perché l'ingresso nel mercato del lavoro avviene in forme occulte (lavoro nero *tout court*) ovvero grigie (collaborazioni coordinante e continuative) che si traducono in mancato o ridotto gettito per le casse dell'INPS.

In particolare: gli strumenti di sostegno del reddito e gli ammortizzatori sociali

Va infine rilevato che, ad integrazione degli ammortizzatori sociali, la delega prevede il concorso di strumenti di sostegno del reddito con base assicurativa e a totale carico delle imprese. Il modello di riferimento è quello degli Enti Bilaterali del

settore artigiano che, in materia, presentano attualmente interessanti forme di sperimentazione.

Nel comparto artigiano sono infatti state costituite, fin dai primi anni Settanta, strutture bilaterali paritetiche per le gestioni di determinati istituti contrattuali quali la malattia, l'infortunio, la maternità, ecc. Con la stipula dell'Accordo Interconfederale Nazionale 21/12/83 vengono, per la prima volta, ipotizzate strutture territoriali con compiti di mutualizzazione e di promozione della formazione professionale e manageriale. L'impostazione di fondo viene confermata con l'accordo 27/02/87 che introduce il concetto del livello regionale quale sede centrale di confronto e di costituzione degli Enti. Per quanto riguarda il Fondo Relazioni Sindacali viene istituita la rappresentanza territoriale (di bacino) finanziata con un importo pari a £ 9.000 annuali per dipendente. Gli interventi a sostegno del reddito, finanziati con 10 ore annuali per dipendente, sono invece previsti a fronte di calamità naturali ed eventi eccezionali. Si tratta del primo intervento effettuato a livello di ammortizzatore sociale nel comparto artigiano attivato, fra l'altro, senza il concorso di risorse pubbliche.

I CCNL stipulati negli anni '89 e '90 recepiscono integralmente l'accordo del 21/07/88 rendendolo parte integrante delle intese economiche e normative. Negli stessi anni nelle regioni più strutturate sono stati costituiti gli Enti Bilaterali che iniziano a raccogliere le risorse e a prevedere le prime prestazioni per il sostegno al reddito dei lavoratori. La profonda crisi che interessa l'economia nazionale negli anni '92 e '93 spinge alcune strutture regionali ad intervenire, per la prima volta, non solo a fronte di eventi eccezionali, ma anche in presenza di riduzioni o sospensioni dell'attività dovute a crisi congiunturali. Il modello si allarga in tempi rapidi e, in data 22/06/93, viene sottoscritto un accordo nazionale che inserisce la crisi congiunturale fra le cause di integrazione previste dal Fondo Sostegno al Reddito. L'allargamento della casistica, un quadro normativo più certo (L. 151/93, circolari INPS) e l'introduzione dei contratti di solidarietà (L.236/93) incentivano la costituzione, dal '93 al '96, degli Enti Bilaterali nella maggior parte delle regioni italiane. L'effettivo decollo dell'attività di coordinamento nazionale e la stipula di un accordo di sanatoria, in data 21/04/97, portano all'affermazione del sistema in tutto il territorio nazionale attraverso statuti, regolamenti e strutture autonome.

L'esame della situazione attuale nel comparto artigiano presenta allo stesso tempo esperienze molto avanzate e grosse difficoltà ad avviare prestazioni anche minimali realmente utilizzabili da parte di imprese e lavoratori. A parere delle associazioni di rappresentanza del settore, infatti, il sistema degli Enti Bilaterali ha prodotto un insieme di risultati probabilmente superiori alle aspettative, ma difficilmente migliorabili senza modifiche sostanziali delle intese di riferimento e senza un forte impegno politico di tutte le parti sociali teso a sviluppare la concertazione in una prospettiva di lungo respiro.

In questa fase, che dovrebbe coincidere, una volta avviato il sistema, con il consolidamento delle singole strutture e delle singole prestazioni il comparto dell'artigianato è stato chiamato ad affrontare alcuni rilevanti problemi che difficilmente potranno essere risolti dalle sole realtà territoriali, in quanto necessitano di un confronto a livello politico tra le organizzazioni che hanno contribuito alla costituzione delle strutture bilaterali. I problemi da affrontare sono:

*Prestazioni e provvidenze non omogenee e frutto di esperienze diverse;
bacini di utenza di dimensione regionale con differenze di occupati estremamente rilevanti e conseguente difficoltà nella ricerca del punto di equilibrio fra le prestazioni e gli incassi dei diversi territori;
equilibrio dimensionale delle strutture bilaterali.*

Nella valutazione dei parametri di riferimento di un sistema di ammortizzatori misto (pubblico-privato) non va peraltro dimenticato che ambedue i soggetti che intervengono devono garantire una prestazione certa agli utilizzatori del sistema. Ciò significa che, pur individuando un costo minimo valido su tutto il territorio nazionale, possono essere ipotizzabili aumenti o diminuzioni dei contributi a livello regionale.

Già oggi i contributi al Fondo Sostegno al Reddito sono fortemente diversificati sul territorio nazionale. Si passa dalle 73.000 della Lombardia alle 110.000 dell'Emilia Romagna con regioni (Toscana) che, sul singolo esercizio, denunciano risultati economici negativi già in presenza delle attuali prestazioni. A fronte di situazioni non omogenee sia in termini di platea di riferimento che di quantità delle prestazioni assume particolare importanza l'equilibrio dimensionale delle strutture di gestione. Tenuto conto che sono presenti una serie di costi fissi vanno infatti individuati parametri certi di riferimento al fine di evitare squilibri fra i diversi Enti Bilaterali regionali.

Sulla base di queste riflessioni, una riforma che contribuisse a superare i problemi manifestati nei primi anni di applicazione, potrebbe consentire di impiantare, grazie alle integrazioni del reddito garantite dagli enti bilaterali, un sistema di tipo misto dove alla tutela di base pubblicistica e nazionale di tipo assicurativo, con contributi senza oneri a carico dello Stato, si affianca una tutela privatistica e su base volontaria per quelle imprese e quei settori esclusi

*Marco Biagi e Michele Tiraboschi
(Bologna, 9 marzo 2002)*

PARTE III

Lo schema di legge delega e la relazione di accompagnamento predisposta da Marco Biagi

Abbandonata la prospettiva di procedere alla riforma del mercato del lavoro mediante distinti disegni di legge, l'elaborazione progettuale si rivolse, come ricordato nella Parte I del presente fascicolo, alla definizione dei principi e criteri direttivi per la definizione di una legge delega a Governo in materia di riforma del mercato del lavoro. Si spiega così perché, come notato dai gruppi di opposizione in Parlamento, la legge delega fosse così dettagliata al punto di mettere in discussione la correttezza della procedura proposta ⁽¹⁾. Gli schemi di articolato normativo consentivano infatti di delineare con precisione i principali contenuti della delega.

Si pubblicano, qui di seguito, lo schema di legge delega messo a punto da Marco Biagi nel novembre 2001 e la relativa relazione di accompagnamento.

Allegato 1: Relazione di accompagnamento allo schema di macro-delega dell'11 novembre 2001 (bozza del 12 novembre 2001)

Allegato 2: schema di macro-delega dell'11 novembre 2001 (schema di legge delega elaborato tra fine ottobre e i primi giorni del novembre 2001)

¹ Cfr., sul punto, S. Scagliarini, *Riforma Biagi e delegazione legislativa: considerazioni di ordine costituzionale*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit.

Relazione di accompagnamento della proposta del Governo per una delega in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Parte prima ***Misure per l' occupabilità nel mercato del lavoro***

Nel disegnare i diversi interventi di politica del lavoro e più in generale di politica economica e finanziaria, è intenzione del Governo fare costante riferimento ad un obiettivo complessivo di crescita occupazionale – più precisamente di crescita del tasso d'occupazione - verso i livelli concordati in sede europea. Intendimento del Governo è di procedere al confronto con le parti sociali e con gli altri attori istituzionali interessati avendo sempre questo obiettivo quantitativo di crescita come misura del proprio operare.

Rispetto ai *target* europei – 70% e 60 % rispettivamente per il tasso di occupazione totale e femminile nel complesso delle classi d'età tra 15 e 64 anni, 50% per quello dei 55-64enni – il divario che ancora caratterizza il nostro paese è particolarmente ampio. Avendo a riferimento il tasso di occupazione complessivo, l'aumento necessario per eliminarlo (nell'arco di un decennio) sarebbe pari all'incirca al triplo di quanto ottenuto nel quinquennio 1995-2000 e richiederebbe di replicare quanto, in ambito europeo, ottenuto nello stesso periodo solo da Olanda o Irlanda (facendo quindi meglio di Spagna, Finlandia o Portogallo), situazioni in cui la crescita occupazionale è stata innalzata da fattori peculiari, quali il forte sviluppo del part time ed il pieno dispiegarsi d'un processo di *catching-up*.

Nel delineare lo scenario macroeconomico della legislatura da poco avviata, il DPEF del luglio 2001 ha perciò fissato, come soglia al 2006, impegnativa ma prudente, un livello del tasso d'occupazione complessivo del 58.5% (cinque punti in più rispetto al 2000). Il raggiungimento di tale obiettivo, che richiede condizioni macroeconomiche favorevoli, già garantirebbe un balzo in avanti rispetto al quinquennio 1995-2000, soprattutto alla luce del fatto che, al contrario di quanto avvenuto in quel quinquennio, i fattori demografici non giocheranno a favore della crescita dell'occupazione ed i livelli occupazionali ormai raggiunti in taluni segmenti di mercato renderanno sempre più pressante il vincolo alla crescita che potrà scaturire dalla carenza di manodopera in talune parti del mercato. La soglia ora indicata è anche l'obiettivo che il Governo ha indicato, in sede Europea, come contributo italiano al raggiungimento dei target che l'Unione ha fissato, al 2005 ed al 2010, per l'insieme dei Paesi Membri.

Le caratteristiche del nostro mercato del lavoro mostrano che abbiamo molta strada da percorrere prima di raggiungere gli obiettivi che, con riferimento ai tassi di occupazione, la Comunità ha indicato agli Stati membri. La disoccupazione giovanile, la disoccupazione di lunga durata, la concentrazione della disoccupazione nel Mezzogiorno, il modesto tasso di partecipazione delle donne e degli anziani, sono tutti fattori di debolezza strutturale della nostra economia che ne limitano il grado di competitività all'interno della Comunità. L'elevata disoccupazione e il basso tasso di occupazione trovano origini lontane nel tempo e devono essere curati con interventi di carattere strutturale. Senza questi interventi vi è il pericolo che la politica di sviluppo del Governo vada incontro a strozzature che ne possono limitare l'efficacia e le potenzialità.

Le politiche attive si basano anzitutto sul miglioramento del sistema di diffusione delle informazioni nel mercato del lavoro, in particolare quelle sui posti vacanti, sui fabbisogni di personale, sulle possibilità di "training" rivolte ai giovani e ai lavoratori e, infine, sulle caratteristiche dei lavoratori disoccupati. Su questo terreno il nostro paese è strutturalmente arretrato e ciò pesa negativamente sul funzionamento di tutto il mercato del lavoro. L'assorbimento di una quota della disoccupazione strutturale e l'innalzamento del tasso di occupazione dipenderanno in misura rilevante dal successo che avranno le politiche di diffusione e di scambio di queste informazioni.

Il Governo ritiene che l'attuale ordinamento giuridico del lavoro si limiti a realizzare la protezione del lavoratore in quanto titolare di una posizione lavorativa, garantendo agli *insiders* una posizione di privilegio a scapito degli *outsiders*, sostanzialmente abbandonati a se stessi da strutture di collocamento pubblico del tutto inadeguate. Se occorre da un lato rimodulare convenientemente la protezione accordata al lavoratore occupato, dall'altro è necessario assicurare una più alta tutela sul mercato. Sul piano del rapporto di lavoro si tratta quindi di stimolare l'adattabilità dei dipendenti (vale a dire flessibilità e formazione); su quello del mercato le autorità comunitarie richiedono agli Stati membri di realizzare un sistema pubblico di servizi all'impiego che, integrando e lasciando competere al tempo stesso operatori pubblici e privati, garantisca l'occupabilità. E' del tutto evidente che l'ordinamento italiano contrasta apertamente con tali indicazioni comunitarie: alla iper-tutela degli occupati si contrappone, infatti, la sotto-tutela dei disoccupati.

L'Italia non si è adeguata negli ultimi anni alla richiesta fondamentale rivolta dalle autorità comunitarie nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, cioè di riorientare in forma preventiva il proprio sistema di servizi pubblici all'impiego. Nel Paese, a livello di Governo ma anche di Regioni e di enti locali, c'è stata una forte sottovalutazione di questi impegni comunitari finalizzati a migliorare la capacità di inserimento professionale del nostro sistema pubblico di collocamento

Il Governo intende raccogliere le Raccomandazioni rivolte dall'Unione Europea nella logica della occupabilità, proseguendo con determinazione nella modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e per questa ragione richiede al Parlamento la concessione di una delega che lo autorizzi ad intervenire in questa materia con una serie di primi provvedimenti.

Il Governo ritiene, infatti, urgente, avviare un processo riformatore delle regole sul mercato del lavoro, nel senso della massima semplificazione delle procedure di collocamento, del più efficace potenziamento delle azioni di prevenzione e della massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempli la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private. Pertanto, devono essere individuate e sistematizzate le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici all'impiego e strutture convenzionate (pubbliche e private); mentre occorre affidare al libero mercato le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati.

Occorre intervenire su più fronti. Un intervento prioritario è investire risorse nel servizio stesso, soprattutto in termini di maggiori e migliori competenze e professionalità degli operatori coinvolti. Fare efficacemente intermediazione nel mercato del lavoro significa possedere capacità professionali di alto livello; occorre rompere con una visione semplicemente burocratica del collocamento pubblico. Le competenze necessarie sono di carattere specifico, quasi imprenditoriali e implicano una profonda ed aggiornata conoscenza del mercato del lavoro.

La seconda direzione di intervento concerne un regime di competizione e, al tempo stesso, di cooperazione fra attori privati e servizio pubblico. La cooperazione non deve avvenire a discapito del pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali tra i diversi operatori, ma sarebbe improponibile per l'operatore pubblico fare a meno della cooperazione con i privati, immaginando di poter gestire efficacemente *in-house* l'intero spettro di servizi. Il ricorso a meccanismi di mercato in una logica di *outsourcing* di servizi andrebbe perciò opportunamente valorizzato anche per quanto concerne la fornitura di servizi il cui disegno generale rimanga nelle mani dell'operatore pubblico.

Più in dettaglio, val la pena ricordare in tema di collocamento pubblico che il D.Lgs. n. 469/1977, non ha introdotto modifiche alle procedure del collocamento, inteso come "funzione pubblica" e "pubblico servizio", che restano tuttora disciplinate dalla legge n. 264/1949 e successive modificazioni ed integrazioni. All'atto del decentramento delle funzioni alle Regioni ed alle Province, pertanto, le procedure di collocamento restavano caratterizzate da un impianto normativo fondato sui seguenti elementi: obbligo di iscrizione dei lavoratori nelle liste di collocamento; classificazione degli iscritti basata su "classi di precedenza nell'avviamento al lavoro"; stato di disoccupazione coincidente con la "iscrizione nella

prima classe delle liste"; riconoscimento dello stato di disoccupazione anche agli occupati a part-time per meno di 20 ore settimanali e a tempo determinato per meno di quattro mesi nell'anno solare (c.d. disoccupati amministrativi); obbligo di conferma della permanenza nello stato di disoccupazione mediante presentazione all'ufficio di collocamento almeno una volta all'anno (c.d. revisione periodica), pena la cancellazione; cancellazione in caso di rifiuto di occupazione a tempo indeterminato corrispondente ai requisiti professionali del lavoratore; presenza di discipline specifiche per settore, per status o per tipologia di rapporto di lavoro (c.d. collocamenti speciali e liste speciali) ed in particolare il collocamento dei lavoratori agricoli, della gente, dei lavoratori dello spettacolo, delle categorie protette, le liste regionali di mobilità, le liste part-time, gli elenchi dei lavoratori a domicilio, la lista dei lavoratori italiani disponibili a lavorare all'estero, la lista nazionale dei lavoratori extra-comunitari ancora residenti all'estero.

Giova ricordare inoltre che nel sistema attuale vige ancora l'obbligo per i datori di lavoro privati e per gli enti pubblici economici di assumere i lavoratori iscritti nelle liste di collocamento, tramite assunzione diretta e comunicazione successiva entro 5 giorni (precetto sul quale si incardinava il divieto di mediazione così come disciplinato dalla legge 264/49), nonché l'obbligo per le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici non economici di assumere i lavoratori con mansioni esecutive ed ausiliarie mediante richiesta numerica di "avviamento a selezione"

L'impianto procedurale sopra descritto ha prodotto per anni fenomeni molto distortivi vincolando gli uffici di collocamento ad una gestione formalistica e burocratica delle "liste", in una logica di mediazione formale e non di mediazione effettiva. Peraltro, se questo impianto poteva avere un senso in presenza di un sistema di avviamento al lavoro fondato sulla richiesta numerica e sulla preventiva autorizzazione dell'ufficio di collocamento (c.d. nulla-osta numerico o nominativo), perde ogni significato con la riforma delle procedure di assunzione introdotta dal D.L. 510/96, convertito dall'art. 9 bis della legge 608/96, che ha introdotto la "assunzione diretta", pur se limitatamente nei confronti di lavoratori "iscritti nelle liste".

Nella consapevolezza che senza una radicale revisione dell'impianto procedurale del collocamento qualsiasi riforma dei servizi sarebbe stata preclusa, già nelle more dell'attuazione del decentramento amministrativo il Ministero del lavoro e le Regioni avevano avviato nella scorsa legislatura un confronto per realizzare una riforma organica del collocamento inteso "come funzione pubblica residua". La riforma è stata attuata mediante due provvedimenti, il D.Lgs. n. 181 del 19 luglio 2000 e il DPR 442 del 18 febbraio 2001. Il quadro normativo è stato completato con due Decreti Ministeriali attuativi del DPR citato (anagrafe e scheda professionale) entrati in vigore il 15 giugno 2001.

Tale intervento normativo appare del tutto non convincente anche sotto un profilo eminentemente tecnico e sta producendo effetti controproducenti sull'azione dei servizi. Val la pena rilevare ad esempio che i due provvedimenti da ultimo citati, originariamente concepiti come un corpo organico, in realtà sono stati emanati separatamente e nell'ordine logico inverso (avrebbe dovuto prima disporsi l'abolizione delle liste e successivamente introdursi il nuovo stato di disoccupazione). Non si è provveduto poi all'abrogazione esplicita della aggrovigliata normativa precedente, creandosi così sul piano normativo ed operativo una situazione inso-

stenibile a causa della sovrapposizione di norme che producono effetti inversi a quelli voluti. Fra questi occorre ricordare la perdurante vigenza dei collocamenti speciali e delle liste speciali, di nessuna utilità pratica e gestionale, la duplice/parallela definizione giuridica dello stato di disoccupazione (l'una ai fini delle azioni di prevenzione l'altra ai fini dell'accesso ai benefici di legge), il duplice/parallelo sistema di controllo, conservazione e perdita dello stato di disoccupazione, la mancata semplificazione delle procedure di assunzione (le norme previste non sono state ammesse a registrazione e pertanto sopravvive la vecchia farraginoso e punitiva disciplina solo nei confronti dei datori di lavoro privati), l'impossibilità di stabilire nuove e più semplici procedure per l'avviamento a selezione presso gli enti pubblici in quanto manca l'atto di indirizzo del Ministro del lavoro.

Il Governo quindi chiede di poter intervenire per snellire e semplificare questa congerie di normative stratificatesi nel tempo che di fatto compromettono il funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego. Un intervento tanto più necessario in quanto si è profondamente evoluto lo stesso quadro costituzionale a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Il comma 1 contiene pertanto una delega al Governo, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro.

Allo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, il Governo viene delegato a realizzare una riforma organica delle regole sul mercato del lavoro, nel senso della massima semplificazione delle procedure di collocamento. L'obiettivo è quello di concorrere al potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione, mediante una migliore efficacia dei servizi per l'impiego, attraverso un modello che contempli la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, organismi convenzionati e agenzie private di collocamento. In questa prospettiva, vengono sistematizzate le attività riconducibili a una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici all'impiego e strutture convenzionate (pubbliche e private), mentre vengono affidate al libero mercato le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati.

Il Governo viene dunque delegato a un intervento di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento al fine di orientare i servizi dell'impiego all'attuazione di misure di promozione all'inserimento del mercato del lavoro. Ciò dovrà avvenire in particolare mediante:

determinazione dei criteri per l'individuazione dei soggetti potenziali destinatari delle misure di promozione, definendone le modalità per l'accertamento, la durata e la perdita delle condizioni di disoccupazione. Si tratta com'è evidente di un presupposto indispensabile per potere gestire il sistema degli ammortizzatori e le agevolazioni per i disoccupati di lunga durata;

conferma del principio della assunzione diretta generalizzata;

sostituzione del sistema delle liste di collocamento con un'anagrafe dei lavoratori;

estensione generalizzata a tutti i datori di lavoro e per ogni categoria di lavoratori dell'obbligo di comunicazione (agli organi del collocamento) della assunzione, trasformazione e cessazione del rapporto. La generalizzazione dell'obbligo costituisce condizione necessaria per una gestione in tempo reale dell'anagrafe dei lavoratori

semplificazione degli oneri amministrativi e burocratici in capo ai lavoratori;

unificazione delle procedure di collocamento attraverso la soppressione delle discipline specifiche di settore ad eccezione del collocamento dei disabili, della gente di mare e dello spettacolo, caratterizzate da innegabili peculiarità che consigliano il mantenimento di un separato regime;

abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova concezione del collocamento, ivi inclusa la legge n. 264/1949, essendo evidentemente più opportuno normare *funditus* la materia senza dar luogo a discipline rese di difficile applicazione da semplici interventi novellatori, nonché in virtù della diversa *ratio* che, come già esposto, deve ispirare i nuovi interventi che avverranno sulla base della presente legge di delegazione.

Il Governo ritiene che occorra agire affinché si fondi stabilmente un sistema maggiormente concorrenziale fra pubblico e privato, consentendo di gestire anche in forma imprenditoriale l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Appare urgente, a tale fine, innanzitutto superare il vincolo dell'"oggetto esclusivo" e consentire l'attività di operatori privati polifunzionali, variamente capitalizzati in relazione ai servizi autorizzati ed opportunamente vigilati.

L'attuale normativa sulle agenzie private di collocamento, a causa degli eccessivi appesantimenti burocratici che la caratterizzano, è stata la causa principale dell'evidente insuccesso che finora ha contrassegnato il ruolo degli operatori privati, con l'eccezione delle società di lavoro temporaneo.

Il Governo considera allo stesso modo necessario rivedere pienamente la normativa introdotta per regolare il ruolo degli operatori privati impegnati nel lavoro temporaneo, nella ricerca e selezione del personale, nel supporto alla ricollocazione professionale e, più in generale, che si occupano a vario titolo della mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Il regime farraginoso e inutilmente complesso varato nella scorsa legislatura appare di impossibile gestione ed il Governo ritiene si debba pervenire ad un unico regime autorizzatorio per tutte le organizzazioni pri-

vate impegnate nel servizio di collocamento nel mercato del lavoro. Una regolazione più semplice ed efficace consentirà, peraltro, un più deciso contrasto di tutte le forme di abusivismo. Ugualmente, il Governo auspica che venga impressa una decisa accelerazione alle misure che possano favorire la diffusione di operatori privati polifunzionali dedicati ad un efficiente ed equo incontro tra domanda e offerta.

Per quanto riguarda in particolare il sistema del collocamento privato e della somministrazione di manodopera, il Parlamento, sul presupposto che appesantimenti burocratici e incertezza del quadro normativo di riferimento sono due delle principali cause che hanno, da un lato, impedito il decollo delle agenzie private di collocamento di cui all'articolo 10 D.lgs 469/1997 e, dall'altro lato, limitato le enormi potenzialità delle agenzie di lavoro temporaneo nella prospettiva di una riattivazione del mercato del lavoro in Italia, delega il Governo a dare corso a una semplificazione del regime autorizzatorio e dei relativi oneri amministrativi e finanziari mediante:

la previsione di un unico regime autorizzatorio per tutte le organizzazioni private impegnate nel servizio del collocamento del mercato del lavoro, graduato in funzione del tipo di attività o servizio svolto e comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione. Una regolazione più semplice ed efficace consentirà, tra l'altro, un più deciso contrasto di tutte le forme di abusivismo;

il superamento dell'attuale regime di esclusività dell'oggetto sociale rispetto sia alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e sia alla intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;

la ridefinizione dell'attuale regime del trattamento dei dati relativi all'incontro domanda e offerta di lavoro che oggi è sottoposto a sistemi autorizzativi e vincoli che vanno ben oltre la necessità di validare economicamente le agenzie di intermediazione e somministrazione di manodopera;

una semplificazione delle procedure di autorizzazione al lavoro dei cittadini non comunitari da compiere attraverso un potenziamento del coordinamento tra disposizioni in materia di lavoro degli extracomunitari e disposizioni in materia di incontro e domanda e offerta di lavoro.

In questa prospettiva, al fine di assicurare una ottimizzazione del ruolo degli intermediari privati, il Governo è altresì delegato al riordino di tutta la disciplina dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro in un corpo normativo unitario, con contestuale abrogazione della normativa previgente anche al fine di superare le numerose antinomie normative.

Al fine di favorire l'incontro di domanda e offerta di lavoro nonché di aprire il mercato della mediazione privata alle imprese di fornitura di lavoro temporaneo, occorre superare l'attuale divieto posto dalla norma citata, prevedendo espressamente che esse possano, in presenza dei requisiti stabiliti dall'art. 10 del d. lgs. 23

dicembre 1997, n. 469, modificato dall'art. 117, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), svolgere anche le attività di mediazione nonché di ricerca, selezione e di supporto alla ricollocazione professionale. Poiché l'art. 10 appena citato prevede tuttavia l'esclusività dell'oggetto sociale anche per le imprese che attualmente svolgono mediazione, ricerca e selezione o supporto alla ricollocazione professionale, anche tale disposizione deve essere rivista nell'ambito di un disegno riformatore che riconduca ad un unico sistema autorizzatorio l'intervento dei privati nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Una riforma in tal senso equiparerà la disciplina italiana a quella già vigente in Germania, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi.

Le rigidità nell'utilizzo della forza-lavoro introdotte dalla legge n. 1369/1960, del resto, non trovano pari nella legislazione degli altri Paesi e penalizzano la posizione delle aziende italiane nel confronto globalizzato. Pratiche di *outsourcing*, ampiamente diffuse in altri contesti (ad esempio negli Stati Uniti e in Gran Bretagna), sono in Italia tuttora vietate. Il riferimento è, in particolare, all'istituto del c.d. *leasing di manodopera*: una tecnica innovativa di gestione del personale imperniata su rapporti con agenzie specializzate nella fornitura *a carattere continuativo e a tempo indeterminato* (e non a termine, come nel lavoro interinale) di parte della forza-lavoro di cui l'azienda ha bisogno per alimentare il processo produttivo. Agenzie, è bene precisare, che opererebbero in forme sicuramente più trasparenti e con maggiori tutele, di legge e di contratto collettivo, di quanto non accada oggi per effetto di vincoli soffocanti.

Anche rispetto ai processi di esternalizzazione del lavoro il Governo reputa dunque necessario avviare un percorso di riforma complessiva della materia, di modo che le istanze di tutela del lavoro, che devono essere mantenute rispetto a forme di speculazione parassitaria sul lavoro altrui, non pregiudichino la modernizzazione dei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro.

Nella consapevolezza che una abrogazione pura e semplice della legge n. 264/1949 e della legge n. 1369/1960 è una strada non praticabile in quanto ciò renderebbe superfluo il regime autorizzatorio per gli intermediari privati, con pregiudizio sia delle esigenze di tutela del lavoro sia dell'interesse pubblico a che le agenzie private operino in forma genuinamente imprenditoriale e senza scopo di speculazione del lavoro altrui, la presente delega è finalizzata a realizzare una riconsiderazione sostanziale ed evolutiva dei divieti di speculazione sul lavoro altrui volta a affermare e/o precisare:

in materia di collocamento: il divieto generale di mediazione privata in assenza di apposita autorizzazione/accreditamento;
in materia di ruolo dei privati nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro: superamento dell'oggetto sociale esclusivo sia delle imprese di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196, art.2, sia delle agenzie private di collocamento previste dal D.Lgs. 469/1997, art. 10, 2° comma,

garantendo il necessario periodo transitorio di graduale adeguamento per le società già costituite, al fine di non accollare loro oneri che potrebbero comprometterne la stessa sopravvivenza sul mercato;

in materia di regime autorizzatorio degli intermediari privati: valutazione della natura giuridica dei soggetti richiedenti l' autorizzazione a svolgere incontro domanda e offerta per cui la totalità degli intermediari dovrà essere ricompresa nel nuovo regime, ancorchè si debba tener conto del caso particolare in cui siano associazioni non riconosciute (rappresentative dei datori o prestatori di lavoro, anche nell' ipotesi in cui sia stato costituito un ente bilaterale) a svolgere per i propri iscritti tale genere di attività;

in materia di lavoro temporaneo: verrà previsto il divieto di somministrazione di manodopera in assenza di apposita autorizzazione/accreditamento, ma con contestuale allargamento della fattispecie da utilizzare non solo in presenza di ragioni di carattere temporaneo tipizzate dal legislatore o dalla contrattazione collettiva, ma anche per situazioni strutturali, purché giustificate da ragioni tecniche, organizzative e produttive (allargando così le ipotesi di ricorso alla fattispecie fino a ricomprendere lo *staff leasing*, e cioè la somministrazione di manodopera a tempo indeterminato in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo);

in materia di somministrazione di lavoro altrui: i criteri di distinzione tra appalto e interposizione, ridefinendo contestualmente i casi di interposizione illeciti (non più in termini meramente regolatori, ma in assenza di ragioni tecniche, organizzative o produttive ovvero in relazione alla lesione di diritti inderogabili di legge o di contratto collettivo del prestatore di lavoro);

il regime della solidarietà tra fornitore e utilizzatore in caso di somministrazione di lavoro altrui

in particolare, con riferimento alla somministrazione di manodopera la delega prevede:

la definizione di un corpo normativo inderogabile minimo, applicabile a tutti i rapporti di lavoro, al di là della qualificazione del contratto e delle modalità concrete di esecuzione del lavoro (ivi comprese le tipologie di somministrazione di lavoro, di *staff leasing* e i contratti di appalto);

l'introduzione di un regime sanzionatorio civilistico e penalistico rigoroso per le forme di speculazione parassitaria sul lavoro altrui;

aggiornamento degli indici legali di distinzione tra interposizione illecita e appalto di manodopera;

il rinvio a un meccanismo certificatorio ai fini della distinzione pratica tra interposizione illecita e appalto genuino, sulla base di una griglia di indici e codici di comportamento elaborati in sede di enti bilaterali ovvero amministrativa, secondo il modello certificatorio previsto al successivo comma 10.

La delega prevede infine una revisione dell' art. 2112 del codice civile, così come modificato dal D.Lgs. n. 18/2001, in tema di trasferimento d' azienda, affinché anche questo profilo dei processi di esternalizzazione venga disciplinato conformemente alla *ratio* complessiva del presente provvedimento, con particolare riguardo all' eterogenesi dei fini stessi dell' art. 2112 cod.civ. e l' irrilevanza del consenso del lavoratore ceduto ed alla penalizzazione discendente dal requisito della "autonomia funzionale preesistente".

Appare consigliabile riordinare la complessa normativa che risulterà dal successivo intervento di normazione secondaria all' interno di un Testo unico dedicato complessivamente all' incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Il comma 2 contiene la delega al Governo, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, per ridefinire, nel rispetto degli orientamenti annuali della Unione Europea in materia di occupazione e nel quadro dei provvedimenti attuativi della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, il sistema degli incentivi finanziari alla occupazione, ivi compresi quelli relativi alla autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in funzione della realizzazione di un sistema organico di misure volte a favorire le capacità di inserimento professionale dei soggetti privi di occupazione, dei disoccupati di lungo periodo ovvero a rischio di esclusione sociale o comunque aventi una occupazione di carattere precario e a bassa qualità.

La delega contempla tra i criteri direttivi

la razionalizzazione del sistema degli incentivi all' occupazione, di tipo finanziario ma anche di altra natura, al fine di evitare sovrapposizioni e spreco di risorse pubbliche, mediante la realizzazione di un regime generale avente al suo interno articolazioni e graduazioni in connessione con le caratteristiche degli interessati e con il grado di svantaggio occupazionale delle diverse aree territoriali;

l'articolazione delle misure di incentivazione finanziaria, anche in relazione alla natura a tempo determinato o indeterminato del rapporto di lavoro, agevolando la stabilizzazione attraverso la trasformazione di assunzioni a termine in occupazioni stabili. Tali misure naturalmente possono comprendere l' incentivazione anche delle forme di esperienze di lavoro come i tirocinii di cui al successivo comma 5, lett d) della presente delega;

la revisione del sistema degli incentivi al ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale su base volontaria, anche attraverso la sperimentazione di forme di incentivazione economica erogate direttamente al prestatore di lavoro, in modo da contribuire a una maggiore diffusione della fattispecie e contribuire in questo modo all'innalzamento del tasso di occupazione regolare nel nostro Paese;

il raccordo con la disciplina fiscale e contributiva, il collegamento delle misure d'incentivazione finanziaria con le politiche di sviluppo territoriale e il coordinamento con la disciplina sulla verifica dello stato di disoccupazione e delle relative sanzioni, nonché con quella sugli ammortizzatori sociali;

l'introduzione di meccanismi automatici di incentivazione a favore delle imprese e dei lavoratori che investano in attività di formazione continua. Si prevede anche la possibilità di stabilire forme di sgravio parziale dal contributo dello 0.30% di cui all'art. 118 della legge 388/2000, rivedendone le modalità di utilizzazione in funzione delle finalità formative.

La delega introduce per la prima volta in questo comma una nuova espressione ("contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative" sul piano locale/territoriale e nazionale) che si distingue da quella preventivamente utilizzata ("contratti collettivi stipulati dalle associazioni..." e consimili) dove si faceva riferimento ad una plura-

lità di parti sociali. Poiché tale locuzione innovativa è utilizzata anche in altri punti della presente delega, appare opportuno precisare che il riferimento è ad intese che possano eventualmente essere sottoscritte non da tutte le associazioni, dell' una e dell' altra parte, definibili come "comparativamente rappresentative", ma soltanto da alcune di esse.

Tale previsione è finalizzata a superare talune incertezze interpretative determinatesi in relazione al fenomeno degli "accordi separati", rafforzandone la validità sulla base del principio del "reciproco riconoscimento", del tutto fondamentale nel diritto delle obbligazioni e comunque affermato recentemente anche in sede comunitaria. E' appena il caso di sottolineare che la nuova formula legislativa introdotta non pregiudica accordi raggiunti tra tutte le organizzazioni definibili come "comparativamente rappresentative", evitando soltanto il più possibile controversie interpretative con riferimento ai risultati dell' attività negoziale così conclusa.

Il riferimento al livello nazionale ed a quello territoriale della contrattazione collettiva altro non costituisce se non il riconoscimento legislativo di una tendenza da tempo affermata dalle parti sociali di decentrare, almeno in parte, la loro attività negoziale, ancorandola più direttamente al territorio.

Il comma 3 contiene la delega al Governo, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, per ridefinire la disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

La delega fa riferimento ai seguenti principi:

estensione ai nuovi settori e semplificazione dei procedimenti autorizzatori, anche mediante interventi di delegificazione della materia;
rimodulazione del sistema delle aliquote di finanziamento degli ammortizzatori sociali;

l'introduzione di principi generali di "bonus-malus";

la definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, attuando pienamente gli orientamenti comunitari in materia di occupazione;

l'adozione, a favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione e/o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, monitoraggio dell'offerta formativa delle Regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione.

Il comma 4 contiene la delega al Governo per procedere, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, al riordino complessivo degli organi e strumenti di analisi e monitoraggio dei fenomeni di esclusione sociale e di funzionamento del mercato del lavoro. In quest' ambito si prevede il riordino e la ridefinizione delle funzioni di ISFOL e Italia Lavoro spa in quanto agenzie tecniche strumentali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di cui il Governo e le Regioni potranno avvalersi per il perseguimento delle finalità proprie delle politiche attive del lavoro.

Parte seconda
L' adattabilità: flessibilità e formazione
nel rapporto di lavoro

Il Governo italiano condivide pienamente la affermazione della Commissione europea secondo cui è necessario procedere organicamente ad una modernizzazione dell' organizzazione e dei rapporti di lavoro, così come espressa nel Libro Verde *Partnership for a new organisation of work* (COM(97) 128) e quindi nella Comunicazione *Modernising the organisation of work – a positive approach to change* (COM(98) 592). Tale posizione si è poi consolidata all' interno delle "linee guida sull' occupazione" nel quadro del processo di Lussemburgo (v. § 3,4) dove è stato individuato un pilastro apposito, quello della "adattabilità" che impone agli Stati membri obblighi molto precisi.

Giova ricordare in proposito che la 'linea guida' 14 per il 2001 prevede che "gli Stati membri, se del caso assieme alle parti sociali, o sulla scorta di accordi negoziati dalle parti sociali:

"esamineranno il quadro normativo esistente e vaglieranno proposte relative a nuovi provvedimenti e incentivi per assicurarsi che essi contribuiscano a ridurre gli ostacoli all'occupazione, ad agevolare l'introduzione di un'organizzazione del lavoro moderna e ad aiutare il mercato del lavoro ad adeguarsi ai mutamenti strutturali in campo economico;

al tempo stesso, tenendo in considerazione la crescente diversificazione delle forme di lavoro, esamineranno la possibilità di contemplare nella normativa nazionale tipologie contrattuali più flessibili e faranno in modo che coloro che lavorano con contratti di tipo flessibile godano di una sicurezza adeguata e di una posizione occupazionale più elevate, compatibili con le esigenze e le aspirazioni dei lavoratori (...)"

E' bene tenere presente inoltre che la 'linea guida' 15 tratta della necessità di sostenere l'adattabilità nelle aziende nell' ambito dell' apprendimento lungo tutto l'arco della vita. A tal proposito si prevede che:

“le parti sociali, a tutti i livelli appropriati, sono invitate a concludere accordi, se del caso, sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita per agevolare l'adattabilità e l'innovazione, in particolare nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In tale contesto dovrebbero essere poste le condizioni per offrire entro il 2003 a ogni lavoratore un'opportunità di apprendere le tecniche della società dell'informazione”.

Per quanto attiene alla sua diretta responsabilità il Governo dichiara di considerare urgente predisporre misure di modernizzazione, auspicabilmente concordate con le parti sociali, anche al fine di facilitare la transizione verso un'economia fondata sulla conoscenza, così come sottolineato dalle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona. Del resto, la stessa “Agenda di Politica Sociale”, concordata al Consiglio Europeo di Nizza, insiste sull'importanza di adattare la regolazione dei rapporti e dei mercati del lavoro al fine di creare un opportuno equilibrio tra flessibilità e sicurezza, invitando apertamente le parti sociali a continuare nel loro dialogo sull'organizzazione del lavoro ed in particolare sulle nuove forme di occupazione.

Non è certo revocabile in dubbio che il progresso tecnologico così come i mutamenti nelle condizioni di mercato abbiano, negli ultimi decenni, modificato profondamente l'ambiente nel quale le imprese si trovano ad operare. Si è così determinata una crescente necessità di reagire con maggiore flessibilità ai cambiamenti sul fronte dell' offerta e della domanda, mentre gli sviluppi tecnologici hanno consentito alle imprese di introdurre modalità nuove e più flessibili nell'organizzazione dei processi produttivi. Al fine di trarre pieno vantaggio da questo potenziale evolutivo, appare evidente – nella valutazione delle autorità comunitarie, del tutto condivisa dal Governo italiano – la necessità di adattare il presente quadro regolatorio, legislativo e contrattuale, a queste nuove circostanze. L'attuale quadro regolatorio riflette, infatti, un'organizzazione del lavoro oggi completamente superata.

Per quanto riguarda in particolare il contesto italiano, la modernizzazione dell'ordinamento giuridico e contrattuale del lavoro è inoltre da considerarsi componente essenziale di una politica che intende contrastare il preoccupante fenomeno del lavoro non dichiarato e clandestino. Nella passata legislatura sono stati realizzati interventi importanti (ad es. la legge 196/97, il cd. Pacchetto Treu) ma ancora del tutto insufficienti. Si è proceduto tuttavia troppo lentamente, scontando pregiudiziali ideologiche incompatibili con gli orientamenti comunitari richiamati. Il Governo è determinato a realizzare le riforme concordate a livello comunitario, nella convinzione che la necessità di rivedere l'assetto istituzionale preposto alla

regolazione dei rapporti e dei mercati del lavoro non possa ulteriormente essere rinviata.

Per quanto riguarda il part-time, è bene ricordare come questa tipologia contrattuale, largamente valorizzata negli orientamenti comunitari, pure conoscendo negli ultimi tempi un netto incremento, venga ancora utilizzata in una misura ridotta rispetto agli altri paesi comunitari. In Europa usano il *part time* meno di noi solo Spagna e Grecia, paesi ai quali ci accomuna anche una quota ridottissima (meno dell'8%) di lavoratori anziani (fra i 55 e i 64 anni) occupati con questa forma contrattuale, così da poter favorire l'ingresso di giovani nel mercato del lavoro, uscendone loro stessi con gradualità.

L'esperienza comparata è assai significativa quanto soprattutto alle tecniche incentivanti utilizzate per incoraggiare la stipulazione di contratti a tempo parziale. La Francia, al pari dell'Italia, rappresenta un caso dove gli incentivi di natura contributiva sono vanificati nella loro finalità promozionale a causa di una disciplina legislativa e regolamentare del tutto disincentivante. Invece in Germania tra gli incentivi di natura normativa è bene ricordare che fin dal 1985 le imprese con meno di 5 dipendenti sono esentate dall'applicazione della normativa sui licenziamenti illegittimi e nel computo di questo campo di applicazione rientrano soltanto i prestatori che lavorano un minimo di 10 ore settimanali o di 45 ore mensili. Sulla falsariga dell'esperienza olandese, è ora riconosciuto al lavoratore tedesco con anzianità di servizio di almeno sei mesi il diritto di ridurre l'orario di lavoro settimanale, salvo motivate ragioni aziendali. Ancor più significativo è il fatto che in Germania il datore ed il prestatore di lavoro possono concordare che quest'ultimo esegua la propria prestazione di lavoro a seconda delle necessità (cd. lavoro a chiamata o a richiesta). Nei Paesi Bassi non esistono limiti al ricorso al lavoro a chiamata, anche perché questo non viene considerato dall'ordinamento alla stregua di un vero e proprio contratto di lavoro subordinato.

Anche in Spagna ci si è resi conto dell'insufficienza di incentivi economici non collegati a quelli di natura normativa e con la riforma del 2001 sono stati significativamente ampliati gli spazi di ricorso al lavoro supplementare, flessibilizzando anche la distribuzione dell'orario concordato. Vale la pena ricordare infine che nel Regno Unito non esistono limiti di sorta né al lavoro a chiamata, né al lavoro supplementare.

In Italia l'attuazione della direttiva europea 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale ad opera dei decreti legislativi 61/2000 e 100/2001 costituisce ad avviso del Governo un esempio di trasposizione non rispettosa della volontà delle parti sociali a livello comunitario, confermata dalla suddetta direttiva. Mentre, infatti, la direttiva stessa invita gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla piena utilizzazione di questa tipologia contrattuale in una logica di promozione dell'occupazione, i decreti emanati nel corso della passata legislatura introducono

nuovi vincoli e pertanto tradiscono l'intento promozionale del legislatore comunitario.

Da questo punto di vista, il d. lgs. 100/2001 rappresenta senza dubbio un'ulteriore occasione mancata per rimuovere le incongruenze del quadro legale scaturito dal d.lgs. 61/2000. Inutili appesantimenti burocratici mortificano l'autonomia individuale delle parti. Soprattutto i vincoli legislativamente imposti a quelle che il legislatore chiama impropriamente "clausole elastiche" (mentre in realtà si tratta di "clausole flessibili", relative cioè alla collocazione temporale della prestazione lavorativa ad orario ridotto e non alla sua estensione) costituiscono un *vulnus* all'autonomia delle parti sociali ed a quella dei soggetti titolari dei rapporti di lavoro, trattati con ingiustificata subalternità dal legislatore. Occorre rivedere prontamente tale disciplina, restituendo alla contrattazione collettiva ed alle pattuizioni individuali piena operatività.

Con particolare riferimento al tema della "clausole elastiche" il d.lgs. 100/2001 ha mantenuto sostanzialmente inalterata la struttura di base del d.lgs. 61/2000, che pure dichiarava di voler modificare. In particolare sopravvivono sostanzialmente due vincoli che rendono questo strumento ben poco utilizzabile in pratica. Anzitutto la contrattazione collettiva può prevedere clausole elastiche "in ordine alla sola collocazione temporale della prestazione lavorativa", introducendo quindi un elemento di rigidità in un istituto che invece potrebbe, se inteso con la necessaria flessibilità, contribuire a regolarizzare numerose forme di lavoro prestato con intermittenza e non suscettibile di esatta predeterminazione dalle parti. Il legislatore rivela in proposito un'ispirazione vincolistica davvero non condivisibile e non si vede perché le parti, a livello individuale, non possano accordarsi anche sulla elasticità della durata della prestazione dedotta in contratto e non già soltanto sulla flessibilità della collocazione temporale, peraltro penalizzata da vincoli di preavviso assai rigorosi. Il Governo ritiene che possa essere richiesto al datore di lavoro di specificare nel contratto le ragioni di natura tecnica, organizzativa o produttiva che rendono necessaria la natura elastica della prestazione, senza dar luogo ad ulteriori limiti od impedimenti ad opera della legge, così da non comprimere inutilmente l'autonomia contrattuale delle parti.

In secondo luogo non si comprende la fondatezza del diritto del lavoratore di denunciare lo stesso patto volontariamente stipulato in vista di una prestazione di lavoro ad orario parziale secondo la formula delle "clausole elastiche". Questo esercizio di uno *jus penitendi* all'interno di un accordo contrattuale liberamente sottoscritto appare del tutto incomprensibile e contravviene ai principi che governano il generale il diritto delle obbligazioni. Ancora una volta è rilevabile un atteggiamento di sospetto e di prevenzione nei confronti di forme innovative che opportunamente utilizzate potrebbero arricchire il tessuto occupazionale di nuovi posti di lavoro regolari, coniugando opportunamente esigenze di lavoro ed aspettative familiari e personali. Il Governo ritiene che l'istituto della "denuncia" debba

senz'altro essere superato, al fine di rispettare pienamente la libertà contrattuale delle parti.

Altri ancora sono gli aspetti in relazione ai quali il legislatore nazionale ha disatteso alcune prescrizioni della direttiva comunitaria. E' sufficiente in questa sede ricordare la mancata esclusione dei lavoratori occasionali, nonché la disciplina del diritto di precedenza dei lavoratori che hanno trasformato il rapporto da *full-time* a *part-time* in caso di nuove assunzioni a tempo pieno da parte del datore di lavoro, ben più temperata nella direttiva ("per quanto possibile, i datori di lavoro dovrebbero prendere in considerazione...") che nel testo legislativo italiano, la cui assolutezza rischia peraltro di innescare ampi spazi di contenzioso. Occorre anche ricordare che il testo della direttiva scoraggia il ricorso al lavoro supplementare, vanificato dalla previsione del diritto di rifiuto, dal diritto al consolidamento e dalle maggiorazioni previste per legge.

Da ultimo è bene ricordare che le misure legislative, finora emanate con lo scopo di incentivare il ricorso al lavoro a tempo parziale, sotto l'aspetto previdenziale si sono dimostrate assolutamente inefficaci. In particolare, l'elemento che ha inciso negativamente sulle finalità incentivanti è l'aver collegato i benefici contributivi – come ha fatto il decreto interministeriale 12 aprile 2000, in attuazione del disposto del decreto legislativo 61/2000 – solo alla stipula di *part-time* ad incremento della base occupazionale. Una conferma della inadeguatezza della scelta legislativa è data dallo scarsissimo impiego delle risorse finanziarie, stanziare dalle legge e già esigue di per se stesse.

Un reale ed efficace impulso all'attivazione di contratti di tale tipologia può, invece, derivare da soluzioni più flessibili, tali da valorizzare convenientemente i benefici contributivi accordati, con particolare riferimento anche alla stipula di contratti a tempo parziale in favore di particolari categorie di lavoratori, considerate svantaggiate ai fini dell'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro (giovani disoccupati, pensionati, lavoratori nel ciclo conclusivo della propria vita lavorativa, che riprendono il lavoro dopo un periodo di inattività, ecc.).

Il Governo ritiene utile introdurre nel nostro ordinamento una nuova tipologia contrattuale definibile come "lavoro intermittente" (altrimenti detto "a chiamata"), al fine di contrastare tecniche fraudolente o addirittura apertamente *contra legem*, spesso gestite con il concorso di intermediari e caporali. Forme di lavoro intermittente o a chiamata, consistenti cioè in prestazioni svolte con discontinuità pur nell'ambito dell'aspettativa datoriale di poter contare sulla disponibilità del prestatore, quindi nell'ambito dello schema nagoziale del lavoro subordinato, sono assai diffuse naturalmente nel mercato del lavoro nero, ma anche molti lavoratori titolari di partita Iva ovvero inquadrati come parasubordinati costituiscono di fatto altrettante fattispecie di *job on call* (*stand-by workers*) di cui brulica soprattutto il terziario.

Si tratta di elementi distorsivi della stessa competizione corretta tra imprese che contrastano con un'impostazione volta a modernizzare le regole del nostro mercato del lavoro.

Appare opportuno un intervento legislativo che consenta di inquadrare questo fenomeno non tanto come sottospecie del *part time*, bensì come ideale sviluppo del lavoro temporaneo tramite agenzia, da inquadrarsi non necessariamente nello schema del lavoro subordinato. La versione più persuasiva è senz'altro quella olandese che imposta appunto il lavoro intermittente o a chiamata" come una forma contrattuale che a fronte della disponibilità del prestatore a rendersi disponibile alla prestazione, prevede la corresponsione a carico del datore di lavoro di una "indennità di disponibilità", similmente a quanto accade nell'ipotesi di lavoro interinale.

Le proposte discusse nel corso della passata legislatura con riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative suscitano ad avviso del Governo profonde perplessità di metodo e di merito. E' bene, infatti, non dimenticare che la cosiddetta parasubordinazione appartiene pur sempre all'area del lavoro autonomo e, almeno in certi casi, della auto-imprenditorialità (non si tratta quindi di un *tertium genus*, ibridamente collocato in una grigia zona di frontiera, intermedia fra lavoro autonomo e subordinato) e come tale deve essere trattata. Del resto le parti sociali si stanno esercitando in una prima fase negoziale che occorre seguire con interesse nel suo sviluppo, senza quindi preconstituire in sede legislativa soluzioni che finirebbero per mortificare l'autonomia contrattuale.

Sembra invece utile coltivare un'iniziativa legislativa limitatamente alla identificazione e regolazione di fattispecie particolarmente diffuse, specialmente ma non esclusivamente nel terziario, comunque riconducibile all' area dell' art. 409, n.3, cod.proc.civ. Il Governo ritiene infatti che sia necessario evitare l'utilizzazione delle "collaborazioni coordinate e continuative" in funzione elusiva o frodatoria della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato, ricorrendo a questa tipologia contrattuale al fine di realizzare spazi anomali nella gestione flessibile delle risorse umane. Dovranno essere ricondotti a questa tipologia i rapporti in base ai quali il lavoratore assume stabilmente, senza vincolo di subordinazione, l'incarico di eseguire, con lavoro prevalentemente od esclusivamente proprio, un progetto o un programma di lavoro, o una fase di esso, concordando direttamente con il committente le modalità di esecuzione, la durata, i criteri ed i tempi di corresponsione del compenso.

In sintesi, si tratta di conferire riconoscimento giuridico ad una tendenza che si è rivelata visibile con il passare degli anni, soprattutto in ragione della terziarizzazione dell'economia, quella appunto di lavorare e progetto. Si rintracciano sovente caratteristiche di coordinamento e continuità nella prestazione, ma pur sempre

in un ambiente di autonomia organizzativa, circostanze che reclamano un'apposita configurazione. Il che non significa affatto propendere per un intervento legislativo "pesante": al contrario la tipizzazione di questa forma contrattuale è finalizzata ad assicurare il conveniente esercizio dell'autonomia contrattuale delle parti. Ancorché si richieda la forma scritta, il compenso corrisposto dovrà essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, tenendo conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni analoghe nel luogo di esecuzione del rapporto, salva la previsione di accordi economici collettivi.

La legge dovrebbe chiarire alcuni diritti fondamentali. Ad esempio, qualora il progetto o programma consista in un impegno orario personale superiore alle 24 ore settimanali, calcolate su una media annuale, il collaboratore dovrebbe aver diritto in ogni caso ad una pausa settimanale, di durata inferiore ad un giorno, nonché ad una pausa annuale, comunque di durata non inferiore a due settimane, secondo modalità concordate fra le parti. Tali pause non dovrebbero comportare alcuna corresponsione di compensi aggiuntivi. Analoghe garanzie dovrebbero essere previste in caso di malattia, gravidanza ed infortunio.

Sarà sufficiente in questa sede precisare ancora che, in omaggio alle caratteristiche fattuali connaturate a questi rapporti, la cessazione non potrà che avvenire al momento della realizzazione del programma o del progetto o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto, salva diversa volontà espressa dalle parti nel contratto scritto.

Il comma 5 contiene la delega al Governo, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, per la revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nel rispetto dei principi e delle regole della Unione Europa in materia di aiuti di Stato alla occupazione. Sul presupposto che gli obiettivi di cui all'articolo 16 della legge n. 196 del 1997, che prevedeva l'emanazione di norme regolamentari per disciplinare organicamente la materia della formazione dei lavoratori, non sono ancora stati attuati, il Parlamento autorizza il Governo al riordino dei contratti con finalità formative sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

con riferimento ai c.d. contratti a causa mista viene in particolare proposta una più accentuata distinzione delle funzioni alle quali tali tipologie contrattuali possono assolvere. In quest'ottica si prospetta una distinzione orientata, da un lato, a valorizzare il ruolo dell'apprendistato come strumento formativo per il mercato del lavoro nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione, della formazione e dell'orientamento, mentre il contratto di formazione e lavoro viene concepito come strumento per realizzare un inserimento o un reinserimento mirato del lavoratore in azienda,

diretto cioè a realizzare un adeguamento della professionalità posseduta dal lavoratore alle concrete esigenze dell'impresa che lo assume;

per quanto attiene al lavoro autonomo con caratteristiche di autoimprenditorialità, in omaggio al secondo pilastro della strategia europea per l'occupazione (imprenditorialità) si prevede una nuova ed originale forma di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine di consentire il subentro nell'attività stessa di impresa;

sul presupposto della comprovata utilità di esperienze lavorative, quali i tirocini con finalità formative e/o di orientamento, che non costituiscono per espressa previsione di legge un rapporto di lavoro e al fine di consolidare un collegamento fra scuola/università e mondo dell'impresa, si procederà ad una revisione delle misure di inserimento al lavoro mediante questo tipo di esperienze da attuarsi attraverso una valorizzazione dello strumento convenzionale tra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, legge n. 23/1993, sistema informativo e le imprese. Per un utilizzo più mirato si propone altresì l'individuazione di una durata variabile di tali rapporti, sulla base del livello di istruzione, delle caratteristiche dell'attività lavorativa e del territorio di appartenenza;

orientamento degli strumenti di formazione in alternanza, e dei relativi incentivi economici, più sopra ricordati, nel senso di valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle lavoratrici, al fine di superare il differenziale occupazionale di genere.

Ai fini di questa delega, il Governo è autorizzato a sperimentare:

forme di incentivazione economica erogate direttamente ai prestatori di lavoro; orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all'interno di enti bilaterali, ovvero, in difetto di accordo, determinati per decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Occorre sottolineare ancora che sarà la contrattazione collettiva a determinare le modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda, comtemperando le potenzialità di questa tecnica con quella *off the job*. Verranno pertanto rimossi i limiti di legge a riguardo lasciando le parti sociali del tutto libera di concordare le predette modalità, anche all'interno degli enti bilaterali.

Per quanto riguarda gli enti bilaterali, richiamati più volte nell'ambito della presente delega, il Governo ritiene vadano adeguatamente sostenute forme che contribuiscono a modernizzare, stabilizzandolo, il sistema di relazioni industriali, espletando funzioni di mutualizzazione rispetto ad obblighi del datore di lavoro (compiti tradizionali) ovvero anche di tipo autorizzativo e certificatorio (compiti innovativi), a beneficio di una complessiva regolarizzazione del mercato del lavoro.

In seguito al ricorso proposto alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee l'Italia è stata condannata (assieme alla Francia) per insufficiente adozione delle disposizioni di applicazione della direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (Causa C-386/98, Commissione contro Repubblica dell'Italia, sentenza del 9 marzo 2000). La Commissione europea ha avvertito che, non avendo ricevuto alcuna comunicazione delle misure adottate in esecuzione della sentenza della Corte, queste procedure di infrazione continuano in base all'art. 228 del trattato CE. Il Governo intende prontamente porre rimedio a questa persistente inottemperanza degli obblighi comunitari, soprattutto in considerazione del fatto che già il 12 novembre 1997 le parti sociali avevano raggiunto un'intesa che avrebbe dovuto favorire una tempestiva e completa trasposizione.

La mancata trasposizione di questa direttiva europea sta, infatti, dando luogo a non pochi problemi interpretativi (si pensi alla questione della esistenza o meno nel nostro ordinamento di un unico limite settimanale alla durata normale dell'orario di lavoro ovvero di due limiti concorrenti, uno giornaliero e l'altro settimanale). L'implementazione della direttiva consentirebbe in particolare di superare definitivamente alcune interpretazioni, tese a sminuire la riforma dell'orario di lavoro delineata nell'art. 13 della Legge 196/1997, che ancora oggi vorrebbero subordinare la possibilità di modulare l'orario di lavoro su base settimanale, mensile o annuale al vincolo delle otto ore di lavoro giornaliero come orario di lavoro normale. Occorrerà pertanto procedere rapidamente a completare la trasposizione con riferimento alle disposizioni riguardanti il riposo giornaliero, la pausa giornaliera e le ferie annuali..

I commi 6 e 7 contengono la delega al Governo, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, per la trasposizione della Direttiva comunitaria n. 93/104/CE, nel rispetto delle intese raggiunte dalle parti sociali nell'avviso comune del 12 novembre 1997 e fermi restando gli effetti dei contratti collettivi vigenti alla data di entrata in vigore della legge delegata.

Al fine di garantire una corretta e integrale trasposizione della direttiva n. 93/104/CE il Governo, sentite le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, potrà apportare modifiche e integrazioni al D. Lgs. 26 novembre 1999, n. 532, in materia di lavoro notturno, e alla Legge 27 novembre 1998, n. 409, in materia di lavoro straordinario, nonché alle discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, con particolare riferimento al commercio, turismo, pubblici esercizi e agricoltura. Poiché infatti il precitato avviso comune non è stato firmato da organizzazioni datoriali rappresentative di questi comparti, appare consigliabile approfondire le loro specificità, verificando nel contempo, con particolare ma non esclusivo riferimento a tali comparti, la congruità della normativa anticipatoria della trasposizione intervenuta in materia di lavoro notturno e straordinario.

Il comma 8 contiene la delega al Governo, su proposta del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali ed entro il termine un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, a riformare la disciplina del part-time al fine di promuoverne l'utilizzo, quale tipologia contrattuale idonea a incrementare il tasso di occupazione, soprattutto di particolari soggetti quali le donne e i giovani.

Sul presupposto che l'attuale disciplina contiene rigidità non rispondenti alla logica promozionale indotta dalla disciplina comunitaria, comprese le linee-guida della strategia europea per l'occupazione, il Governo viene delegato dal Parlamento ad introdurre i seguenti correttivi alla disciplina vigente:

agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementari nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale c.d. orizzontale rispetto a quelle concordate dai contratti collettivi, prevedendo la non necessità dell'esplicito consenso del lavoratore in caso di regolamentazione del lavoro supplementare da parte del contratto collettivo;

introduzione della possibilità per il datore di lavoro, nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale c.d. verticale e misto, di variare, anche sulla base del semplice consenso del lavoratore ove la contrattazione collettiva non disponga a riguardo, nonché a fronte di una maggiorazione retributiva, la durata della prestazione lavorativa. Secondo l'attuale disciplina infatti il datore di lavoro, soltanto sulla base di esplicita previsione del contratto collettivo di riferimento, può solamente modificare la collocazione temporale della prestazione di lavoro;

estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo indeterminato. L'attuale disciplina infatti nei confronti dei contratti a termine prevede la possibilità di prevedere forme flessibili di part-time esclusivamente nei casi di assunzioni per ragioni sostitutive, ciò che pare contrastare ancora una volta con una elementare logica promozionale dell'istituto in parola;

abrogazione di ogni disposizione in contrasto con la logica di piena utilizzazione del part-time, ancora presente nella normativa in parola, come il cd. diritto di ripensamento del prestatore di lavoro di accettare il regime ad orario ridotto elastico, peraltro liberamente convenuto, così in tal modo da pretendere di ritornare all'orario predeterminato;

generalizzazione del principio di computo *pro rata temporis* del lavoratore ad orario ridotto, con riferimento al campo di applicazione del Titolo III della legge 20 maggio 1970, n. 300;

integrale estensione al settore agricolo del lavoro a tempo parziale, pur in carenza di esplicite previsioni della contrattazione collettiva, al fine di promuovere l'utilizzazione di uno strumento utile per far riemergere quote di lavoro non dichiarate altrimenti destinate a restare sommerse.

Il comma 9 contiene la delega al Governo, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, per l'introduzione e la razionalizzazione di particolari e specifiche tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite, volte a garantire l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori, secondo le indicazioni della strategia europea per l'occupazione che (v. orientamento 14 per il 2001) raccomanda "di contemplare nella normativa nazionale tipologie contrattuali più flessibili", così che "coloro che lavorano con nuovi contratti di lavoro flessibili godano di una sicurezza adeguata e di una posizione occupazionale più elevata, compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori"

L'introduzione di una tipologia contrattuale particolare denominata contratto di lavoro a chiamata, rispetto al quale il prestatore si pone a disposizione di un datore di lavoro, pubblico o privato, che ne può utilizzare la prestazione lavorativa, per il soddisfacimento di esigenze di carattere occasionale, transitorio, intermittente o discontinuo. Tale contratto può essere stipulato nelle ipotesi previste dai contratti collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative su scala nazionale o, in via provvisoriamente sostitutiva, nei casi indicati con decreto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Anche in assenza di previsioni di contratto collettivo o del Ministero del lavoro si potrà ricorrere alla suddetta tipologia (in via sperimentale) nei confronti di persone inoccupate o disoccupate con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal mercato del lavoro in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro e iscritti alle liste di mobilità e di collocamento. In conformità con quanto disposto dalla Corte Costituzionale n. 201/1992 in tema di lavoro a chiamata, il lavoratore intermittente ha diritto a una c.d. indennità di indisponibilità soltanto se è obbligato a rispondere alla chiamata, altrimenti ha diritto a una retribuzione proporzionale al lavoro svolto: la delega richiesta dal Governo al Parlamento comprende entrambe queste ipotesi ricorrenti rispettivamente nei Paesi Bassi ed in Spagna;

ricorso al lavoro a tempo determinato e temporaneo tramite agenzia anche per soddisfare le quote obbligatorie di assunzione di lavoratori disabili e appartenenti a categorie assimilate, incentivandosi in tal modo il datore di lavoro con forme meno onerose e vincolanti. Si prevede altresì la completa estensione al settore agricolo del lavoro temporaneo tramite agenzia, con conseguente applicabilità degli oneri contributivi di questo settore;

individuazione, con riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative, di criteri temporali di durata della prestazione e/o economici ai fini della distinzione di detta fattispecie con forme di collaborazioni meramente occasionali. Si vuole cioè ricondurre nell'alveo delle collaborazioni coordinate e continuative tutte quelle forme di collaborazione che sono caratterizzate da una lunga durata e/o da compensi di un certo rilievo. Si propone altresì una speciale regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative: a) collegando il ricorso a tale tipo-

logia a specifici progetti o programmi concordati tra le parti, e b) prevedendo, anche nel quadro di intese collettive, una serie di tutele a garanzia della dignità e sicurezza dei collaboratori, nonché c) disponendo un adeguato meccanismo di certificazione dei contratti di lavoro, al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro in questione, ai sensi della procedura di cui al successivo comma 10;

ammissibilità di prestazioni di lavoro occasionale e accessorio, in generale e con particolare riferimento a opportunità di assistenza sociale, rese a favore di famiglie e di enti con e senza fine di lucro, da disoccupati di lungo periodo, altri soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne. Tali prestazioni potranno essere regolarizzate attraverso la tecnica di *voucher* o buoni corrispondenti a un certo ammontare di attività lavorativa, ricorrendo ad adeguati meccanismi di certificazione dei rapporti *de quibus*. E' del tutto verisimile che anche con questa tecnica si potrà incoraggiare l'occupazione sia di giovani studenti o casalinghe interessate ad occupazioni del tutto saltuarie e di brevi durata, sia soggetti vicini all'età del pensionamento, ovvero già titolari del trattamento pensionistico, così da introdurre una misura favorevole all'invecchiamento attivo della popolazione;

ammissibilità di prestazioni ripartite fra due o più lavoratori (c.d. job sharing), obbligati in solido nei confronti di un datore di lavoro, per l'esecuzione di un'unica prestazione lavorativa, confermando un orientamento già espresso in sede amministrativa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che è stato poi sviluppato da numerosi contratti collettivi.

Il comma 10 contiene la delega al Governo, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, per disciplinare una procedura di certificazione dei rapporti di lavoro.

Tale sistema, del tutto innovativo per l'esperienza italiana, prevede su base volontaria un meccanismo di certificazione dei rapporti di lavoro e si basa su analoghe esperienze presenti in altri Paesi europei. Esso è volto a ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro garantendo maggiore certezza alle qualificazioni convenzionali, purchè avvenute nell'ambito di enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e prestatori di lavoro dei lavoratori comparativamente rappresentative, ovvero ad opera della Direzione provinciale del lavoro.

Il meccanismo di certificazione non potrà certamente impedire al prestatore di ricorrere al giudice per contestare la qualificazione del rapporto in relazione a modalità esecutive della prestazione che eventualmente si discostino rispetto allo schema contrattuale convenuto. Ed è addirittura superfluo ricordare l'insegnamento della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione circa la non disponi-

bilità ad opera delle parti del tipo negoziale. Tuttavia, in caso di controversia sulla esatta qualificazione del rapporto di lavoro posto in essere, l' autorità giudiziaria competente dovrà tener conto anche del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione.

Si tratta dunque di un meccanismo finalizzato a dare alle parti ausilio nella più precisa definizione del testo contrattuale, potendo contare sul supporto fornito dall' ente bilaterale o dalla stessa Direzione provinciale del Lavoro anche a mezzo di codici di comportamento, linee-guida, ecc. realizzate all' uopo in una logica di assistenza per favorire la regolarizzazione dei rapporti.

Legislazione e contrattazione mantengono come obiettivo centrale la conservazione del posto di lavoro piuttosto che la mobilità del singolo nelle transizioni tra scuola e lavoro, tra non lavoro e lavoro, tra lavoro e formazione, determinando in questo modo anche una crescente divaricazione rispetto alle necessità delle imprese di forme flessibili di adeguamento della manodopera. Peraltro il permanere di situazioni occupazionali caratterizzate da un alto livello di tutela accanto a quelle, in rapida diffusione anche grazie a recenti riforme (lavoro temporaneo, assunzioni a termine, ecc.), caratterizzate da rapporti di lavoro altamente flessibili, genera nuove forme di segmentazione del mercato, contrastando gli effetti benefici della liberalizzazione dei meccanismi di ingresso nel mondo del lavoro. Una delle soluzioni potrebbe essere quella di una riforma "simmetrica" della regolamentazione che si traduce in un duplice e contemporaneo intervento sulla normativa relativa sia al contratto a tempo determinato, sia a quello a tempo indeterminato. Ciò che rileva è rendere, tra l' altro, meno difficoltoso il passaggio a condizioni di lavoro stabile per i lavoratori che iniziano il proprio percorso con occupazioni temporanee ed eviterebbe possibili fenomeni di riduzione degli investimenti in capitale umano.

Il Governo ritiene che alla nozione di sicurezza data dall' inamovibilità del singolo rispetto al proprio posto di lavoro occorra sostituire un concetto di sicurezza conferito dalla possibilità di scelta effettiva nel mercato del lavoro. Non solo ma è davvero urgente creare le condizioni perché si elevi la qualità della nostra occupazione, stimolando maggiori investimenti in risorse umane assunte in forma stabile, a tutto vantaggio di una crescente fidelizzazione, produttività, creatività e, quindi, qualità, della stessa forza lavoro. Occorre dunque incentivare convenientemente il ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato, così da incrementarne l' uso, evitando, nel contempo, che si diffondano forme di flessibilità in entrata per aggirare i vincoli o comunque le tutele predisposte per la flessibilità in uscita.

Il Governo dichiara a tale proposito di riconoscersi pienamente nel principio del "licenziamento giustificato", peraltro ora solennemente proclamato nella Carta di

Nizza dell'Unione Europea. Il modello sociale europeo deve certamente essere modernizzato ma non è assolutamente revocabile in dubbio la regola fondamentale per cui atti estintivi del rapporto di lavoro devono essere giustificati e motivati dal datore di lavoro, nonché sottoposti eventualmente al vaglio di un'autorità indipendente. Fin dal 1966 questa fondamentale acquisizione fa parte dell'ordinamento giuridico italiano ed il Governo dichiara di ritenerla definitivamente acquisita. Del pari deve ritenersi consolidato il regime attuale in connessione con i divieti del licenziamento discriminatorio, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio e del licenziamento in caso di malattia o maternità, tutte ipotesi che restano completamente estranee ad interventi di riforma.

E' bene aver presente in proposito ancora una volta l'esperienza comparata. In primo luogo, esistono Stati membri dell'Unione in cui in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo il lavoratore può pretendere unicamente il risarcimento del danno. Si tratta del Belgio, della Danimarca, del Regno Unito, della Finlandia (dove il lavoratore può tuttavia pretendere interventi di formazione, a carico del datore, che conservino o migliorino la sua professionalità). Negli altri ordinamenti è sempre prevista la possibilità di corrispondere un'indennità compensativa in alternativa alla reintegrazione nel posto di lavoro. Così in Francia dove il datore non è tenuto a dar corso all'ordine di reintegrazione del *conseil des prud'hommes*, potendo liberarsi corrispondendo un'indennità sostitutiva fino ad un massimo di 39 settimane di retribuzione. Stesso regime vige in Germania (dove tuttavia il datore di lavoro ha l'onere di motivare le ragioni che rendono impraticabile la reintegrazione), in Grecia, in Spagna (occorre un rifiuto motivato del datore a reintegrare e viene in tal caso comminata una indennità fino ad un massimo di 15 giorni di retribuzione per anno di lavoro, senza superare le 12 mensilità), in Svezia (l'indennità sostitutiva è compresa tra le 16 e 48 mensilità, a seconda dell'età e della anzianità di servizio del prestatore).

Il comma 11 contiene la delega al Governo per introdurre in via sperimentale, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, misure volte a sostenere e incentivare l'occupazione regolare a tempo indeterminato, prevedendo in particolare, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, quale alternativa alla reintegrazione nel posto di lavoro il risarcimento.

Si tratta di una sperimentazione che potrà prolungarsi non oltre quattro anni dalla emanazione dei decreti legislativi di applicazione della presente legge, così da verificare l'opportunità o meno di ulteriori e più durature modifiche dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, sostituendo al regime di stabilità reale del posto di lavoro quello della tutela obbligatoria di cui alla legge 14 luglio 1966, n. 604 e successive modificazioni.

La possibilità del risarcimento in luogo della reintegrazione è tuttavia ammessa sol-

tanto in relazione a misure di riemersione, stabilizzazione dei rapporti di lavoro sulla base di trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato, politiche di incoraggiamento della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese, non computandosi nel numero dei dipendenti occupati le unità lavorative assunte per il primo biennio.

E' appena il caso di affermare che il Governo riconferma i divieti attualmente vigenti in materia di licenziamento discriminatorio a norma dell' art. 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché in relazione al licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della legge 9 gennaio 1963, n. 7, oltre alle ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro di cui all' art. 2110 codice civile.

In un quadro regolatorio moderno dei rapporti di lavoro anche la prevenzione e la composizione delle controversie individuali di lavoro deve ispirarsi a criteri di equità ed efficienza, ciò che senza dubbio non risponde alla situazione attuale. La crisi della giustizia del lavoro è, infatti, tale, sia per i tempi con cui vengono celebrati i processi, sia per la qualità professionale con cui sono rese le pronunce, da risolversi in un diniego della medesima, con un danno complessivo per entrambe le parti titolari del rapporto di lavoro. E' necessario anche in proposito guardare alle esperienze straniere più consolidate (dai tribunali industriali britannici ai provviri francesi) per trarne motivo di riflessione e di approfondimento.

La situazione, specialmente in alcune sedi giudiziarie, è davvero grave e deve essere affrontata con assoluta urgenza. A tal proposito il Governo considera assai interessante la proposta, da più parti avanzata, di sperimentare interventi di collegi arbitrali che siano in grado di dirimere la controversia in tempi sufficientemente rapidi.

Tutte le controversie di lavoro potrebbero essere amministrate con maggiore equità ed efficienza per mezzo di collegi arbitrali. Con particolare riferimento al regime estintivo del rapporto di lavoro indeterminato, appare opportuno attribuire allo stesso collegio arbitrale l' opzione fra la reintegrazione e il risarcimento, avuto riguardo alle ragioni stesse del licenziamento ingiustificato, al comportamento delle parti in causa, alle caratteristiche del mercato del lavoro locale.

Fra l'altro alcune recenti intese fra le parti sociali hanno certamente rafforzato la soluzione arbitrale in alternativa a quella giudiziale, pur nei limiti e nel rispetto dei principi costituzionali che vietano l'obbligatorietà di tale mezzo di soluzione delle controversie (v. recentemente Cass. SU 527/2000). Il Governo a riguardo considera con perplessità le conclusioni, non unanimi, cui è approdata sul punto la "Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro"

che ha operato nel corso della passata legislatura per incarico del Ministero della Giustizia e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Si legge, infatti, nella Relazione che non si è raggiunto consenso sull'abrogazione –pure sostenuta da numerosi commissari- del divieto di compromettibilità in arbitri delle controversie ex art. 409 cod.proc.civ. e su clausole compromissorie, trasfuse nel contratto collettivo e richiamate nel contratto individuale, che consentano la devoluzione in arbitri anche quando abbiano ad oggetto diritti dei lavoratori derivanti da disposizioni inderogabili di legge o da contratti collettivi, nonché sull'impugnabilità, in un unico grado davanti alla Corte d'Appello, e solo per vizi procedurali.

Il comma 12 contiene la delega al Governo a emanare, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro della Giustizia, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di arbitrato nelle controversie individuali di lavoro, abrogando l' art. 412-*ter* e modificando parzialmente l' art 412-*quater* del codice di procedura civile. La delega implica l' emanazione di uno o più decreti legislativi che siano ispirati dai seguenti criteri e principi direttivi:

compromettibilità in arbitri delle controversie, direttamente o per il tramite dell' organizzazione sindacale alla quale datori e prestatori di lavoro aderiscono o abbiano conferito mandato, anche nel caso tale facoltà non sia prevista dalla contrattazione collettiva nazionale applicabile;

necessità che la clausola compromissoria venga redatta in forma scritta, a pena di nullità, prevedendosi obbligatoriamente il termine per l' emanazione del lodo, nonché i criteri per la liquidazione dei compensi spettanti agli arbitri;

possibilità delle parti, in qualunque fase del tentativo di conciliazione, od al suo termine in caso di mancata riuscita, di affidare allo stesso conciliatore il mandato a risolvere in via arbitrale la controversia;

natura volontaria della compromissione in arbitri delle controversie individuali di lavoro, risultante da atto scritto contenente, a pena di nullità, il termine per l' emanazione del lodo, nonché i criteri per la liquidazione dei compensi spettanti all' arbitro;

il superamento del divieto di compromettibilità in arbitri delle controversie individuali in relazione a clausole compromissorie, che abbiano ad oggetto diritti dei lavoratori derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratti collettivi, affermandosi conseguentemente il lodo secondo equità;

la decadenza del collegio arbitrale allo spirare del termine di incarico senza emissione del lodo;

agevolazioni fiscali e contributive degli emolumenti deliberati dal collegio arbitrale a favore del prestatore di lavoro a titolo di risarcimento del danno, rimettendone interamente la determinazione allo stesso collegio;

alternatività del risarcimento del danno, con quantificazione interamente rimessa al collegio arbitrale, e della reintegrazione nel posto di lavoro, a discrezione del collegio arbitrale, in deroga a quanto previsto dall'art. 18 L. 20 maggio 1970 n. 300

e successive modificazioni;
l'impugnabilità, in un unico grado e davanti alla Corte di Appello, del lodo arbitrale, soltanto per vizi procedurali;
immediata esecutività del lodo.

Val la pena sottolineare che l'introduzione del lodo secondo equità corrisponde all'affermazione e consolidamento di un principio in realtà già accolto dall'evoluzione più recente dell'ordinamento, ancorchè non espresso con chiarezza ed univocità.

Infatti l'art. 43, comma 7, del D.Lgs. n.80/1998 ha espressamente abrogato l'art. 5, comma 2 e 3, della legge n.533/1973 i quali testualmente stabilivano che "il lodo arbitrale non è valido ove vi sia stata violazione di disposizioni inderogabili di legge ovvero di contratti o accordi collettivi", disponendo anche che "si osservano le disposizioni dell'art. 2113, secondo e terzo comma, del codice civile, modificato dall'art. 6 della presente legge". Dunque attualmente opera soltanto il comma 1 dell'art. 5 della legge n. 533/1973, in virtù del quale "nelle controversie riguardanti i rapporti di cui all'art. 409 del codice di procedura civile, l'arbitrato irrituale è ammesso soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero dai contratti e accordi collettivi. In questo ultimo caso, ciò deve avvenire senza pregiudizio della facoltà delle parti di adire l'autorità giudiziaria".

Del resto l'intento del legislatore era stato confermato, per quanto qui rileva, dall'intervento dell'art. 19 del D.Lgs. n. 387/1998 che ha determinato le novità contenute negli artt. 412 *ter* e 412 *quater* c.p.c., al punto che la prima delle due norme da ultimo richiamate è stata rubricata come "arbitrato irrituale previsto dai contratti collettivi". Il legislatore dunque aveva nel 1998 inderogabilmente prescritto un collegamento inscindibile fra arbitrato e contrattazione collettiva, escludendo soluzioni alternative. In tal modo si erano tuttavia poste le premesse per la perpetuazione della marginalità dell'esperienza arbitrale nel nostro ordinamento giuridico.

Senza escludere la possibilità che le associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro concordino discipline utili alla incentivazione e sperimentazione della soluzione arbitrale, appare oggi senz'altro opportuno consentire che la clausola compromissoria possa essere stipulata anche in assenza e comunque al di fuori della contrattazione collettiva, secondo le autonome determinazioni delle parti coinvolte nella controversia ma ugualmente determinate ad evitare il ricorso al giudice ordinario.

Il sopra richiamato art. 19, comma 14, del D.Lgs. n. 387/1998 ha dunque sostituito il primo comma dell'art. 412 *quater* c.p.c. (dettato a sua volta con l'art. 39 del precedente D.Lgs. n. 80/1998), in base al quale era stabilito che il lodo

irrituale sarebbe stato impugnabile per “violazione di disposizioni inderogabili di legge e per difetto assoluto di motivazione”. Ed in ogni caso, come già accennato, sono stati espressamente abrogati i commi 2 e 5 dell’ art. 5 della legge n.533/1973.

Appare del tutto agevole concludere che, venuto meno il precetto che prescriveva l’ invalidità del lodo in caso di “violazione di disposizioni inderogabili di legge ovvero di contratti o accordi collettivi”, il giudizio dell’ arbitro irrituale è svincolato da regole eteronome e quindi può giudicare secondo equità. Una conclusione che quindi consentirebbe già oggi di prospettare questo tipo di giudizi arbitrali.

Tuttavia è proprio il vincolo della contrattazione collettiva ad aver finora impedito il pieno dispiegarsi della volontà del legislatore, già ora univoca nell’ ammettere il giudizio arbitrale secondo equità. Ed è proprio per valorizzare pienamente la volontà delle parti controvertenti di compromettere in arbitri la disputa che il Governo chiede al Parlamento di essere delegato per affermare definitivamente non solo l’ ammissibilità *in apicibus* del giudizio arbitrale secondo equità, ma anche l’ effettiva esperibilità pur al di fuori di diverse disposizioni della contrattazione collettiva.

I comma 13, 14 e 15 contengono le disposizioni finali. Gli schemi dei decreti legislativi di cui commi che precedono, deliberati dal Consiglio dei Ministri e corredati da una apposita relazione cui è allegato il parere della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dovranno essere trasmessi alle Camere per l’espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine previsto per l’esercizio della relativa delega. In caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione, il Governo decade dall’esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari sono chiamate a esprimere il loro parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui ai commi che precedono, il Governo potrà emanare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità di cui ai commi 13 e 14 e nel rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi.

Allegato 2
Schema di macro-delega dell'11 novembre 2001 (schema di legge delega elaborato tra
fine ottobre e i primi giorni del novembre 2001)

Schema di articolato normativo
**Delega in materia di
occupazione e mercato del lavoro**

bozza 11 novembre 2001

Articolo ...

Delega in materia di occupazione e mercato del lavoro

Delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro

Allo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, il Governo è delegato a emanare, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni volte alla revisione della disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e alla somministrazione di manodopera, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro, nell'ambito delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, fermo restando il rispetto degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali della Unione Europea in materia di occupabilità;

in materia di collocamento pubblico, modernizzazione e razionalizzazione del sistema secondo una disciplina incentrata su: 1) redistribuzione delle competenze verso il livello regionale in funzione della implementazione della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; 2) ridefinizione dello stato giuridico di disoccupazione (accertamento, durata e perdita); 3) introduzione di una classificazione basata sulla condizione del lavoratore rispetto al mercato del lavoro (disoccupato, inoccupato, occupato, ecc.); 4) monitoraggio qualitativo e quantitativo dei flussi del mercato del lavoro ai fini della realizzazione e manutenzione di un sistema informativo lavoro (anagrafe, scheda professionale, sistema di comunicazioni da parte delle imprese); 5) certificazione della disoccupazione e della sua durata ai fini delle misure di prevenzione e di contrasto (formazione professionale, tirocini, ecc.), alle agevolazioni contributive e fiscali, ai trattamenti previdenziali; 6) semplificazione degli oneri amministrativi e burocratici in capo ai lavoratori; 7) abrogazione delle discipline speciali, ad eccezione del collocamento dei disabili, della gente di mare e dello spettacolo; 8) superamento del sistema delle liste di collocamento ordinarie e speciali e sostituzione con una anagrafe dei lavoratori; 9) conferma del principio della assunzione diretta generalizzata, salvo l'avviamento a selezione nella pubblica amministrazione; 10) obbligo di comunicazione della assunzione, trasformazione e cessazione del rapporto di lavoro esteso a tutti i datori di lavoro per tutte le categorie di lavoratori; 11) disciplina quadro delle attività di prevenzione della disoccupazione di lunga durata (destinatari, tipologie di azioni, standard minimi di attività); 12) abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, ivi inclusa la legge n. 264/1949,

fermo restando il regime di autorizzazione e/o accreditamento per gli operatori privati ai sensi di quanto disposto alla successiva lett. g); 13) piena attuazione e potenziamento di un sistema informativo del lavoro policentrico e integrato pubblico-privato, nella forma della rete di reti regionali, anche in raccordo con le reti informative degli istituti previdenziali, che unisca capillarità di raccolta delle informazioni alla disponibilità delle medesime, dando vita ad una «borsa continua del lavoro»;

incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro;

ridefinizione del regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, al fine di evitare oneri aggiuntivi e ingiustificati rispetto alle esigenze di monitoraggio statistico, prevenzione delle forme di esclusione sociale e vigilanza sugli operatori;

coordinamento, di concerto con il Ministro degli Interni, delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con la disciplina in materia di lavoro dei cittadini non comunitari, nel rispetto della normativa vigente e al fine di semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni al lavoro;

eliminazione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo per le imprese di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo di cui all'articolo 2 della Legge 24 giugno 1997, n. 196 e per i soggetti di cui all'articolo 10. comma 2. del D. Lgs. 469/1997, garantendo un periodo transitorio di graduale adeguamento per le società già autorizzate;

identificazione di un unico regime autorizzatorio per gli intermediari privati, differenziato in funzione del tipo di attività svolta, comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione e modulato in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, con particolare riferimento alle associazioni non riconosciute ovvero a enti bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente rappresentative a livello nazionale o territoriale;

abrogazione della legge n. 1369/1960 e sua sostituzione con una nuova disciplina basata sui seguenti criteri direttivi: 1) autorizzazione della somministrazione di manodopera, solo da parte dei soggetti identificati ai sensi della precedente lettera g); 2) ammissibilità della somministrazione di manodopera, anche a tempo indeterminato, in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzative, individuate dalla legge o dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative; 3) chiarificazione dei criteri di distinzione tra appalto e interposizione, ridefinendo contestualmente i casi di interposizione illeciti laddove manchi una ragione tecnico, organizzativa o produttiva ovvero si verifichi o possa verificarsi la lesione di diritti inderogabili di legge o di contratto collettivo del prestatore di lavoro; 4) garanzia del regime della solidarietà tra fornitore e utilizzatore in caso di somministrazione di lavoro altrui; 5) identificazione di un corpo normativo inderogabile minimo, applicabile a tutti i rapporti di lavoro, al di là della qualificazione del contratto come appalto o somministrazione di manodopera e delle modalità concrete di esecuzione del lavoro; 6) conferma di un regime sanzionatorio civilistico e

penalistico per le forme di speculazione fraudolenta sul lavoro altrui; 7) aggiornamento degli indici legali di distinzione tra interposizione illecita e appalto di manodopera; 8) utilizzazione del meccanismo certificatorio di cui al successivo comma 10 ai fini della distinzione concreta tra interposizione illecita e appalto genuino, sulla base di indici e codici di comportamento elaborati in sede amministrativa;

abrogazione di tutte le normative, anche se non espressamente indicate nelle lettere che precedono, che sono direttamente o indirettamente incompatibili con la disciplina contenuta nel presente articolo;

revisione del D.Lgs. n.18/2001, di modifica dell' art. 2112 del cod.civ. in tema di trasferimento d' azienda, al fine di armonizzarlo con la disciplina contenuta nella presente delega;

riunione, entro ventiquattro mesi, in uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di mercato del lavoro e incontro tra domanda e offerta di lavoro.

in materia di incentivi alla occupazione ed ammortizzatori sociali

2. Allo scopo di realizzare un sistema organico di misure volte a favorire le capacità di inserimento professionale dei soggetti privi di occupazione, dei disoccupati di lungo periodo ovvero a rischio di esclusione sociale o comunque aventi una occupazione di carattere precario e a bassa qualità, il Governo è delegato a emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e nel quadro dei provvedimenti attuativi della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, uno o più decreti legislativi contenenti norme intese a ridefinire, nel rispetto degli orientamenti annuali della Unione Europea in materia di occupazione, il sistema degli incentivi finanziari alla occupazione. ivi compresi quelli relativi alla autoimprenditorialità e all'autoimpiego, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

razionalizzazione degli schemi di incentivazione finanziaria o di altra natura in caso di nuova assunzione, con previsione di un regime generale avente al suo interno articolazioni e graduazioni in connessione con le caratteristiche degli interessati e con il grado di svantaggio occupazionale delle diverse aree territoriali; articolazione delle misure di incentivazione finanziaria, anche in relazione alla natura a tempo determinato o indeterminato del rapporto di lavoro e alla eventuale trasformazione a tempo indeterminato del contratto inizialmente posto in essere a tempo determinato, ovvero in relazione alla trasformazione di un tirocinio di cui al comma 5, lett d) in un rapporto di lavoro subordinato, al fine di favorire la stabilizzazione delle prestazioni di lavoro;

previsione di un sistema di incentivi al ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale su base volontaria, con particolare riferimento alle ipotesi di espansione della base occupazionale dell'impresa o di impiego di giovani impegnati in percorsi di istruzione e formazione, genitori con figli minori di sei anni conviventi, lavoratori con età superiore ai 55 anni, nonché per la trasformazione a tempo parziale di contratti a tempo pieno che intervenga in alternativa all'avvio di procedure di riduzione di personale. A questo fine, e nella prospettiva di incentivazione di forme di lavoro a tempo parziale volontario, il Governo potrà sperimentare forme di incentivazione economica erogate direttamente al prestatore di lavoro;

raccordo con la disciplina fiscale e contributiva al fine di migliorare le condizioni reddituali e incentivare l'occupazione dei soggetti a più bassa retribuzione;

collegamento delle misure d'incentivazione finanziaria con le politiche di sviluppo territoriale;

coordinamento con la disciplina sulla verifica dello stato di disoccupazione e delle relative sanzioni, nonché con quella sugli ammortizzatori sociali, al fine di favorire l'inserimento dei beneficiari di questi ultimi nel mondo del lavoro;

introduzione di meccanismi automatici di incentivazione a favore delle imprese e dei lavoratori che investano in attività di formazione continua, anche prevedendo forme di sgravio parziale dal contributo dello 0.30% di cui all'art. 118 della legge 388/2000, rivedendone le modalità di utilizzazione in funzione delle finalità formative.

3. Il Governo è delegato a emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di realizzare un primo riordino della disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti di sostegno al reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e nel rispetto dei seguenti principi:

estensione a nuovi settori e semplificazione dei procedimenti autorizzatori, anche mediante interventi di delegificazione;

rimodulazione del sistema delle aliquote di finanziamento degli ammortizzatori sociali, avendo presente gli obiettivi di semplificazione, di riduzione del carico contributivo, anche rivedendo la contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e di situazioni e con riferimento alle basi imponibili e alla platea dei contribuenti, e la necessità di promuovere l'occupazione dei soggetti di cui al comma 2;

introduzione di principi generali di "bonus-malus";

definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, con particolare riguardo alla formazione, e individuazione delle sanzioni applicabili, al fine di promuovere l'occupabilità dei beneficiari ai sensi della Strategia Europea per l'Occupazione;

adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione e/o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei

datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'art.118 della legge 388/2000;
monitoraggio dell'offerta formativa delle Regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, al fine di garantire agli stessi prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede di Unione Europea per la definizione dei Piani Nazionali per l'Occupazione.

4. Il Governo è delegato, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge: 1) al riordino complessivo degli organi e strumenti: a) di analisi e monitoraggio dei fenomeni di esclusione sociale e di funzionamento del mercato del lavoro; b) di verifica della efficacia delle politiche di protezione e inclusione sociale, comprese quelle a carattere sperimentale; c) di produzione di rapporti periodici nelle suddette materie; 2) al riordino e alla ridefinizione delle funzioni di ISFOL e Italia Lavoro spa in quanto agenzie tecniche strumentali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di cui il Governo, le Regioni e gli ENTI LOCALI possono avvalersi per il perseguimento delle finalità proprie delle politiche attive del lavoro.

Riordino dei contratti a contenuto formativo

5. Il Governo è delegato a emanare, su proposta del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti alla revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

conformità agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato alla occupazione;

attuazione degli obiettivi e rispetto dei criteri di cui all'articolo 16, comma 5, della legge 24 giugno 1997, n. 196, al fine di riordinare gli speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi, così da valorizzare pienamente l'attività formativa svolta in azienda, confermando l'apprendistato come strumento formativo per il mercato nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione, della formazione e dell'orientamento e, riconoscendo nel contempo agli enti bilaterali competenze autorizzatorie in materia, specializzando il contratto di formazione e lavoro al fine di realizzare l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda;

individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine del subentro nella attività di impresa;

revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti rapporto di lavoro, mirate alla conoscenza diretta del mondo del lavoro con valorizzazione dello strumento convenzionale fra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, il

sistema formativo e le imprese, secondo modalità coerenti con quanto previsto dagli articoli 17 e 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, prevedendo una durata variabile fra 1 e 12 mesi, in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche della attività lavorativa e al territorio di appartenenza, prevedendo altresì la eventuale corresponsione di un sussidio;

orientamento degli strumenti definiti ai sensi dei principi e dei criteri direttivi di cui alle lettere b), c) e d) del presente comma nel senso di valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle lavoratrici, al fine di superare il differenziale occupazionale di genere;

sperimentazione di forme di incentivazione economica erogate direttamente al prestatore di lavoro;

semplificazione e snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo, tenendo conto del tasso di occupazione femminile e privilegiando in ogni caso criteri di automaticità;

rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti, anche in relazione all'impatto sui livelli di occupazione femminile e sul tasso di occupazione in generale, per effetto della ridefinizione degli interventi di cui al presente articolo da parte delle amministrazioni competenti e tenuto conto dei criteri che saranno determinati dai provvedimenti attuativi, in materia di mercato del lavoro, della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all'interno di enti bilaterali, ovvero, in difetto di accordo, determinati per decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali;

rinvio ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, a livello nazionale, territoriale e aziendale, per la determinazione delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda.

*Attuazione della Direttiva del
Consiglio n. 93/104/CE, in materia di orario di lavoro*

6. Il Governo è delegato a emanare, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le norme per l'attuazione della direttiva del Consiglio n. 93/104/CE. L'attuazione della direttiva n. 93/104/CE del Consiglio sarà informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

recezione dei criteri di attuazione di cui all'avviso comune sottoscritto dalle parti sociali il 12 novembre 1997;

riconoscimento degli effetti dei contratti collettivi in vigore alla data di entrata in vigore del provvedimento di attuazione della direttiva.

7. Ai sensi della delega di cui al comma 6 e al fine di garantire una corretta e integrale trasposizione della direttiva n. 93/104/CE il Governo, sentite le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, potrà apportare modifiche e integrazioni al D. Lgs. 26 novembre 1999, n. 532, in materia di lavoro notturno, e alla Legge 27 novembre 1998, n. 409, in materia di lavoro straordinario, nonché alle discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, con particolare riferimento al commercio, turismo, pubblici esercizi e agricoltura.

Riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale

8. Il Governo è delegato a emanare, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme per promuovere il ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale, quale tipologia contrattuale idonea a favorire l'incremento del tasso di occupazione e, in particolare, il tasso di partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale c.d. orizzontale, nei casi e secondo le modalità previste da contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative su scala nazionale e/o territoriale;

carattere volontario della prestazione supplementare del lavoratore a tempo parziale, ove non prevista e regolamentata dai contratti collettivi di cui alla lettera a);

agevolazione del ricorso a forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale c.d. verticale e misto, anche sulla base del consenso del lavoratore interessato in carenza dei contratti collettivi di cui alla lettera a), e comunque a fronte di una maggiorazione retributiva da riconoscersi al lavoratore;

estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo determinato;

abrogazione e/o integrazione di ogni disposizione in contrasto con l'obiettivo della incentivazione del lavoro a tempo parziale, fermo restando il rispetto dei principi e delle regole contenute nella Direttiva del Consiglio 97/81/CE;

affermazione della computabilità *pro rata temporis* in proporzione dell'orario svolto dal lavoratore a tempo parziale, in relazione all'applicazione di tutte le norme legislative e clausole contrattuali a loro volta collegate alla dimensione aziendale intesa come numero dei dipendenti occupati in ogni unità produttiva;

integrale estensione al settore agricolo del lavoro a tempo parziale.

Disciplina delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite

9. Il Governo è delegato a emanare, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni volte alla disciplina e/o alla razionalizzazione delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

riconoscimento di una indennità c.d. di disponibilità a favore del lavoratore che garantisca nei confronti del datore di lavoro la propria disponibilità allo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, così come individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative su scala nazionale o territoriale o, in via provvisoriamente sostitutiva, per decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed in ogni caso prevedendosi la possibilità di sperimentazione di detta tipologia contrattuale anche per prestazioni rese da persone inoccupate o disoccupate con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro e iscritti alle liste di mobilità e di collocamento; eventuale non obbligatorietà del prestatore di rispondere alla chiamata del datore di lavoro, non avendo quindi titolo a percepire la predetta indennità ma con diritto di godere di una retribuzione proporzionale al lavoro effettivamente svolto;

con riferimento alle prestazioni di lavoro temporaneo: 1) ricorso a alla forma del lavoro a tempo determinato di cui all' art. 1 del D.Lgs. 368/2001 ovvero alla forma della fornitura di lavoro temporaneo di cui alla legge n. 196/1997 anche per soddisfare le quote obbligatorie di assunzione di lavoratori disabili e appartenenti a categorie assimilate; 2) completa estensione al settore agricolo del lavoro temporaneo tramite agenzia, con conseguente applicabilità degli oneri contributivi di questo settore;

con riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative: 1) identificazione dei criteri temporali di durata della prestazione e/o economici di ammontare del corrispettivo rilevanti ai fini della differenziazione di detta fattispecie contrattuale rispetto alle collaborazioni di natura meramente occasionale; 2) riconduzione della fattispecie a uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso; 3) previsione di tutele fondamentali a presidio della dignità e della sicurezza dei collaboratori, anche nel quadro di intese collettive; 4) ricorso, ai sensi del successivo comma 10, ad adeguati meccanismi di certificazione;

ammissibilità di prestazioni di lavoro occasionale e accessorio, in generale e con particolare riferimento a opportunità di assistenza sociale, rese a favore di famiglie e di enti con e senza fine di lucro, da disoccupati di lungo periodo, altri soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro

ro, ovvero in procinto di uscirne, regolarizzabili attraverso la tecnica di *voucher* o buoni corrispondenti a un certo ammontare di attività lavorativa, ricorrendo, ai sensi del successivo comma 10, ad adeguati meccanismi di certificazione; ammissibilità di prestazioni ripartite fra due o più lavoratori (c.d. *job sharing*), obbligati in solido nei confronti di un datore di lavoro, per l' esecuzione di un'unica prestazione lavorativa.

Certificazione dei rapporti di lavoro

10. Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, il Governo è delegato a emanare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni in materia di certificazione del relativo contratto stipulato tra le parti, ispirate ai seguenti principi e criteri direttivi:

carattere volontario e sperimentale della procedura di certificazione;
individuazione dell'organo preposto alla certificazione del rapporto di lavoro in enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, ovvero nella Direzione provinciale del lavoro;
definizione delle modalità di organizzazione delle sedi di certificazione e di tenuta della relativa documentazione;
indicazione del contenuto e della procedura di certificazione;
in caso di controversia sulla esatta qualificazione del rapporto di lavoro posto in essere, valutazione da parte della autorità giudiziaria competente anche del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione.

Altre misure temporanee e sperimentali a sostegno della occupazione regolare, nonchè incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato

11. Ai fini di sostegno e incentivazione della occupazione regolare e delle assunzioni a tempo indeterminato, il Governo è delegato a introdurre in via sperimentale, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni relative alle conseguenze sanzionatorie a carico del datore di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato ai sensi della Legge 15 luglio 1966, n. 604 e successive modifiche, in deroga all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, prevedendo in alternativa il risarcimento alla reintegrazione, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

conferma dei divieti attualmente vigenti in materia di licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 9 gennaio 1963, n. 7 e licenziamento in caso di malattia o maternità a norma dell'articolo 2110 del Codice Civile;

applicazione in via sperimentale della disciplina per la durata di quattro anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, fatta salva la possibilità di proroghe in relazione agli effetti registrati sul piano occupazionale;
identificazione delle ragioni oggettive connesse a misure di riemersione, stabilizzazione dei rapporti di lavoro sulla base di trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato, politiche di incoraggiamento della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese, non computandosi nel numero dei dipendenti occupati le unità lavorative assunte per il primo biennio, che giustificano la deroga all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300.

Arbitrato nelle controversie individuali di lavoro

12. Al fine di ridurre il contenzioso in materia di controversie individuali di lavoro, il Governo è delegato a emanare, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro della Giustizia, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di arbitrato nelle controversie individuali di lavoro, abrogando l' art. 412-*ter* e modificando parzialmente l' art. 412-*quater* del codice di procedura civile ed ogni altra norma in contrasto con la presente delega, sostituendoli con disposizioni ispirate ai seguenti principi e criteri direttivi:

natura volontaria della compromissione in arbitri delle controversie individuali di lavoro, direttamente ovvero ad opera delle associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro cui essi aderiscano o conferiscano mandato,

forma scritta della clausola compromissoria contenente, a pena di nullità, il termine per l' emanazione del lodo, nonché i criteri per la liquidazione dei compensi spettanti agli arbitri;

possibilità delle parti, in qualunque fase del tentativo di conciliazione, od al suo termine in caso di mancata riuscita, di affidare allo stesso conciliatore il mandato a risolvere in via arbitrale le controversie;

superamento del divieto di compromettibilità in arbitri delle controversie individuali aventi ad oggetto diritti dei lavoratori derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratti collettivi, affermandosi conseguentemente il lodo secondo equità;

decadenza del collegio arbitrale allo spirare del termine di incarico senza emissione del lodo;

agevolazioni fiscali e contributive con riferimento agli emolumenti deliberati dal collegio arbitrale a favore del prestatore di lavoro a titolo di risarcimento del danno;

alternatività fra risarcimento del danno con quantificazione interamente rimessa al collegio arbitrale e reintegrazione nel posto di lavoro, a discrezione del collegio arbitrale, in deroga a quanto previsto dall'art. 18 L. 20 maggio 1970 n. 300 e successive modificazioni;

impugnabilità, in un unico grado e davanti alla Corte di Appello, del lodo arbitrale, soltanto per vizi procedurali;

immediata esecutività del lodo, nonostante l' impugnazione proposta ai sensi della lett. g), a seguito del deposito presso la cancelleria del giudice.

istituzione di collegi o camere arbitrali stabili, distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Disposizioni finali

13. Gli schemi dei decreti legislativi di cui commi che precedono, deliberati dal Consiglio dei Ministri e corredati da una apposita relazione cui è allegato il parere della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,

sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine previsto per l'esercizio della relativa delega.

14. In caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione, il Governo decade dall'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

15. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui ai commi 13 e 14, il Governo può emanare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità di cui ai commi 13 e 14 e nel rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi.

PARTE IV

Lo Statuto dei lavori

Come già ricordato nella Parte I del presente fascicolo, il progetto riformatore di Marco Biagi era molto ambizioso e prevedeva la codificazione di uno Statuto dei lavori.

In merito a questo progetto tanto caro a Marco Biagi, oltre allo schema di legge delega elaborato nei primi mesi del 2002 ⁽¹⁾ e ad alcuni studi scientifici ⁽²⁾, esistono uno studio e alcuni schemi di articolato normativo elaborati tra il 1997 e il 1998 per l'allora Ministro del lavoro Tiziano Treu. Tali schemi sono poi confluiti in una vera e propria bozza di Progetto di legge per uno «Statuto dei lavori» (c.d. «Bozza Biagi»), presentata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998 ⁽³⁾, nell'ambito dei lavori della Commissione di studio per la revisione della legislazione in materia cooperativa con particolare riferimento alla posizione del socio-lavoratore (c.d. «Commissione Zamagni»), ma mai tradotta in un disegno formale di legge. Un documento di sintesi dello Statuto dei lavori è stato poi elaborato in vista della predisposizione del Libro Bianco nel corso del 2001. Una prima, larvale, attuazione dello Statuto dei lavori si trova ora nella parte del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, relativa all'istituto della certificazione dei contratti di lavoro ⁽⁴⁾.

Allegato 1: Ipotesi per la predisposizione di uno Statuto dei lavori (1997/1998)

Allegato 2: Progetto di legge per uno «Statuto dei lavori» (c.d. «Bozza Biagi»), presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998

Allegato 3: Ipotesi per la predisposizione di uno Statuto dei lavori: primi spunti progettuali (documento dell'autunno 2001)

¹ Vedilo riprodotto nella Parte I del presente fascicolo.

² Per un quadro di sintesi cfr. M. Biagi, *Competitività e risorse umane ecc.*, cit. 175-176. Cfr. altresì M. Biagi, *Le ragioni in favore di uno «Statuto dei nuovi lavori»* in *Impresa & Stato*, n° 46, 1998.

³ Il testo della bozza, intitolata *Progetto per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, è stato pubblicato in una versione "alleggerita" e di "compromesso" in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Ed., 1999, n. 2, 271-285 e si può ora leggere integralmente anche in T. Treu, *Politiche del lavoro ecc.*, cit. 169-178.

⁴ Cfr. M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori «atipici» e la sua tenuta giudiziaria*, relazione al Convegno di Diritto del lavoro AIDLASS, Pesaro, 24-25 maggio 2002, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2003. Cfr. altresì M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, in *La riforma Biagi. Commento allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, a cura di Michele Tiraboschi, Il Sole 24 Ore, Milano, n. 4/2003.

Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno *Statuto dei lavori*

a cura di Marco Biagi e Michele Tiraboschi su incarico del Ministro del lavoro
Tiziano Treu (1997-1998)

POSIZIONE DEL PROBLEMA

1. Delineare un'ipotesi di lavoro per la realizzazione di uno *Statuto dei lavori* impone di individuare, in via preliminare, gli obiettivi politici e giuridici che si intendono (e che concretamente si possono) perseguire. Solo una volta identificati con chiarezza tali obiettivi si potranno infatti indicare gli strumenti più efficaci per garantirne una adeguata realizzazione.

2. L'analisi del dibattito dottrinale, sindacale e politico degli ultimi anni indica molteplici (e spesso contrapposti) percorsi di riforma del diritto del lavoro italiano:

A) vi è chi propone, per esempio, di accordare anche ai rapporti di lavoro prestati in forma continuativa e coordinata, seppure senza vincolo di subordinazione, una tutela minima di legge (così il Disegno di Legge n. 2049, Norme di tutela dei lavori «atipici», d'iniziativa dei senatori Smuraglia, M. De Luca e altri). La nuova normativa posta a tutela dei rapporti di lavoro atipici/parasubordinati verrebbe a sommarsi, in questa prospettiva, alle tutele già previste per i rapporti di lavoro subordinato;

B) vi è chi, all'opposto, reclama maggiore «flessibilità» nelle fasi di costituzione, gestione e risoluzione dei rapporti di lavoro, e chiede, in particolare, di modificare la disciplina limitativa dei licenziamenti come fattore di incentivazione alla creazione di nuovi posti di lavoro;

C) in una posizione intermedia si colloca invece chi suggerisce di «rimodulare» le tutele del diritto del lavoro mediante l'individuazione di un *continuum* di tipologie negoziali (lavoro subordinato, autonomo, parasubordinato, associato, cooperativo, etc.), tutte accomunate dal coordinamento economico-organizzativo di una prestazione lavorativa nel ciclo produttivo, come fattore costante e normale dell'attività organizzata da altri. Verrebbe superata, in questo modo, l'alternativa qualificatoria «secca» tra autonomia e subordinazione: a queste tipologie negoziali verrebbe infatti riconosciuto un nucleo minimo di tutele, mentre soltanto al lavoro subordinato in senso stretto verrebbero accordate tutte le tutele tipiche del diritto del lavoro. Lungo questo *continuum* di tipologie negoziali, più ci si allonta-

na dalla subordinazione in senso stretto (ex art. 2094 c.c.), più si restringe la normativa di tutela accordata, sino ad arrestarsi al nucleo normativo minimo comune a tutte le ipotesi di lavoro;

D) largo credito riscuote poi la posizione di chi suggerisce di valorizzare l'autonomia negoziale individuale agevolando il passaggio da un quadro legale dominato dalla norma inderogabile ad una tutela disponibile, fatto salvo un nucleo minimale di tutele imputabili indifferentemente tanto al lavoro autonomo che al lavoro subordinato;

E) Non mancano, infine, suggerimenti provenienti dall'analisi comparata. Particolarmente suggestivo, in proposito, è il dibattito francese sul superamento dell'alternativa classificatoria autonomia-subordinazione: il recente rapporto governativo del Commissariat du Plan (1995) propone infatti la elaborazione di una nuova tipologia legale — il *contrat d'activité* — nel cui ambito verrebbero a confluire tanto il lavoro autonomo che il lavoro subordinato. Più precisamente, l'ipotesi di riforma suggerisce il passaggio dallo statuto "statico" de l'*emploi* allo statuto "dinamico" de l'*actif*, inteso quale percorso flessibile in cui si alternano attività autonome, subordinate, associative, formative, imprenditoriali, etc. E' quanto propone in Italia quella dottrina che chiede al diritto del lavoro di concentrarsi più sui problemi generali dell'occupazione che sulle garanzie del rapporto individuale di lavoro, ipotizzando un percorso professionale volto a valorizzare la risorsa umana nell'accesso alla formazione, alle informazioni e, conseguentemente, all'impiego.

3. Dietro a tutte queste proposte di riforma (e l'elenco potrebbe continuare) si manifestano obiettivi di politica del diritto e di politica legislativa difficilmente conciliabili, e che pure sono più o meno chiaramente presenti nei diversi schieramenti che compongono l'attuale maggioranza di governo. Una scelta netta in favore dell'una o dell'altra di queste opzioni potrebbe pertanto rivelarsi controproducente, in quanto renderebbe particolarmente difficile la ricerca del necessario consenso politico (e sindacale) e, dunque, il raggiungimento di un ragionevole compromesso tra le diverse istanze sottese a ciascun percorso di riforma del diritto del lavoro.

4. Per superare queste difficoltà, la proposta di uno *Statuto dei lavori* non dovrebbe essere espressamente ricollegata ad una specifica (e ambiziosa) ipotesi di riforma complessiva del diritto del lavoro, diretta vuoi alla creazione di nuova occupazione, vuoi alla rimodulazione delle tutele del diritto del lavoro, vuoi alla estensione delle tutele alle fasce deboli del mercato del lavoro, etc. Non esistono prove, del resto, che una riforma del quadro legale (neppure una riforma nel segno della c.d. «deregolazione») sia di per sé idonea, nel lungo periodo, a conseguire determinati obiettivi economici. Mentre l'idea di inseguire l'evoluzione del merca-

to del lavoro e/o del ciclo economico con una riforma complessiva della strumentazione giuridica potrebbe rivelarsi un'operazione inutile se non addirittura controproducente: si pensi, in proposito, alla recente esperienza spagnola che ha visto susseguirsi nell'arco degli ultimi anni, in rapida serie, ben tre riforme del mercato del lavoro che non hanno avuto altro risultato, al momento, se non quello di agevolare un eccessivo ricorso a tipologie di lavoro temporaneo e, dunque, un incontrollato *turn over* nella forza-lavoro.

5. Se si vogliono attenuare le polemiche e le contrapposizioni ideologiche, l'obiettivo dichiarato dovrebbe allora apparire meno ambizioso e, allo stesso tempo, più pragmatico. L'ipotesi di uno *Statuto dei lavori* potrebbe infatti trovare maggiore consenso e praticabilità se esso venisse presentato come uno strumento diretto a garantire una maggiore certezza del diritto in materia di rapporti di lavoro e fosse dunque sostanzialmente preordinato alla riduzione del contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro.

6. Questo obiettivo, oltre ad ingenerare minori timori, attese e/o resistenze "politiche", potrebbe incontrare il favore:

— degli imprenditori, in quanto sarebbe fortemente circoscritta la possibilità di incursioni giudiziali *ex post* (con i conseguenti rischi connessi alla complessità della materia) su rapporti di lavoro consapevolmente qualificati *ex ante* dalle parti come *non* di lavoro subordinato;

— del sindacato, in quanto la predisposizione di strumenti diretti a prevenire l'insorgere di controversie in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, oltre ad aprire nuovi spazi alle forme di autotutela collettiva sul piano dell'ordinamento intersindacale (ora compresse dal sovradimensionamento del contenzioso giudiziale), dovrà necessariamente basarsi *anche* sulla predisposizione di un nucleo minimale di tutele imputabili indifferentemente tanto al lavoro autonomo che al lavoro subordinato;

— dei lavoratori, non solo perché l'*effettività* della tutela dei loro diritti sostanziali dipende soprattutto dal tipo e dall'accessibilità del "rimedio" con il quale lo si può far valere e difendere, ma anche perché alcune "garanzie" accordate ai datori di lavoro in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro dovrebbero agevolare l'instaurazione di contratti di lavoro (non necessariamente subordinato, e purtuttavia) regolari e stabili nel tempo;

— della Pubblica Amministrazione, che vedrebbe per un verso valorizzate le proprie funzioni (si pensa, in particolare, ad un suo coinvolgimento reale e non meramente burocratico nella "certificazione" dei rapporti di lavoro) e per l'altro razionalizzate le proprie competenze (ispettori del lavoro, ispet-

tori dell'INPS etc. vedrebbero concentrarsi i loro sforzi non nella problematica qualificazione di rapporti di lavoro per loro natura di difficile identificazione concettuale, ma nella repressione di fenomeni di reale evasione contributiva, fiscale, e di elusione delle norme sostanziali del diritto del lavoro);

— degli stessi giudici, che potrebbero giovare di una razionalizzazione del contenzioso giudiziale e di una deflazione del carico giudiziario in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, a tutto vantaggio dell'effettività e rapidità della giustizia statale.

7. Per conseguire questo obiettivo si propone di procedere in due direzioni, solo apparentemente distinte, ma in realtà indissolubilmente legate l'una all'altra:

A) da un lato si cercherà di concretizzare l'idea di predisporre un meccanismo di "certificazione", in sede amministrativa, della qualificazione assegnata dalle parti al rapporto di lavoro (v. di seguito la sezione I. CERTIFICAZIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO);

B) dall'altro lato, al fine rendere effettivo tale meccanismo, si dovrà conseguentemente procedere a rimuovere alcune delle cause che concorrono ad alimentare il contenzioso in materia di rapporti di lavoro e la fuga "fisiologica" nel sommerso e nell'atipico (altra cosa, invece, è la fuga "patologica", che, oltre a erodere le garanzie del lavoro, è anche un elemento di distorsione della concorrenza tra le imprese e come tale va repressa), delineando un percorso di tendenziale riduzione delle differenze di trattamento normativo e contributivo che, attualmente, accompagnano i rapporti di lavoro autonomo e quelli di lavoro subordinato (v. di seguito la sezione II. RIMODULAZIONE DELLE TUTELE).

APPUNTI PER UN POSSIBILE PERCORSO DI RIFORMA LEGISLATIVA

Sezione I — «CERTIFICAZIONE» DEI RAPPORTI DI LAVORO

1. L'idea di "certificare" i rapporti di lavoro in una sede amministrativa può rappresentare una adeguata risposta al sovradimensionamento del contenzioso giudiziale in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro a condizione che:

A) si tengano presente, sul piano del metodo, le indicazioni contenute nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, e in particolare nella sentenza 23-31 marzo 1994 n. 115: «Questa Corte ha affermato che non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato. A maggiore ragione non sarebbe consentito al legislatore di autorizzare le parti ad escludere direttamente o indirettamente, con la loro dichiarazione contrattuale, l'applicabilità della disciplina inderogabile prevista a tutela dei lavoratori a rapporti che abbiano contenuto e modalità di esecuzione propri del rapporto di lavoro subordinato. I principi, le garanzie e i diritti stabiliti dalla Costituzione in questa materia, infatti, sono e debbono essere sottratti alla disponibilità delle parti».

B) si tratti di un meccanismo volontario e incentivante, nel senso che i "benefici" per entrambe le parti del rapporto siano superiori ai relativi "costi";

C) l'organo amministrativo davanti al quale vengono formalizzati i rapporti di lavoro possa svolgere anche un ruolo di "giudice" di prima istanza nel caso dell'insorgere di una controversia sulla qualificazione ex post del rapporto stesso;

D) venga reso meno squilibrato, a monte, soprattutto sotto il profilo delle prestazioni contributive e previdenziali, il "gioco" delle convenienze circa la riconduzione del rapporto di lavoro in uno schema negoziale piuttosto che in un altro.

2. Si ricorda, in proposito, che la recente recezione nel nostro ordinamento della Direttiva n. 91/533/CEE sulla prova del contratto di lavoro ha introdotto una serie di costi per le imprese senza che ad essi corrisponda (direttamente o indirettamente) alcun beneficio. Il Decreto Legislativo con cui è stata recepita la direttiva si

pone infatti semplicemente l'obiettivo di certificare l'avvenuta instaurazione del rapporto di lavoro, consentendo contestualmente agli uffici di collocamento, cui sono trasmesse analoghe informazioni, di espletare i relativi adempimenti amministrativi. Alla luce della nuova normativa, il datore di lavoro è ora obbligato a consegnare al lavoratore, entro trenta giorni dalla data di assunzione, un documento sottoscritto, contenente l'indicazione degli elementi del rapporto di lavoro che costituiscono, tassativamente, oggetto di espressa specificazione quanto a modalità e termini dello svolgimento della prestazione, per taluni dei quali è peraltro sufficiente il rinvio al contratto collettivo.

3. Quello che attualmente è un vincolo (un costo) per le imprese potrebbe essere invece trasformato in una opportunità (un beneficio) qualora la certificazione riguardasse non solo e non tanto l'*instaurazione* di un rapporto di lavoro subordinato, ma anche la stessa *qualificazione giuridica* del contratto.

4. E' naturalmente impensabile ipotizzare un meccanismo burocratico attraverso cui "blindare", solo per la particolare sede in cui viene resa la dichiarazione negoziale, la qualificazione assegnata dalle parti al rapporto di lavoro. E' vero infatti che dall'esistenza di norme inderogabili e di vincoli nella scelta del tipo contrattuale non può automaticamente dedursi la compressione dell'autonomia negoziale nella determinazione del contenuto del contratto (v. già Treu, 1968). Ma è altrettanto vero che, in un rapporto di durata come quello di lavoro, resta pur sempre compito del giudice accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato dalle parti (in ordine al *nomen iuris* e al contenuto del contratto) e quanto effettivamente realizzato sul piano dei fatti. Una eventuale dichiarazione resa ufficialmente dalla parti in sede amministrativa non sposterebbe del resto nulla sul piano dell'onere della prova (visto che spetterebbe sempre al ricorrente dimostrare ex art. 2697 c.c. i fatti su cui si fonda la sua domanda), né escluderebbe peraltro incursioni giudiziali promosse (questa volta) dall'INPS contro accordi simulatori, fraudolenti, ovvero nei riguardi di qualificazioni ritenute inesatte.

5. Detto questo esistono tuttavia spazi sufficienti nel nostro ordinamento per ipotizzare un meccanismo che "garantisca" alle parti (ed in particolare al datore di lavoro) di fare affidamento su una determinata qualificazione del rapporto di lavoro, a condizione che:

A) vi sia una sostanziale corrispondenza tra quanto dichiarato in sede amministrativa e quanto di fatto realizzato nello svolgimento del rapporto di lavoro;

B) si distingua chiaramente, sul piano sostanziale, tra una area di inderogabilità assoluta o di ordine pubblico che trova il suo fondamento in principi e/o norme di rango costituzionale (salute e sicurezza, libertà e dignità della persona, tutela della maternità, retribuzione sufficiente, etc.) e una area di

inderogabilità relativa, gestibile dalla parti collettive in sede di contrattazione collettiva e/o dalle parti individuali in sede di costituzione del rapporto di lavoro ma, in quest'ultimo caso, *solo* davanti all'organo amministrativo (retribuzioni sopra la soglia della sufficienza, gestione dei percorsi di carriera, durata del preavviso, stabilità del rapporto, trattamento in caso di sospensione del rapporto, modulazione dell'orario di lavoro, etc.);

C) si realizzi un corrispondente riassetto normativo delle prestazioni previdenziali, delineando uno zoccolo previdenziale comune per i lavoratori autonomi e per i lavoratori subordinati che, nel garantire un gettito contributivo di base per tutti i rapporti di lavoro, contribuisca a sdrammatizzare il problema qualificatorio delle singole fattispecie anche per l'INPS. (Si ricorda, in proposito, che lo sviluppo "selvaggio" di schemi di lavoro parasubordinato più o meno chiaramente simulati è stato per lungo tempo incentivato dalla esenzione di tale categoria di lavoro dagli obblighi contributivi previdenziali; esenzione che è venuta meno solo con l'imposizione del contributo del 10 per cento ex Legge n. 335/1995).

6. A questo proposito, ci si propone di verificare la plausibilità del seguente meccanismo di "certificazione" dei rapporti di lavoro. L'idea, come anticipato, è che l'organo amministrativo davanti al quale vengono "certificati" i rapporti di lavoro possa svolgere anche un ruolo di "giudice" di prima istanza ⁽¹⁾ nel caso dell'insorgere di una controversia sulla qualificazione *ex post* del rapporto stesso, con relativo potere di "parziale sbarramento" (probatorio, ma non certo sostanziale né procedurale) alla prosecuzione della controversia davanti al Pretore del lavoro.

6.1. L'organo amministrativo competente a "certificare" la qualificazione del rapporto di lavoro proposta dalle parti potrebbe essere qualcosa di simile all'attuale «commissione di conciliazione» istituita ex articolo 410, comma 3, c.p.c. (*Tentativo facoltativo di conciliazione*): «Con provvedimento del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione è istituita in ogni provincia, presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, una commissione provinciale di conciliazione composta dal direttore dell'ufficio stesso o da un suo delegato, in qualità di Presidente, da quattro rappresentanti effettivi e da quattro supplenti dei datori di lavoro e da quattro rappresentanti effettivi e da quattro supplenti dei lavoratori, designate dalla rispettive organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale». Il comma 4 aggiunge: «commissioni di conciliazione possono essere istituite, con le stesse modalità e con la medesima composizione di cui al precedente comma, anche presso le sezioni zonali degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione»).

Data la complessità delle nuove attribuzioni si potrebbe peraltro pensare di:

— ampliare il numero complessivo dei rappresentanti effettivi e dei rappresentanti supplenti, prevedendo al contempo che la commissione affidi l'attività di certificazione a proprie sottocommissioni (già previste dal comma 5 dell'articolo 410 c.p.c.), composte da un delegato dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, in qualità di presidente, da un rappresentante dei lavoratori e da un rappresentante dei datori di lavoro;

— rispetto all'attuale formulazione del codice di procedura civile al posto dell'ufficio provinciale del lavoro si potrebbe pensare al coinvolgimento delle direzioni provinciali, in modo da assicurare una certa uniformità nella applicazione delle griglie e dei formulari di certificazione;

— prevedere che tanto il delegato della direzione provinciale, quanto i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro abbiano una particolare competenza in materia (che siano in possesso, per esempio, di un diploma universitario in diritto del lavoro e relazioni industriali, etc.): la mancanza di competenze specifiche è infatti una delle critiche maggiori che, in altri Paesi, vengono rivolte a organismi con funzioni analoghe: si pensi, in particolare, alle difficoltà di funzionamento di quegli organi giurisdizionali-amministrativi che sono i Tribunali industriali nel Regno Unito;

L'individuazione più precisa dell'organo amministrativo competente dipenderà naturalmente dagli sviluppi delle deleghe previste nella Legge «Bassanini». Si è comunque pensato alla «commissione di conciliazione» perché ad essa, oltre alla certificazione del rapporto di lavoro, spetterebbe una competenza di prima istanza nella risoluzione delle eventuali controversie che potrebbero insorgere dalla qualificazione del rapporto.

6.2. Ipotizzare una attività di “certificazione” circa la qualificazione del rapporto di lavoro non significa naturalmente che le parti possano disporre, direttamente o indirettamente, con la loro dichiarazione formale resa davanti all'organo amministrativo, del tipo contrattuale, né tantomeno decidere la non applicazione di norme inderogabili di ordine pubblico a rapporti oggettivamente di lavoro subordinato. Questa possibilità, come detto, è infatti esclusa dalla Corte Costituzionale (sentenza 23-31 marzo 1995). In questo senso, la procedura di certificazione non potrà impedire alle parti di ricorrere in giudizio per sostenere una diversa qualificazione del rapporto, quantunque si sia in presenza di una dichiarazione resa davanti ad un apposito organo amministrativo.

6.3. Con il meccanismo di certificazione, piuttosto, si offrono delle “garanzie” circa la “tenuta” della qualificazione del rapporto in sede giurisdizionale, attribuendo alla commissione di conciliazione la funzione di filtro

pre-giudiziale in grado di incidere sul piano “probatorio” in caso di eventuale prosecuzione della controversia davanti al Pretore del lavoro:

— l’organo amministrativo svolgerà in via preventiva un’attività di consulenza circa la determinazione del contenuto del contratto, indicando le clausole indisponibili e quelle disponibili, sulla scorta di appositi formulari e di una griglia di indici della subordinazione, della parasubordinazione, della autonomia, della associazione, etc. predisposti dal Ministero del lavoro alla luce dell’attuale elaborazione giurisprudenziale per ogni concreta attività di lavoro e, dunque, per ogni figura negoziale (v. il punto 13.6.). Tali formulari e tali griglie svolgeranno peraltro anche una funzione di “parametro” per tutti i rapporti di lavoro nell’ambito dell’attività degli ispettori del lavoro;

— l’atto che ha ottenuto tale “validazione” in sede amministrativa non potrà essere impugnato dalle parti firmatarie se non in presenza di determinati vizi del consenso;

— le parti che sottoscrivono il contratto in questa sede si impegnano, in caso di controversia, ad esperire davanti alla stessa commissione una procedura obbligatoria di conciliazione, come condizione di procedibilità dell’azione giudiziaria, in caso di controversia *ex post* sulla qualificazione del rapporto di lavoro (il tentativo obbligatorio di conciliazione è già previsto, nel nostro ordinamento dall’articolo 5 della Legge n. 108/1990 in materia di licenziamenti individuali, e non ha sollevato particolari problemi di legittimità costituzionale: l’obbligatorietà del tentativo di conciliazione ha infatti solo un effetto sospensivo sul processo, mentre è affidata ad un mero atto di riassunzione la prosecuzione del processo, di modo che vengono mantenuti gli effetti della domanda introduttiva. V. Corte Costituzionale 4 marzo 1992 n. 82. Il tentativo obbligatorio di conciliazione è peraltro previsto anche in un progetto del CNEL del 1986);

— davanti alla commissione di conciliazione la controversia dovrà essere istruita come se si fosse in presenza di una sorta di Tribunale industriale, con distribuzione del carico probatorio *ex articolo 2697 c.c.*, e con poteri informali di assunzione delle prove da parte della commissione stessa, al fine di verificare la corrispondenza tra quanto dichiarato *ex ante* e quanto di fatto realizzato durante lo svolgimento del rapporto di lavoro. Si tratta comunque sempre di una sede amministrativa e non invece di una forma, neppure *sui generis*, di giurisdizione speciale;

6.4. A questo punto si possono verificare tre ipotesi:

A) il tentativo di conciliazione ha esito positivo, e pertanto il problema viene risolto;

B) ove il tentativo di conciliazione fallisca, ciascuna delle parti può, entro un determinato termine, promuovere il deferimento della controversia al collegio arbitrale previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile, o, in mancanza, ad un collegio composto da un rappresentante scelto da ciascuna parte e da un presidente scelto di comune accordo o, in difetto, dal direttore della direzione provinciale del lavoro (un meccanismo analogo è già previsto dal comma 6, dell'articolo 5, della Legge n. 108/1990);

C) fallisce il tentativo di conciliazione e non si attiva l'arbitrato: in questo caso la parte attrice può iniziare il giudizio davanti al Pretore del lavoro. Tuttavia, e qui sta l'elemento "dissuasivo", il comportamento complessivo tenuto dalle parti nella fase di costituzione del rapporto di lavoro e nella successiva fase di conciliazione verrà valutato dal giudice ai sensi degli articoli 91, 92 e 96 c.p.c. (pagamento delle spese processuali).

6.5. Nell'ipotesi di cui alla lettera c) (fallimento del tentativo di conciliazione), il processo viene dunque riassunto a cura di una delle parti entro un termine perentorio di ... giorni. In questa sede, nel caso in cui il rapporto di lavoro si sia sostanzialmente svolto in conformità alla qualificazione e ai contenuti del rapporto concordati *ex ante* davanti alla commissione di conciliazione, la parte che intende continuare il processo avrà pertanto di fronte un primo sbarramento sul piano probatorio (nel senso che sarà particolarmente difficile rovesciare una qualificazione concordata con tutte le garanzie dal caso davanti all'organo amministrativo) e un secondo sbarramento sul piano delle spese processuali: l' "istruttoria" svolta dalla commissione di conciliazione circa lo svolgimento dei fatti e la fondatezza del ricorso, potrebbe infatti concludersi con una semplice nota informativa resa all'attore dell'esistenza del rischio di subire la condanna al pagamento delle spese processuali in caso di prosecuzione dell'azione. (Un modello analogo è attualmente previsto dalle regole di procedura che caratterizzano l'attività dei Tribunali industriali nel Regno Unito; secondo queste regole di procedura, peraltro, se il Tribunale ritiene che il ricorso sia irragionevole o vessatorio può addirittura subordinare il proseguimento del giudizio al versamento da parte dell'attore di una certa somma di denaro a titolo di cauzione). Se invece il rapporto di lavoro si è svolto con contenuti e modalità contrastanti con la qualificazione certificata in sede amministrativa nulla impedisce alle parti di ricorrere liberamente davanti al giudice per ottenere *ex post* l'esatta qualificazione del rapporto e l'applicazione della conseguente disciplina inderogabile;

6.6. Per verificare il funzionamento e l'efficacia del meccanismo di certificazione si potrebbero peraltro ipotizzare strumenti di monitoraggio, indivi-

duando aree campione per il rilevamento di dati quantitativi e qualitativi ad opera delle direzioni provinciali.

6.7. Nell'ambito dell'intervento di riforma legislativa si potrebbe peraltro discutere circa l'opportunità di delineare strumenti che vadano oltre il "filtro" del tentativo obbligatorio di conciliazione, pur nel rispetto dei limiti costituzionali previsti in proposito. Si potrebbe verificare, per esempio, la praticabilità del ricorso ad uno strumento più incisivo quale quello dell'arbitrato obbligatorio (peraltro già previsto nella proposta di legge elaborata dal CNEL) ovvero ipotizzare la abolizione (richiesta da più parti) del giudizio di secondo grado nel processo del lavoro.

7. L'efficacia di un simile meccanismo di certificazione dell'organo amministrativo dipenderà dal valore dei formulari e della efficacia della griglia di indici della subordinazione, della parasubordinazione, della autonomia, della associazione, etc. predisposti dal Ministero del lavoro alla luce dell'attuale elaborazione giurisprudenziale per ogni concreta attività di lavoro e, dunque, per ogni figura negoziale. L'idea potrebbe essere quella di predisporre qualcosa di simile alle circolari INPS (circolare n. 74/RCV del 23 marzo 1990 e circolare INPS n. 179/RCV dell'8 agosto 1989) relative ai criteri di accertamento e valutazione della sussistenza del rapporto di lavoro subordinato non in astratto, ma caso per caso, con riferimento a tutte le diverse attività lavorative dai contorni sfumati: istruttori e/o insegnanti presso autoscuole, scuole professionali, scuole di lingua, pensionati occupati in servizi di rilevanza sociale (presso comuni), ex dipendenti pensionati e non che continuino ovvero tornino ad espletare mansioni analoghe a quelle svolte nel corso del rapporto di dipendenza senza più essere denunciati come dipendenti, personale sanitario di fabbrica, artigiani iscritti presso la CCIAA, associati in partecipazione che conferiscono solo lavoro, presentatrici di prodotti, accompagnatori turistici, messaggeri, addetti alle pulizie degli stabili condominiali o dei locali adibiti a uffici, procacciatori di affari e procuratori, varie tipologie di lavoro a titolo non oneroso, rapporti tra parenti e/o affini rapporti tra società e socio, gestori di impianto di carburante, medici convenzionati, etc.

8. Nel nostro caso, tuttavia, non ci si potrà limitare alla mera elencazione di massime stereotipe della giurisprudenza (come ha fatto l'INPS) che poco aiutano alla fase di "certificazione" dei contratti, ma si dovranno individuare delle griglie esauritive dei principali indici e criteri sussidiari, nonché dei formulari contenenti le clausole generali dei diversi contratti che, nel rispetto di una soglia di diritti indisponibili, prevedano anche la possibilità di incidere sul contenuto del contratto.

9. Come già accennato, l'elencazione dei diversi indici della subordinazione, della autonomia, dell'associazione etc. non dovrà peraltro essere svolta in astratto. Si suggerisce invece di individuare indici e clausole negoziali validi, di volta in volta, per ogni singola attività lavorativa. In effetti, alcune delle divergenze che si è rite-

nuto di poter individuare nella giurisprudenza in tema di “elementi rilevanti” ai fini della qualificazione del contratto di lavoro sono il più delle volte dovute, semplicemente, al particolare tipo di *prestazione* e di *figura professionale* indagate dal giudice: la valorizzazione di un dato elemento piuttosto che di un altro — e segnatamente il maggior peso attribuito in certe sentenze a determinati indici e criteri invece di altri — è infatti intuitivamente riconducibile alla diversità dei giudicati, e cioè al particolare tipo di prestazione dedotta in contratto, alla necessità per il giudice di rispondere a precise richieste delle parti in causa, alle risultanze istruttorie, all’esistenza o meno di un accordo scritto o di precise clausole contrattuali, al tipo di organizzazione d’impresa, etc.

10. E’ in questo senso (e solo in questo senso) che si propone pertanto di predisporre una griglia che, nell’idea ma non certo nella sostanza, si avvicini alle circolari INPS: formulari e griglie che non contengano criteri, clausole o indici generali tipici della subordinazione, validi sempre e in ogni circostanza (orario, inserzione, proprietà dei mezzi di produzione, tipo di retribuzione, sottoposizione a direttive, etc.), ma che tratteggino gli elementi “costanti” di ogni singola prestazione lavorativa resa in regime di autonomia, subordinazione, parasubordinazione etc.

11. CERTIFICAZIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO: UN MODELLO ESEMPLIFICATIVO. Per dare un’idea concreta del lavoro da svolgere con riferimento ad ogni singola attività lavorativa dai contorni sfumati e dunque oggetto di contenzioso, si cercherà ora di ipotizzare — a mero titolo esemplificativo — una griglia di indici ed alcuni formulari per la “certificazione” in sede amministrativa della fattispecie del «**propagandista scientifico di specialità medico-farmaceutiche**».

11.1 La griglia è stata predisposta attraverso un procedimento di interpretazione dei *precedenti* giudiziari della Cassazione in tema di qualificazione della fattispecie del propagandista di prodotti medicinali degli ultimi quindici anni. Per precedenti si intendono le sentenze integrali (dove è stato possibile reperirle) e non semplicemente le «massime» (ufficiali e non) che il più delle volte si sono rivelate inattendibili, imprecise o contraddittorie (si ricorda che le citate circolari dell’INPS si erano invece semplicemente limitate ad elencare alcune massime giurisprudenziali per ciascun tipo di attività lavorativa presa in considerazione).

Con riferimento alla fattispecie in esame, nelle riviste specializzate sono stati trovati i testi integrali delle seguenti sentenze:

- Cassazione 19 agosto 1992 n. 9676;
- Cassazione 15 novembre 1988 n. 6171
- Cassazione 18 marzo 1987 n. 2736;
- Cassazione 28 aprile 1987 n. 4111
- Cassazione 5 settembre 1987 n. 7222;
- Cassazione 23 novembre 1985 n. 5846;

Cassazione 6 giugno 1985 n. 3387;
Cassazione 14 novembre 1985 n. 5584;
Cassazione 14 ottobre 1983 n. 6025;
Cassazione 30 novembre 1982 n. 6517;
Cassazione 1 dicembre 1981 n. 6390.

11.2. Al fine di estrapolare da questi precedenti una “griglia” di indici, criteri ed elementi presuntivi si è cercato di individuare il *principio di diritto* formulato in ogni singola sentenza (e cioè la *ratio decidendi*). Sono stati valutati attentamente anche gli elementi peculiari di ogni singolo caso (lo specifico contenuto della domanda e il diritto sostanziale azionato, le risultanze istruttorie e le allegazioni delle parti, la cornice delle circostanze concrete in cui si è svolta la prestazione lavorativa, il comportamento delle parti durante lo svolgimento della prestazione lavorativa e durante il processo, le caratteristiche soggettive e le posizioni di forza contrattuale delle parti in causa, la presenza di qualificazioni operate dalle parti individuali o dai contratti collettivi, etc.) in modo da evitare di dissociare il *principio di diritto* contenuto in ogni singola sentenza dai fatti del caso concreto rilevanti rispetto alla decisione. Questa operazione si è rivelata necessaria per evitare il rischio di predisporre «formule», in sé vuote, e dunque riempibili dei contenuti più disparati (nulla di più, insomma, delle massime giurisprudenziali che già oggi sono sedimentate e stratificate nei repertori di giurisprudenza).

11.3. In tutte le sentenze è costante il riferimento al seguente principio di diritto: «Al fine di stabilire la presenza o meno del requisito della subordinazione nelle prestazioni di un c.d. propagandista di prodotti medicinali il giudice del merito deve indagare sulle modalità caratterizzanti lo svolgimento della relativa attività, attribuendo a tal fine particolare rilievo all'esame dei *tempi e dei modi delle visite ai clienti*, della *provenienza dei mezzi propagandistici*, dell'*impostazione e responsabilità del lavoro*, dell'*esistenza o meno di una organizzazione imprenditoriale autonoma rispetto a quella del committente*, del *tipo di corrispettivo pattuito*». Tale principio viene integrato dalle seguenti precisazioni:

— «il giudice del merito deve indagare sulle modalità caratterizzanti *lo svolgimento* della relativa attività, *viste sia nella previsione contrattuale che nella attuazione concreta della stessa*, per *accertare la maggiore o minore intensità dell'intervento del creditore della prestazione e l'atteggiamento più o meno autonomo del prestatore d'opera*»;

— «al fine della qualificazione del rapporto di lavoro come autonomo, o subordinato, occorre avere riguardo più che al *nomen iuris* usato dalle parti, ancorché espressamente enunciato in un atto scritto, *all'effettiva natura ed al reale contenuto del rapporto stesso, nonché alle modalità di espletamento delle mansioni che costituiscono l'oggetto della prestazione* (...). Questo principio *non può essere inteso, ovviamente, nel senso dell'assoluta irrile-*

*vanza di una tale previsione, che deve essere invece presa in esame e valutata dal giudice di merito sia quando ritenga di trarre da essa ragioni a sostegno della coincidenza tra pattuizione ed esecuzione concreta del rapporto, sia, a maggior ragione, allorché affermi la discordanza tra *nomen iuris* e reale contenuto del rapporto, adducendo in ogni caso ragionevoli argomenti a sostegno della tesi adottata».*

11.4. Dalla analisi di questi principi viene confermato che le parti non possono disporre del tipo contrattuale, anche se è nelle loro facoltà stabilire un *nomen iuris* (che potrà poi essere però eventualmente smentito dal giudice sulla base di una verifica del comportamento complessivo delle parti posteriore alla conclusione del contratto). Ciò nondimeno le parti *possono incidere sulla determinazione degli elementi essenziali del contratto*, a patto che vi sia poi corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto concretamente realizzato, concordando in particolare *l'intensità dell'intervento del creditore relativamente allo svolgimento della prestazione lavorativa* con riferimento:

— *ai tempi e ai modi delle visite ai clienti* (determinazione di un itinerario, di un orario di lavoro, di un coordinamento con altri propagandisti dipendenti del committente, etc.);

— *all'individuazione di chi e come è obbligato a fornire i mezzi propagandistici;*

— *all'impostazione e alla responsabilità del lavoro;*

— *alla forma del corrispettivo.*

11.5. Alla luce di queste considerazioni si può ipotizzare la seguente “griglia” di riferimento per l'organo amministrativo:

11.5.1. *l'attività del propagandista scientifico di specialità medico-farmaceutiche può costituire oggetto sia di un rapporto di lavoro subordinato che di un rapporto di lavoro autonomo (secondo un principio di diritto costantemente ripreso dalla giurisprudenza non vi sono, infatti, in via di principio attività lavorative che siano per loro natura suscettibili di essere regolate solo secondo uno schema negoziale ed uno solo e che sempre per la loro natura non tollerino la possibilità di utilizzazione di diversi schemi di regolamentazione);*

11.5.2. *l'attività del propagandista scientifico potrà essere “certificata” come di lavoro autonomo quando le parti manifestino una volontà in questo senso (*nomen iuris* lavoro autonomo) e la struttura giuridica del contratto preveda:*

A) completa libertà per il lavoratore circa i tempi ed i modi delle visite ai clienti: l'eventuale determinazione di un itinerario o l'obbligo di coordinarsi con gli altri propagandisti di una certa area non incide sulla autonomia del lavoratore, ma ha l'unico scopo di evitare sovrapposizioni e/o lacune organizzative;

B) libertà circa l'orario di lavoro: non incide sulla libertà di determinazione dell'orario di lavoro l'obbligo posto a capo del lavoratore di presentarsi in giorni e orari prestabiliti della settimana nei locali della ditta al fine di ricevere il materiale da propagandare e di coordinare la propria attività con quella degli altri propagandisti autonomi e/o dipendenti dell'impresa committente; le parti sono libere di concordare il rispetto di un determinato orario di lavoro, purché tale pattuizione non sia frutto della determinazione unilaterale del committente;

C) una retribuzione correlata al risultato (eventualmente partendo da un minimo mensile o settimanale predeterminato); la retribuzione può anche essere stabilita in modo forfettario previa verifica da parte del committente dei risultati conseguiti;

D) che l'impostazione e la responsabilità del lavoro sono a carico del prestatore di lavoro;

E) la possibilità per il prestatore di lavoro di farsi sostituire da altra persona in caso di impossibilità a svolgere il lavoro (indice di auto-organizzazione) (è però possibile inserire anche una clausola che vieta al lavoratore di farsi sostituire in mancanza di consenso preventivo del committente);

11.5.3. viceversa l'attività del propagandista scientifico potrà essere "certificata" come di lavoro subordinato quando le parti manifestano una volontà in questo senso (*nomen iuris* = lavoro subordinato) e la struttura giuridica del contratto preveda:

A) una rigida e unilaterale predeterminazione dei tempi ed i modi delle visite ai clienti;

B) un orario di lavoro predeterminato unilateralmente dal datore di lavoro;

C) una retribuzione fissa periodica di entità tale da costituire un equo (=sufficiente ex art. 36 Cost.) corrispettivo per l'attività complessivamente svolta ovvero retribuzione mensile calcolata su base oraria (oltre alla soglia di sufficienza, il corrispettivo può comunque essere correlato anche al risultato);

D) che l'impostazione e la responsabilità del lavoro sono a carico dell'im-

presa committente;

E) l'impossibilità per il prestatore di lavoro di farsi sostituire da altra persona in caso di impossibilità a svolgere il lavoro (indice di etero-organizzazione).

11.6. In presenza dei requisiti indicati dalla "griglia" l'organo amministrativo certificherà la stipulazione di un contratto di lavoro autonomo (ipotesi di cui al punto 11.4.2.) ovvero di lavoro subordinato (ipotesi di cui al punto 11.4.3.) a condizione che le parti:

A) dichiarino espressamente di volere costituire consapevolmente un contratto di lavoro autonomo ovvero di lavoro subordinato (*nomen iuris*);

B) dichiarino altresì di essere consapevoli che la "certificazione" apposta al contratto avrà valore solo ed esclusivamente se esse, nella fase attuativa del rapporto, si saranno attenute a quanto dichiarato circa gli elementi essenziali del contratto.

11.7. Nel predisporre gli indici della subordinazione si potrebbe eventualmente indicare quali sono le aree di inderogabilità assoluta e quali sono le aree di inderogabilità relativa (p. es. orario flessibile in cambio di maggiore retribuzione oppure assunzione a tempo indeterminato in cambio di predeterminazione pattizia delle clausole di scioglimento del rapporto di lavoro) da determinarsi comunque attraverso un intervento di riforma legislativa.

11.8. Altri indici possono essere poi classificati come "neutri", cioè irrilevanti ai fini della qualificazione dello schema contrattuale:

— durata del rapporto;

— proprietà o meno di una eventuale vettura o di un motociclo utilizzati per lo svolgimento della prestazione lavorativa;

— ordini di servizio generici giornalieri, settimanali, mensili etc.

11.9. Per facilitare l'attività di certificazione, l'organo amministrativo può svolgere una attività di vera e propria consulenza fornendo alle parti stipulanti alcuni formulari su cui basarsi per la determinazione del contenuto essenziale del contratto: le clausole tipizzate in ciascun contratto dovranno essere meramente indicative e saranno suscettibili di modifiche caso per caso previo rispetto degli indici di conformità tra *nomen iuris* e contenuto del contratto stabiliti dalla griglia di cui al punto 11.5.

11.10. Si riporta in ALLEGATO un esempio di formulario per lo schema del lavoro autonomo. (Formulari analoghi potranno essere predisposti per le diverse tipologie di lavoro subordinato, per il lavoro associato, per il lavoro familiare, per le prestazioni a titolo non oneroso, etc.).

ALLEGATO

MODELLO DI CONTRATTO DI LAVORO AUTONOMO (PARASUBORDINATO)

Contratto d'opera - Oggetto: propaganda di specialità medico-farmaceutiche

Con la presente scrittura pubblica redatta in triplice originale davanti alla commissione di certificazione dei contatti di lavoro della direzione provinciale dell'impiego di, tra la società, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, ed il signor è stato convenuto quanto segue.

1. Oggetto del contratto

Il signor si impegna a svolgere attività di propaganda di specialità medico-farmaceutiche in favore della società, con sede in

2. Qualificazione del contratto

Per espressa e consapevole volontà del signor, nonché per esigenze organizzative della società, il rapporto in questione deve intendersi di natura autonoma e libero-professionale, ancorché continuativo, coordinato e di carattere prevalentemente personale.

3. Modalità di esecuzione della prestazione.

Il signor svolgerà la sua prestazione senza vincolo di subordinazione, negli orari che concorderà con (ovvero: che andrà autonomamente a determinare, previa comunicazione al) la direzione della società, e in piena autonomia circa i tempi e le modalità delle visite ai clienti.

Per esigenze organizzative della società l'itinerario da seguirsi verrà concordato con la direzione della società, al fine di coordinare la prestazione del signor con quella degli altri collaboratori e dei dipendenti dell'impresa committente. A questi fini il signor si presenterà nella sede della società ogni lunedì, dalle ore 9.00 alle ore 11.00 per concordare le visite della settimana.

Previa comunicazione alla società il signor potrà farsi sostituire nello svolgimento della prestazione lavorativa da persona di sua fiducia.

Per lo svolgimento della prestazione lavorativa la società offre in comodato al signor autovettura di sua proprietà. Resta inteso che sarà il signor a pagare la benzina e le eventuali spese di riparazione per incidenti e danneggiamenti.

Per quanto innanzi concordato le parti, confortate dal parere positivo espresso dalla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego di, dichiarano che il signor non intende in alcun modo far parte dell'organico della società, ritenendo che la sua attività debba rimanere regolamentata esclusivamente da quanto stabilito con il presente accordo, nonché dalle disposizioni del Codice Civile sul contratto d'opera professionale.

4. Durata del contratto.

Il contratto avrà la durata di un anno (oppure: 5 anni) a partire dalla data della sua sottoscrizione e si intenderà tacitamente rinnovato di anno in anno se non interverrà una esplicita disdetta da effettuarsi da ciascuna delle parti a mezzo di raccomandata A.R. tre mesi prima della scadenza del contratto.

5. Trattamento economico.

Per la prestazione in oggetto la società si impegna a corrispondere al signor la somma di lire al lordo delle ritenute fiscali. Tale importo potrà essere maggiorato del in rapporto al numero di affari conclusi della società con clienti afferenti alla zona di sua competenza.

6. Risoluzione delle controversie.

Richiedendo la procedura di certificazione del contratto di lavoro di cui alla legge, le parti confermano che, in caso di controversia circa la qualificazione del contratto in corso di rapporto per difformità tra quanto dichiarato in data odierna e quanto invece di fatto realizzato, esperiranno un tentativo obbligatorio di conciliazione davanti alla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego. Ai sensi della predetta legge tale tentativo obbligatorio di conciliazione è condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria.

Clausola finale

Le parti riconoscono che la certificazione apposta al contratto dalla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego avrà valore sul piano probatorio in caso di controversia davanti all'autorità giudiziaria solo ed esclusivamente se esse, nella fase attuativa del rapporto, si saranno attenute a quanto dichiarato e sottoscritto circa gli elementi essenziali del contratto.

spazio riservato alla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego.

1. Per quanto innanzi concordato tra le parti convenute in data in presenza dei signori , , , rispettivamente delegato del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro, rappresentante designato dalle associazioni sindacali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, rappresentante designato delle associazioni imprenditoriali territoriali, la commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego di attesta la conformità dello schema contrattuale sottoscritto al tipo legale «lavoro autonomo», nella specie del «lavoro parasubordinato» di cui all'articolo 409 n. 3 c.p.c.

2. Il presente contratto non potrà essere impugnato dalle parti firmatarie se non in presenza dei determinati vizi del consenso indicati dalla (i vizi del consenso saranno previsti dalla legge con cui si procederà alla riforma)

3. Con la firma del presente contratto e la certificazione apposta dall'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione le parti si impegnano formalmente ad esperire davanti alla commissione una procedura obbligatoria di conciliazione, come condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, in caso di controversia sulla qualificazione del rapporto di lavoro in corso di svolgimento del contratto.

4. La commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego di ha ufficialmente ammonito le parti che la certificazione apposta in data odierna al contratto avrà valore solo ed esclusivamente se esse, nella fase attuativa del rapporto, si saranno attenute a quanto dichiarato e sottoscritto in presenza dei signori , , circa gli elementi essenziali del contratto. La commissione ha altresì ufficialmente ammonito le parti che, ai sensi dell'articolo della Legge in caso di controversia sulla qualificazione del rapporto il comportamento complessivo tenuto dalle parti stesse nella fase di costituzione del rapporto di lavoro e nella successiva fase di conciliazione obbligatoria di cui all'articolo verrà valutato dal giudice ai sensi degli articoli 91, 92 e 96 c.p.c.

* * * * *

12. CERTIFICAZIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO: ALTRI MODELLI ESEMPLIFICATIVI. Un ulteriore modello esemplificativo può essere rappresentato dalla figura del «**consulente**».

12.1. Anche con riferimento alla analisi delle sentenze relative alle diverse figure di consulente (consulente aziendale, consulente di marketing, consulente del lavoro, consulente legale, consulente tecnico, consulente esperto informatico, consulente esterno con l'incarico di direttore generale dell'azienda, consulente giuridico, consulente scientifico, etc.) la giurisprudenza è costante nel rilevare

come le parti non possano disporre del tipo contrattuale, e questo neppure nel caso in cui le parti abbiano pari forza contrattuale: infatti, secondo una massima consolidata, «privi di rilievo sono tanto il *nomen iurs* attribuito dalle parti quanto la loro volontà negoziale, allorché il rapporto è stato caratterizzato univocamente dalla ricorrenza degli elementi tipici del lavoro dipendente» (fattispecie di consulente esterno con l'incarico di direttore generale dell'azienda, qualificato come lavoratore subordinato nonostante la diversa manifestazione di volontà delle parti, su ricorso promosso dall'INPS). Resta tuttavia fuori discussione che le parti *possano incidere sulla determinazione degli elementi essenziali del contratto*, a patto che vi sia poi corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto concretamente realizzato.

12.2. In questo caso, tuttavia, le diverse tipologie di consulente inducono a elaborare ulteriori differenziazioni tra gli indici identificativi e indiziari della fattispecie:

A) nel caso del «*consulente del lavoro*» o del «*consulente legale*», per esempio, nelle sentenze esaminate (Cassazione 1 agosto 1995 n. 8412; Cassazione 19 maggio 1994 n. 4918; Cassazione 5 novembre 1986 n. 647; Cassazione 21 febbraio 1986 n. 1061) paiono assumere rilievo prioritario:

— *la circostanza che il professionista svolga l'attività di consulenza in modo esclusivo o, comunque, di gran lunga prevalente a favore di un unico cliente;*

— *l'obbligo di svolgere personalmente la prestazione, mentre l'attività di consulenza prestata non già da un singolo professionista ma indistintamente da più professionisti associati nell'ambito di uno studio difetta in radice di quel profilo personale (o almeno prevalentemente personale) che caratterizza tanto i rapporti di lavoro subordinato che i rapporti di parasubordinazione;*

— *l'obbligo di dar conto delle assenze, etc.*

B) in altri casi, invece, *un rapporto di esclusiva con l'impresa committente può ben essere compatibile con l'assenza di un assoggettamento pieno ad un potere di direzione e di conformazione della prestazione lavorativa tipica del vincolo di subordinazione*. Si pensi alle figure del consulente di marketing, del consulente tecnico, del consulente esperto informatico, del consulente esterno con l'incarico di direttore generale dell'azienda, del consulente scientifico, etc. In questi nessun rilievo qualificatorio può essere attribuito in via prioritaria agli indici di denotazione della fattispecie (quali la continuità della prestazione, la presenza di un orario predeterminato, la retribuzione fissa, l'inesistenza di una organizzazione imprenditoriale a carico del lavoratore), che, con riferimento alle particolari figure in esame,

risultano infatti compatibili con l'uno o l'altro tipo di rapporto. In questi casi ruolo prevalente dovrà essere invece assegnato:

— *alla volontà delle parti circa l'assoggettamento o meno ad un potere di direzione e di conformazione della prestazione lavorativa tipica del vincolo di subordinazione: tale volontà avrà naturalmente valore prioritario se sussiste una posizione di effettiva parità contrattuale delle parti (cfr. Cassazione 14 luglio 1993 n. 7796);*

— *elementi decisivi al fine di valutare la posizione paritaria tra le parti (e dunque la circostanza che la qualificazione del contratto non è stata imposta dalla parte contrattualmente più forte) saranno l'entità della retribuzione, il regime degli incentivi, l'autonomia operativa del professionista, l'elevato contenuto professionale della prestazione lavorativa dedotta in contratto (Pretura di Milano 20 maggio 1997);*

— *in questi casi infatti sarebbe ingiusto che il professionista, dopo aver goduto dei vantaggi (economici, di orario e di organizzazione del lavoro) dell'autonomia o della parasubordinazione, pretenda poi ex post di cumulare tale vantaggi con quello proprio del lavoro subordinato (stabilità del rapporto, trattamento di fine rapporto, etc.), pur in presenza di un suo parziale inserimento nella struttura organizzativa della società (la dottrina ha peraltro dimostrato da tempo il carattere del tutto relativo dell'elemento dell'inserimento della prestazione lavorativa nell'organizzazione aziendale: in un contesto produttivo determinato possono infatti essere di volta in volta inserite, a seconda delle esigenze aziendali, prestazioni di lavoro dedotte in contratti di lavoro subordinato, di lavoro autonomo, di lavoro parasubordinato, etc.);*

— *se rilevante è l'entità del compenso, nessun rilievo pare possa comunque essere attribuito alle forme di compenso stesso: persino la determinazione di un compenso corrisposto per un ammontare pressoché costante (e non in base al risultato) non contrasta infatti con la volontà delle parti di escludere il vincolo di subordinazione, libere restando le parti (in base alle loro posizioni di forza contrattuale) di scegliere la forma del compenso per l'attività svolta.*

12.3. Si riporta in ALLEGATO un esempio di formulario per lo schema del lavoro autonomo relativamente alla fattispecie del consulente scientifico. (Formulari analoghi potranno essere predisposti per le altre figure di consulente, in funzione delle diverse tipologie di lavoro subordinato, di lavoro autonomo, di lavoro associato, di lavoro a titolo non oneroso per consulenze rese su base volontaria ad associazioni religiose, politiche, sindacali, etc.).

ALLEGATO

MODELLO DI CONTRATTO DI LAVORO AUTONOMO (PARASUBORDINATO)

Contratto d'opera - Oggetto: attività di consulenza scientifica

Con la presente scrittura pubblica redatta in triplice originale davanti alla commissione di certificazione dei contatti di lavoro dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione di, tra la società, in personale del Presidente e legale rappresentante pro tempore, ed il Prof., associato di diritto tributario presso l'Università di, è stato convenuto quanto segue.

1. Oggetto del contratto

Il Prof. assume l'incarico di direttore scientifico della società Tale incarico consisterà essenzialmente nella direzione e nella supervisione scientifica di alcune delle attività svolte della società nel settore della consulenza tributaria, quali, a titolo meramente esemplificativo, l'organizzazione di convegni, seminari e giornate di studio; l'organizzazione di corsi di post-laurea di formazione e aggiornamento professionale; la predisposizione e lo svolgimento di progetti di ricerca relativi alle seguenti aree tematiche; etc.

2. Qualificazione del contratto

Per espressa e consapevole volontà del Prof., nonché per esigenze organizzative della società, il rapporto in questione deve intendersi di natura autonoma e libero-professionale, ancorché continuativo, coordinato e di carattere prevalentemente personale.

3. Modalità di esecuzione della prestazione.

Il Prof. svolgerà la propria attività senza vincolo di subordinazione, negli orari che andrà autonomamente a determinare e in piena autonomia organizzativa. E' tuttavia richiesta la sua presenza nei locali della società almeno due volte alla settimana al fine di consentire gli opportuni coordinamenti con il personale dipendente che dovrà concretamente svolgere i lavori diretti dal Prof.

Il Prof. dovrà svolgere personalmente la prestazione lavorativa senza possibilità di farsi sostituire da propri collaboratori e si impegna a riferire mensilmente alla direzione della società circa i progetti e i lavori posti sotto il suo controllo e direzione.

Per lo svolgimento della prestazione lavorativa la società consente al signor di avvalersi della struttura organizzativa (personale, locali, telefoni, etc.). Resta inteso che l'utilizzo delle strutture della società non comporterà alcun inserimento organico del signor nell'organizzazione aziendale.

Per quanto innanzi concordato le parti, confortate dal parere positivo espresso dalla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego di, dichiarano che il signor non intende in alcun modo far parte dell'organico della società, ritenendo che la sua attività debba rimanere regolamentata esclusivamente da quanto stabilito con il presente accordo, nonché dalle disposizioni del Codice Civile sul contratto d'opera professionale.

4. Durata del contratto.

L'incarico di direttore scientifico è a tempo indeterminato e decorrerà dal 1° luglio prossimo venturo.

Dato il carattere altamente personale e professionale della prestazione dedotta in contratto la società si riserva il diritto di recedere dal contratto in qualsiasi momento senza obbligo di motivazione. In tal caso verranno rimborsate al Prof., le spese sostenute e verrà pagato il compendo per l'opera già svolta.

Il Prof. potrà invece recedere dal presente contratto solo per giusta causa. In tal caso la società provvederà al pagamento del compenso per l'opera già svolta, determinato in relazione del risultato utile ad essa derivato.

5. Trattamento economico.

Per la prestazione in oggetto la società si impegna a corrispondere al signor l'importo complessivo annuo di lire al lordo delle ritenute fiscali. Tale importo potrà essere erogato a scadenze mensili posticipate, ripartendo per 12 il corrispettivo annuo decorrenza dalla data di inizio della prestazione lavorativa previa esplicita richiesta del Prof.

L'importo potrà essere modificato di anno in anno, di comune accordo tra le parti, in funzione dell'impegno effettivo richiesto al signor

6. Risoluzione delle controversie.

Richiedendo la procedura di certificazione del contratto di lavoro di cui alla legge, le parti confermano che, in caso di controversia circa la qualificazione del contratto in corso di rapporto per difformità tra quanto dichiarato in data odierna e quanto invece di fatto realizzato, esperiranno un tentativo obbligatorio di conciliazione davanti alla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego. Ai sensi della predetta legge tale tentativo obbligatorio di conciliazione è condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria.

Clausola finale

Le parti riconoscono che la certificazione apposta al contratto dalla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego avrà valore sul piano probatorio in caso di controversia davanti all'autorità giudiziaria solo ed esclusivamente se esse, nella fase attuativa del rapporto, si saranno attenute a quanto dichiarato e sottoscritto circa gli elementi essenziali del contratto.

spazio riservato alla commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego

1. Per quanto innanzi concordato tra le parti convenute in data in presenza dei signori , , , rispettivamente delegato del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro, rappresentante designato dalle associazioni sindacali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, rappresentante designato delle associazioni imprenditoriali territoriali, la commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego di attesta la conformità dello schema contrattuale sottoscritto al tipo legale «lavoro autonomo», nella specie del «lavoro parasubordinato» di cui all'articolo 409 n. 3 c.p.c.

2. Il presente contratto non potrà essere impugnato dalle parti firmatarie se non in presenza dei determinati vizi del consenso indicati dalla (i vizi del consenso saranno previsti dalla legge con cui si procederà alla riforma)

3. Con la firma del presente contratto e la certificazione apposta dall'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione le parti si impegnano formalmente ad esperire davanti alla commissione una procedura obbligatoria di conciliazione, come condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, in caso di controversia sulla qualificazione del rapporto di lavoro in corso di svolgimento del contratto.

4. La commissione per la certificazione della direzione provinciale dell'impiego di ha ufficialmente ammonito le parti che la certificazione apposta in data odierna al contratto avrà valore solo ed esclusivamente se esse, nella fase attuativa del rapporto, si saranno attenute a quanto dichiarato e sottoscritto in presenza dei signori , , circa gli elementi essenziali del contratto. La commissione ha altresì ufficialmente ammonito le parti che, ai sensi dell'articolo della Legge in caso di controversia sulla qualificazione del rapporto il comportamento complessivo tenuto dalle parti stesse nella fase di costituzione del rapporto di lavoro e nella successiva fase di conciliazione obbligatoria di cui all'articolo verrà valutato dal giudice ai sensi degli articoli 91, 92 e 96 c.p.c.

Sezione II — RIMODULAZIONE DELLE TUTELE

1. Il meccanismo di “certificazione” dei rapporti di lavoro sopra delineato può ragionevolmente funzionare solo se, al contempo, viene reso meno squilibrato il “gioco” delle convenienze (per entrambe le parti) circa la riconduzione del rapporto di lavoro in uno schema negoziale piuttosto che in un altro. In questa prospettiva uno *Statuto dei lavori* potrebbe consentire di modulare e graduare (in via tipologica) le tutele applicabili ad ogni fattispecie contrattuale a seconda degli istituti da applicare.

2. Un dato deve essere subito evidenziato. Ciò che accomuna un po’ tutte le ipotesi di riforma del diritto del lavoro sin qui delineate (v. *supra*, pp. 1-2) è innanzitutto l’idea di garantire un nucleo minimale di tutela anche a tipologie negoziali che non rientrano (neppure in via interpretativa, mediante un processo di approssimazione tipologica) negli schemi del lavoro dipendente.

3. Sotto questo particolare profilo il primo problema da risolvere pare quello di determinare i confini entro cui estendere tale nucleo minimale di tutela: a tutte le forme di lavoro? a tutte le forme di lavoro retribuito? a tutte le forme di lavoro che si realizzano mediante un inserimento in un contesto organizzativo gestito da altri? anche a talune ipotesi di lavoro autonomo e imprenditoriale? Un secondo problema è poi quello di valutare se, accanto alla predisposizione di un nucleo minimale di tutela, sia necessario procedere ad una riconsiderazione complessiva dei livelli di tutela sin qui assegnati al lavoro subordinato, nel senso cioè di un loro corrispondente livellamento verso il basso.

4. In questa prospettiva, il punto decisivo per impostare ogni discussione è che, attualmente, le diversità di disciplina che accompagnano il lavoro autonomo e il lavoro subordinato sono eccessive e troppo marcate. Gli effetti distorsivi causati da un noto processo di estensione delle tutele del lavoro a rapporti formalmente non di lavoro subordinato non paiono pertanto realisticamente superabili mediante la semplice individuazione di un terzo tipo contrattuale, quale quello del lavoro coordinato, a cui imputare una soglia minima di tutele. Non solo il criterio della coordinazione non pare infatti dotato di adeguata idoneità qualificatoria per governare le ipotesi di lavoro intermedie tra autonomia e subordinazione, ma soprattutto sarebbe particolarmente forte il rischio di una “delavorizzazione” incontrollata e incontrollabile di alcune tipologie negoziali che, attualmente, rientrano negli schemi del lavoro dipendente. Ricondotte nell’ambito del lavoro coordinato, molte delle prestazioni di lavoro che oggi sono garantite dalle tutele “forti” del diritto del lavoro si troverebbero così a beneficiare semplicemente del nucleo minimale di tutela del lavoro.

5. Se l’ipotesi di elaborare una terza tipologia contrattuale pare ispirata da una logica di vasta flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, eccessivamente “rigida” appare per contro la proposta contenuta nel Disegno di Legge n. 2049, che infatti

predispone un corpo di tutele del lavoro continuativo e coordinato che semplicemente si affianca — senza tuttavia rimodularla — alla tradizionale disciplina del lavoro subordinato, andando peraltro ben oltre la determinazione di un nucleo di disciplina minima fondamentale. Se i dati sul lavoro «nero» dell'ISTAT (che parlano di circa 5 milioni di posizioni lavorative irregolari) testimoniano ampiamente come non sempre l'economia sommersa sia un fenomeno patologico, ma anzi il più delle volte fisiologico di un sistema produttivo soggetto a determinati vincoli di «compatibilità economica», la prospettiva in cui si colloca il Disegno di Legge n. 2049 porterebbe gli assetti complessivi del diritto del lavoro ben oltre la soglia di tollerabilità del sistema attualmente vigente. E' facile ipotizzare, infatti, che una simile disciplina incentivi ulteriori fughe nel sommerso, nell'occasionale e nell'atipico: da un lato non vengono ridefinite le tutele del lavoro subordinato (né viene governata la tendenza espansiva del diritto del lavoro), mentre dall'altro lato la creazione di un'ulteriore area di tutela del lavoro finirebbe per determinare fenomeni di erosione sotterranea della normativa lavorista.

6. Più convincente e praticabile è invece quell'atteggiamento, per certi versi empirico, che propone di affrontare la questione "dalla parte delle tutele" piuttosto che dalla parte della qualificazione del rapporto. L'idea su cui si dovrebbe lavorare è quella di rinunciare ad ogni ulteriore intento definitorio e classificatorio di una realtà contrattuale in rapido e continuo mutamento, per predisporre invece un nucleo essenziale (e abbastanza limitato) di norme e di principi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale) comuni a tutti i rapporti negoziali che hanno per contenuto il lavoro.

7. Il nucleo di diritti fondamentali, *indisponibile in sede di negoziazione amministrativa dei contenuti del contratto*, dovrebbe riguardare i seguenti profili:

- la tutela del lavoratore come persona: libertà di opinione, accertamenti sanitari, visite personali di controllo, divieto di indagini sulle opinioni;
- la libertà di organizzazione, di associazione e di attività sindacale (più problematica è invece la disciplina dello sciopero);
- la salute e sicurezza sul lavoro (compresa la questione dell'orario di lavoro massimo giornaliero o settimanale);
- il diritto alla formazione continua;
- la normativa anti-discriminatoria;
- le pari opportunità;
- la tutela della maternità;

- la disciplina dei rapporti di fatto (art. 2126 c.c.)
- accesso gratuito alle informazioni del mercato del lavoro e ai servizi per l'impiego;
- una retribuzione «minima» o «sociale» stabilita per legge e rispondente alle esigenze fondamentali del lavoratore e della sua famiglia, a cui si affiancherebbero una retribuzione «professionale» stabilita dalla contrattazione nazionale, una retribuzione «aziendalmente controllata» in rapporto alle peculiarità delle singole realtà produttive (Treu) ed eventualmente una retribuzione concordata a livello individuale;
- una stabilità minima dei rapporti di lavoro in ragione del grado di affidamento alla continuazione del rapporto (per esempio una stabilità collegata al grado di anzianità del lavoratore ovvero predisposizione di un meccanismo di tipo risarcitorio per il caso di ingiustificata continuazione del rapporto;
- un'indennità minima di trattamento di fine rapporto;
- una tutela graduale (per esempio legata alla anzianità di servizio) in caso di sospensione del rapporto di lavoro.

8. Al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili sembra opportuno lasciare ampio spazio all'autonomia collettiva e individuale, ipotizzando una gamma di diritti inderogabili relativi, disponibili a livello collettivo o anche individuale se concordati nella apposita sede amministrativa.

9. A ciò dovrà accompagnarsi:

A) un corrispondente riassetto normativo delle prestazioni previdenziali: si potrebbe ipotizzare, al riguardo, uno zoccolo previdenziale comune per i lavoratori autonomi, come gli artigiani e i commercianti, e per i lavoratori subordinati. L'avvicinamento dei regimi previdenziali contribuirebbe peraltro a sdrammatizzare il problema qualificatorio delle singole fattispecie;

B) un riallineamento verso il basso delle tutele "forti" del lavoro subordinato: soprattutto in tema di stabilità dell'occupazione si potrebbero ipotizzare, per alcune categorie di lavoratori e/o per alcune tipologie contrattuali, meccanismi di tipo risarcitorio ovvero tutele crescenti a seconda dell'anzianità di servizio continuativo del lavoratore (per esempio applicando la normativa di tutela contro i licenziamenti illegittimi a quei lavoratori che abbiano maturato almeno due anni continuativi di servizio presso lo stesso datore di lavoro, sulla base che più il lavoratore è inserito in un determinato contesto organizzativo, più cresce il suo affidamento sulla stabilità del

rapporto. Ma disposizioni analoghe potrebbero pensarsi anche con riferimento al preavviso (soprattutto con riferimento ai lavoratori a tempo parziale, sul modello dell'esperienza tedesca recentemente avallata dalla Corte di Giustizia UE) e alla sicurezza sociale. Si dovrebbe insomma puntare su un sistema di tutele a geometria variabile;

C) una ridefinizione dello statuto di alcune tipologie di lavoro atipico: lavoro a tempo parziale, lavoro a termine (per esempio, analogamente al modello svedese, si potrebbe ipotizzare la possibilità di un rinnovo illimitato di una certa percentuale di contratti a termine); ovvero una definizione di alcune figure nuove: per esempio il contratto di attività professionale, il contratto non semplicemente subordinato ma di dipendenza, di disponibilità, etc.;

D) un riordino delle attività lavorative con finalità formativa;

E) un potenziamento dei servizi per l'impiego e delle strutture informative sul mercato del lavoro (attraverso un eventuale intervento sulle strutture e sulle funzioni degli uffici del collocamento);

F) un potenziamento degli ispettorati del lavoro e degli altri apparati di controllo (sul presupposto che al riallineamento delle tutele verso il basso deve però corrispondere un impegno a garantire l'effettività della norma di legge);

10. Sul piano della ridefinizione dei criteri di imputazione delle tutele del lavoro si potrebbe peraltro andare ben al di là della semplice predisposizione di un nucleo di disciplina comune a tutti i tipi di lavoro, rinunciando definitivamente ad una definizione generale e astratta di lavoro subordinato, indicando invece, di volta in volta, il campo di applicazione di ogni intervento normativo (licenziamenti, sospensione del rapporto di lavoro, diritto di sciopero, sanzioni disciplinari, etc.).

11. L'idea di cui al punto precedente può essere sintetizzata in questi termini: se effettivamente si ritiene che la questione debba essere affrontata "dalla parte delle tutele" piuttosto che dalla parte della qualificazione del rapporto perché non andare fino in fondo in questa direzione? Invece di conservare il concetto generale e astratto di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c. e limitarsi ad affiancare ad esso un corpo di disciplina applicabile a tutti i rapporti di lavoro, perché non decidere di volta in volta, istituto per istituto, a chi applicare la disciplina?

12. L'idea non è peraltro particolarmente nuova. Non solo è quanto già avveniva alle origini della nostra materia, ma è quanto ancora oggi fa il Legislatore inglese. Nel Regno Unito non è infatti prevista alcuna automatica (e rigida) corrispondenza tra la fattispecie del lavoro subordinato e gli effetti del diritto del lavoro, ma è ogni legge a determinare di volta in volta il proprio campo di applicazione. Per beneficiare delle tutele del diritto del lavoro non è dunque sufficiente essere qua-

lificati come lavoratori subordinati (il grado di tutela è calibrato dal legislatore in via tipologica, valorizzando in particolare il requisito dell'anzianità continuativa di servizio), mentre poi alcuni istituti tipici del diritto del lavoro sono di volta in volta estesi a determinate categorie di lavoratori autonomi o comunque non subordinati (si pensi alla normativa in tema di discriminazioni legate al sesso o alla razza, alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, alle trattenute retributive ingiustificate, etc.). Al riguardo non mancano peraltro neppure significativi esempi nel diritto positivo: si rifletta, in particolare, sul campo di applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza, che già oggi va ben oltre il concetto di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c.

13. I vantaggi di una simile opzione sarebbero:

A) evitare indebite generalizzazioni concettuali relativamente alle figure negoziali a cui ricondurre la disciplina minima comune (in questo modo si potrebbe peraltro valorizzare l'autonomia privata senza dovere, di volta in volta, qualificare tutte le nuove tipologie negoziali). Estendere, per esempio, al «lavoro parasubordinato» la normativa in materia di salute e sicurezza può essere ragionevole solo a condizione che si indichi con precisione cosa si intende ai fini di quella legge per «lavoro parasubordinato»: la normativa sull'ambiente di lavoro pare infatti applicabile solo ai lavoratori con rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato (e cioè ai lavoratori parasubordinati) *solo qualora siano inseriti nell'ambiente di lavoro organizzato dal committente*; precisazione quest'ultima che è invece irrilevante se si parla di retribuzione o sciopero o altro, etc.

B) modulare e graduare le tutele applicabili ad ogni fattispecie contrattuale a seconda degli istituti da applicare (parte di questa modulazione potrà essere determinata in sede collettiva o anche dalle stesse parti negoziali davanti all'organo amministrativo di «certificazione» del rapporto di lavoro).

14. Più precisamente, per alcune tipologie si potrebbe prevedere l'applicazione di una certa normativa, ma non di un'altra secondo un *accostamento pragmatico* che consente di evitare di individuare una volta per tutte fino a dove estendere le tutele minime al di fuori della subordinazione: si vuole dire che è meglio indicare di volta in volta a chi applicare la normativa su salute e sicurezza, su sciopero, su trattamento di fine rapporto, su sospensione del rapporto che creare una figura generale e astratta che viene esclusa dal nucleo minimo di tutele solo perché l'applicazione di due o tre istituti è impossibile o comunque ragionevolmente poco praticabile.

¹ Il termine «giudice» è usato in senso atecnico: la commissione di conciliazione non è infatti organo giurisdizionale.

Allegato 2
Progetto di legge per uno «Statuto dei lavori» (c.d. «Bozza Biagi»), presentato alla
Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
*Commissione di studio per la revisione della legislazione
in materia cooperativa con particolare riferimento
alla posizione del socio-lavoratore*

**Progetto per la predisposizione
di uno “Statuto dei lavori”**

a cura di Marco Biagi

* * * * *

ARTICOLATO NORMATIVO
BOZZA PRELIMINARE

versione 25 marzo 1998

PROPOSTA DI LEGGE

—

Titolo I **Norme di tutela della libertà** **e dignità dei lavoratori**

Capo I **Disposizioni generali**

Articolo 1 *Campo di applicazione*

1. Ai fini della individuazione del campo di applicazione del presente titolo per lavoratore si intende ogni persona che, con apporto prevalentemente personale, presta la propria opera a favore di terzi, mediante contratto di lavoro autonomo, di lavoro subordinato o qualsiasi altro contratto, tipico o atipico, indipendentemente dalla durata del contratto stesso e dall'ambito aziendale o extra aziendale in cui si svolge la prestazione lavorativa ⁽¹⁾. Rientrano altresì nel campo di applicazione del presente titolo i soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro o di società, anche di fatto, le persone che svolgono una attività lavorativa, con o senza corrispettivo, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, che svolgono lavori di pubblica utilità o di volontariato, che frequentano corsi di formazione o addestramento professionale o che partecipano a gare di appalto, a concorsi pubblici o privati o ad altre forme di selezione.

2. Le disposizioni contenute nel presente titolo non pregiudicano l'applicazione di norme di legge, di regolamento e di contratto collettivo o individuale più favorevoli per il lavoratore.

3. I diritti derivanti dalle disposizioni contenute nel presente titolo non possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti neppure in sede di certificazione del rapporto di lavoro di cui al Titolo VII della presente legge.

Capo II **Della libertà, dignità e riservatezza dei lavoratori**

Articolo 2 *Libertà di opinione e dignità dei lavoratori* ⁽²⁾

1. Tutti i lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede reli-

giosa, hanno diritto, nei luoghi dove prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme di legge.

2. A salvaguardia della libertà e dignità dei lavoratori trovano applicazione, in quanto compatibili con la natura del rapporto e con le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4 e 6 della Legge 20 maggio 1970, n. 300.

3. Nei rapporti svolti in regime di telelavoro i dati raccolti per la valutazione del singolo lavoratore, anche a mezzo di sistemi informatici o telematici, non costituiscono violazione dell'articolo 4 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, in quanto siano strumentali allo svolgimento del rapporto di lavoro (3).

Articolo 3

Molestie sessuali in ambito lavorativo (4)

1. Le molestie sessuali nei luoghi di lavoro o in ambito lavorativo costituiscono una offesa alla dignità della persona e danno luogo all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37 quando il comportamento considerato (5):

a) sia indesiderato, sconveniente o offensivo per la persona che lo subisce ovvero crei un ambiente di lavoro intimidatorio, ostile o umiliante;

b) il suo rigetto o la sua accettazione vengano assunti esplicitamente o implicitamente dai datori di lavoro, dai superiori, dai colleghi, dai tutori o dai committenti a motivo di decisioni inerenti alla formazione professionale, all'attribuzione di un incarico professionale, all'assunzione di un lavoratore, al mantenimento del posto di lavoro o dell'incarico, alla promozione, alla retribuzione o di qualsiasi altra decisione attinente all'impiego o all'accesso al lavoro.

2. Per molestia sessuale si intende qualsiasi comportamento a connotazione sessuale o altro tipo di comportamento basato sul sesso, compreso quello di datori di lavoro, superiori, colleghi, tutori o committenti, che offenda la dignità del lavoratore o della lavoratrice.

3. Per la repressione delle molestie sessuali in ambito lavorativo si raccomanda l'adozione del "Codice di condotta relativo ai provvedimenti da adottare nella lotta contro le molestie sessuali" allegato alla Raccomandazione della Commissione delle Comunità Europee del 27 novembre 1991, n. 131/92/CEE.

4. Il rispetto o il mancato rispetto delle indicazioni contenute nel Codice di condotta di cui al comma precedente da parte del datore di lavoro, pubblico o privato, del formatore, del selezionatore, del committente o comunque dell'utilizzatore della prestazione lavorativa costituisce elemento apprezzabile dal giudice sul

piano probatorio in sede di applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 41.

Articolo 4

Divieto di indagini sulle opinioni

1. Ferme restando le disposizioni di cui alla Legge 31 dicembre 1996, n. 675, sulla tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, è fatto divieto ⁽⁶⁾ al datore di lavoro, al formatore, al selezionatore, al committente o comunque all'utilizzatore della prestazione lavorativa di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sulle opinioni politiche, religiose e sindacali, sulle condizioni di salute, sui comportamenti sessuali del lavoratore, nonché su ogni altra circostanza non rilevante ai fini della valutazione della attitudine professionale del lavoratore.

2. Per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo di cui agli articoli 2 e 11, comma 3, della Legge 24 giugno 1997, n. 196, nonché per le agenzie private di collocamento di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, l'avvenuto accertamento in sede giudiziale, anche in primo grado di giudizio, della raccolta o utilizzazione di dati personali non rilevanti ai fini della valutazione delle attitudini professionali del lavoratore comporta, oltre all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 37, la sospensione per un anno dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo o di mediazione da parte del competente organo amministrativo. Nei casi più gravi o in caso di recidiva è disposta da parte dello stesso organo amministrativo competente ⁽⁷⁾ la revoca dell'autorizzazione.

Capo III Atti discriminatori

Articolo 5

Atti o patti a carattere discriminatorio

1. E' nullo ⁽⁸⁾ qualsiasi atto o patto a carattere discriminatorio che comporti la cessazione dei contratti di cui al presente titolo o che comunque produca o possa produrre un effetto pregiudizievole discriminando, anche in via indiretta, il lavoratore a causa:

- a) del sesso, della razza, della lingua, della nazionalità di origine ovvero delle sue condizioni personali, sociali o di salute;
- b) della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero legittimo;
- c) delle sue opinioni politiche o religiose;
- d) della età.

2. Per gli atti o patti che discriminano il lavoratore o gruppi di lavoratori a causa del sesso trovano in ogni caso applicazione, in quanto compatibili con la natura del rapporto e le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, le disposizioni di cui alla Legge 9 dicembre 1997, n. 903 e alla Legge 10 aprile 1991, n. 125 ⁽⁹⁾.

3. Per i trattamenti economici collettivi discriminatori trovano in ogni caso applicazione, in quanto compatibili con la natura del rapporto e con le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, le disposizioni di cui all'articolo 16 della Legge 20 maggio 1970, n. 300.

Titolo II

Norme di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori

Capo I

Disposizioni generali

Articolo 6

*Campo di applicazione del decreto legislativo 19 settembre 1994,
n. 626, e successive modifiche e integrazioni*

1. L'articolo 2, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, è così sostituito (*)

“a) lavoratore ⁽¹⁰⁾: *persona che presta il proprio lavoro fuori dal proprio domicilio alle dipendenze o sotto la direzione altrui ⁽¹¹⁾, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione inclusi tutti i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato, anche speciale o di durata determinata ⁽¹²⁾, i prestatori di lavoro temporaneo di cui agli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997, gli apprendisti, i collaboratori familiari di cui all'articolo 230 bis del Codice Civile ⁽¹³⁾ e i lavoratori con altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato ⁽¹⁴⁾, qualora siano inseriti nell'ambiente di lavoro organizzato dal committente. Sono equiparati i soci lavoratori di cooperative o di società, anche di fatto, che prestino la loro attività per conto delle società e degli enti stessi, i volontari come definiti dalla Legge 1 agosto 1991, n. 266 e gli utenti dei servizi di orientamento o di formazione scolastica, universitaria e professionale avviati presso datori di lavoro per agevolare o per perfezionare le loro scelte professionali. Sono altresì equiparati gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari e partecipanti a corsi di formazione professionale nei*

quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici”.

Capo II **Norme di tutela dei lavoratori con rapporti di lavoro occasionali o di durata temporalmente definita**

Articolo 7 *Formazione dei lavoratori*

1. Il comma 7 dell'articolo 22 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche e integrazioni è sostituito dal seguente (*):

“I Ministri del lavoro e della Previdenza sociale e della Sanità, sentita la commissione consultiva permanente, stabiliscono i contenuti minimi della formazione dei lavoratori, con particolare riferimento alle esigenze dei lavoratori non legati con l'utilizzatore della prestazione lavorativa mediante un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, nonché della formazione dei rappresentati per la sicurezza e dei datori di lavoro di cui all'articolo 10, comma 3, tenendo conto delle dimensioni e della tipologia delle imprese, nonché della percentuale di forza lavoro non assunta con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presente in azienda” (15).

Articolo 8 *Prevenzione e protezione dai rischi*

1. Il comma 2 dell'articolo 9 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche e integrazioni è sostituito dal seguente (*):

“Il datore di lavoro fornisce ai servizi di prevenzione informazioni in merito a:

- a) la natura dei rischi;
- b) l'organizzazione del lavoro, la programmazione e l'attuazione delle misure preventive e protettive;
- c) *le funzioni e i compiti assegnati a lavoratori assunti con contratto a tempo determinato ovvero ai prestatori di lavoro temporaneo di cui agli articoli 1-11 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, nonché della presenza in azienda di lavoratori con rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato (16);*
- d) la descrizione degli impianti e dei processi produttivi;
- e) i dati del registro degli infortuni e delle malattie professionali;
- f) le prescrizioni degli organi di vigilanza”.

Articolo 9
*Lavorazioni sottoposte a sorveglianza medica speciale
e lavori particolarmente pericolosi*

1. In adempimento degli obblighi contenuti nella Direttiva n. 91/383/CEE del Consiglio, del 25 giugno 1995 ⁽¹⁷⁾, è vietato il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato ovvero a rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato, per le lavorazioni che richiedono una sorveglianza medica speciale e per i lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale da emanare sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. In attuazione del disposto di cui al comma precedente, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale istituisce mediante decreto una Commissione tecnica di esperti per la individuazione delle lavorazioni da sottoporre a sorveglianza medica speciale e dei lavori particolarmente pericolosi per l'esecuzione dei quali vietare il ricorso a rapporti di lavoro di durata temporalmente definita o di carattere occasionale, quale che sia la natura giuridica del contratto di lavoro in cui viene dedotta la prestazione lavorativa.

3. Il decreto di cui al comma 1 del presente articolo dovrà coordinarsi con il decreto di cui all'articolo 1, comma 4, lett. f), Legge 24 giugno 1997, n. 196, relativo al divieto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per le lavorazioni sottoposte a sorveglianza medica speciale o per l'esecuzione di lavori particolarmente pericolosi.

Capo III
Rapporti svolti in regime di telelavoro

Articolo 10
*Tutela della salute e sicurezza
nei rapporti svolti in regime di telelavoro*

1. A tutti i rapporti svolti a distanza mediante collegamento informatico e telematico si applicano le disposizioni di cui al Titolo VII del decreto legislativo 19 settembre 1996, n. 626, e successive modifiche e integrazioni ⁽¹⁸⁾, quale che sia il titolo giuridico della prestazione lavorativa dedotta in contratto e indipendentemente dall'ambito aziendale o extra aziendale in cui si svolge la prestazione stessa.

2. Previa richiesta motivata, al responsabile aziendale di prevenzione e di protezione e al responsabile per la sicurezza deve essere consentito l'accesso, da parte del datore di lavoro, del committente o dello stesso lavoratore alla postazione, fissa o mobile, di telelavoro, al fine di verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

3. Le disposizioni contenute nel presente articolo non pregiudicano l'applicazione di norme di legge, di regolamento e di contratto collettivo o individuale più favorevoli per il lavoratore.

Capo IV **Prevenzione degli infortuni sul lavoro e** **strumenti di emersione del lavoro irregolare**

Articolo 11

Contratti di riallineamento retributivo ⁽¹⁹⁾

1. All'articolo 23 della legge 24 giugno 1997, n. 196, è aggiunto il seguente comma:

"I soggetti che si avvalgono degli accordi di riallineamento retributivo di cui al presente articolo, per usufruire dei benefici di legge, devono dimostrare alla Direzione provinciale del lavoro di aver effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e successive modifiche e integrazioni" ⁽²⁰⁾.

Articolo 12

Delega al Governo per il riordino degli organismi ispettivi *e di controllo sulla attuazione della normativa* *di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro* ⁽²¹⁾

1. Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro delle finanze e con il Ministro degli interni, è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti per il riordino e la razionalizzazione degli organismi ispettivi e di controllo competenti alla verifica del rispetto delle norme di legge in materia di lavoro, prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, igiene sul lavoro, evasione fiscale e contributiva.

Titolo III

Della libertà sindacale

Capo I Disposizioni generali

Articolo 13 *Campo di applicazione*

1. Ai fini della individuazione del campo di applicazione del presente titolo per lavoratore si intende ogni persona che, dietro il versamento di un corrispettivo, presta la propria opera a favore di terzi in regime di subordinazione o mediante altro rapporto di collaborazione che si concreti in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato, indipendentemente dall'ambito aziendale o extra aziendale in cui si svolge la prestazione stessa, ivi compresi i soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro o di società, anche di fatto. Non rientrano nel campo di applicazione del presente titolo i rapporti di lavoro di carattere meramente occasionale come definiti ai sensi dell'articolo 37.

2. I diritti derivanti dalle disposizioni contenute nel presente titolo non possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti neppure in sede di certificazione del rapporto di lavoro di cui al Titolo VII della presente legge.

Capo II Della libertà sindacale

Articolo 14 *Diritto di organizzazione e di attività sindacale*

1. Ferme restando le disposizioni di legge e di contratto collettivo di lavoro a tutela della libertà sindacale dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, è garantito a tutti i lavoratori (22):

- (a) il diritto di organizzare associazioni sindacali, di qualunque livello, oppure di aderirvi, nonché il diritto elettorale, attivo e passivo, per la costituzione di organismi di rappresentanza all'interno delle unità produttive, anche ai fini della stipulazione di accordi o contratti collettivi di lavoro di diverso livello loro applicabili;
- (b) le modalità per l'esercizio dei diritti sindacali saranno definite dagli accordi o contratti collettivi di cui alla precedente lett. a);
- (c) in ogni caso ai lavoratori è riconosciuto il diritto di partecipare alle assemblee indette dalle rsa o rsu all'interno delle unità produttive.

2. Ai lavoratori che svolgano la prestazione di lavoro in regime di telelavoro è riconosciuto il diritto di accesso all'attività sindacale che si svolge in azienda

tramite l'istituzione di una bacheca elettronica o di altro sistema elettronico a cura dell'azienda in cui vengano inserite tutte le informazioni di interesse sindacale e lavorativo (23).

3. Ulteriori forme di rappresentanza e di esercizio delle attività sindacali potranno essere individuate in sede di contrattazione collettiva (24).

Articolo 15 *Diritto di sciopero*

1. Ferme restando le disposizioni di legge e di contratto collettivo di lavoro previste a favore dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, i lavoratori che rientrano nel campo di applicazione del presente titolo hanno diritto di sospendere la propria attività lavorativa a fini di autotutela entro i limiti e le condizioni di cui alla Legge 12 giugno 1990, n. 146.

2. E' vietato ricorrere a contratti di lavoro autonomo, di lavoro subordinato o a qualsiasi altro contratto, tipico o atipico, di lavoro per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero.

Titolo IV **Trattamento economico, normativo, previdenziale e fiscale del lavoratore**

Capo I **Disposizioni generali**

Articolo 16 *Campo di applicazione*

1. Ai fini della individuazione del campo di applicazione del presente titolo per lavoratore si intende ogni persona che, a fronte di un corrispettivo, presta la propria opera a favore di terzi mediante rapporto di collaborazione continuativa e coordinata, prevalentemente personale, senza vincolo di subordinazione, indipendentemente dall'ambito aziendale o extra aziendale in cui si svolge la prestazione stessa ed anche se prestata a favore di una società cooperativa di produzione e lavoro o di fatto. Non rientrano nel campo di applicazione i rapporti di lavoro di carattere meramente occasionale come definiti ai sensi dell'articolo 37.

2. Le disposizioni contenute nel presente titolo si applicano solo ai rapporti di

lavoro costituiti dopo la entrata in vigore della presente legge ⁽²⁵⁾. Per i rapporti di lavoro costituiti anteriormente a tale data, le disposizioni del presente titolo trovano applicazione solo per i contratti che saranno certificati ai sensi del Titolo VII della presente legge.

3. Le disposizioni contenute nel presente titolo non pregiudicano l'applicazione di norme di legge, di regolamento, di contratto individuale e di accordo o contratto collettivo più favorevoli per il lavoratore.

4. Eccetto quanto prescritto dai successivi articoli 17 e 18, i diritti derivanti dalle disposizioni contenute nel presente titolo possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro di cui al Titolo VII della presente legge anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 2113 Codice Civile.

Articolo 17

Forma del contratto

1. I contratti di lavoro di cui al presente titolo devono essere stipulati in forma scritta e devono indicare:

- (a) l'oggetto della prestazione lavorativa dedotta in contratto;
- (b) i criteri di determinazione del corrispettivo e la disciplina dei rimborsi spese;
- (c) i poteri e le forme di controllo del committente sull'esecuzione della prestazione lavorativa;
- (d) l'eventuale facoltà del prestatore di lavoro di avvalersi, sotto la propria responsabilità, di sostituti e ausiliari preventivamente resi noti al committente e da questi accettati;
- (e) la durata del contratto;
- (f) la previsione di un congruo periodo di preavviso per il recesso, nonché l'indicazione dei motivi che possono comportare la risoluzione del rapporto, compresa la disciplina dell'impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità.

Capo II

Trattamento economico, normativo, previdenziale e fiscale

Articolo 18

Compenso

1. I lavoratori hanno diritto a un compenso equo, proporzionato alla quantità e qualità del loro lavoro, stabilito negli accordi economici collettivi della categoria o, in mancanza, dei compensi che si praticano generalmente nel luogo in cui si è svolto il rapporto.

Articolo 19
Assistenza e previdenza

1. I lavoratori che rientrano nel campo di applicazione del presente titolo, anche se soci di una cooperativa di produzione e lavoro o di una società di fatto, devono obbligatoriamente essere iscritti al fondo speciale di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 ⁽²⁶⁾.

Articolo 20
Malattia, infortunio e maternità

1. Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, è autorizzato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a stabilire una disciplina del trattamento economico del lavoratore in caso di malattia, infortunio e maternità, commisurata alla particolare natura dei rapporti di lavoro di cui al presente titolo ⁽²⁷⁾.

Articolo 21
Estinzione del contratto e preavviso

1. I contratti di lavoro di cui al presente titolo cessano al momento della realizzazione del programma o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto, salva diversa volontà espressa dalle parti nel contratto scritto ⁽²⁸⁾.

2. Alla cessazione del rapporto, e per i dodici mesi successivi, qualora il committente intenda procedere alla stipulazione di un contratto analogo e per lo stesso tipo di prestazione, spetta al lavoratore un diritto di preferenza rispetto ad altri aspiranti qualora lo stesso non abbia subito fondate contestazioni circa la prestazione effettuata ovvero il rapporto di lavoro non sia stato risolto per giusta causa ⁽²⁹⁾. Qualora il committente non osservi la presente disposizione spetta al lavoratore un'indennità pari alla metà del compenso riconosciuto nel nuovo contratto stipulato con persone terze ⁽³⁰⁾.

3. In caso di recesso i lavoratori hanno diritto ad un congruo preavviso. In mancanza di accordo tra le parti o di disposizioni contenute negli accordi economici collettivi della categoria l'entità del preavviso è stabilita dal giudice secondo equità.

4. Il recesso da parte del committente deve essere comunicato per iscritto. Il lavoratore può chiedere, entro dieci giorni dalla comunicazione, i motivi che hanno determinato il recesso: in tal caso il committente deve, nei dieci giorni successivi alla richiesta, comunicarli per iscritto al lavoratore.

5. Il recesso intimato senza l'osservanza delle disposizioni di cui al comma precedente è inefficace.

Articolo 22

Recesso privo di giusta causa

1. La parte che recede dal contratto senza giusta causa è tenuta a fornire alla controparte un congruo indennizzo.

2. In mancanza di accordo tra le parti o di disposizioni contenute negli accordi economici collettivi della categoria l'entità dell'indennizzo è stabilita dal giudice secondo equità.

3. Si intende privo di giusta causa il recesso del committente non riconducibile ad una delle ipotesi di risoluzione del contratto di lavoro disciplinate ai sensi dell'articolo 17, lettera f).

Articolo 23

Normativa fiscale ⁽³¹⁾

1. Ai fini fiscali, il reddito derivante dalle attività professionali svolte dai lavoratori di cui all'articolo 16, comma 1, è considerato nell'ammontare complessivo annuo, indipendentemente dal numero e dalla durata dei rapporti intercorsi, in forma autonoma o con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

2. Coloro che svolgono attività di collaborazione, anche se iscritti al registro IVA, sono comunque assoggettati al regime fiscale previsto dal comma 2, lett. a) dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Capo III

Diritti di formazione e informazione

Articolo 24

Diritti di informazione

1. Il lavoratore ha il diritto di ricevere le informazioni previste nei contratti collettivi di lavoro a favore dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, nonché le informazioni relative alla tutela della salute e sicurezza di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche e integrazioni.
2. Il committente, se imprenditore pubblico o privato, è tenuto a organizzare i propri flussi di comunicazione in modo da garantire a tutti i lavoratori pari condizioni nell'accesso alle informazioni attinenti al lavoro, quale che sia il titolo giuridico dell'obbligazione dedotta in contratto.

Articolo 25

Diritti di formazione

1. Per il finanziamento di iniziative di formazione professionale e di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro i committenti sono tenuti a versare un contributo pari allo 0,2 per cento del compenso corrisposto ai lavoratori di cui al presente titolo.
2. I contributi di cui al comma 1 sono rimessi al Fondo di cui all'articolo 5 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, per essere destinati al finanziamento, anche con il concorso delle regioni, di iniziative mirate al soddisfacimento delle esigenze di formazione dei lavoratori di cui al presente titolo. I criteri e le modalità di utilizzo delle disponibilità del fondo relative ai lavoratori di cui al presente titolo sono stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il decreto provvede ad armonizzare il funzionamento del fondo e la erogazione dei finanziamenti con quanto previsto dall'articolo 5 della Legge 24 giugno 1997, n. 196 e dal decreto ... in favore dei prestatori di lavoro temporaneo ⁽³²⁾.
3. Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, è autorizzato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a consentire il riordino dei contratti di lavoro a finalità formativa anche con riferimento alla loro utilizzazione per prestazioni di lavoro non a carattere subordinato.

Capo IV

Diritti e obblighi del prestatore di lavoro

Articolo 26

Diritti per apporti originali e per le invenzioni del lavoratore

1. I diritti di utilizzazione economica relativi alla creazione di apporti originali, alla attività di creazione di programmi per elaboratori elettronici, come pure i diritti di utilizzazione economica riguardanti l'invenzione fatta in occasione dello svolgimento dell'attività o nell'esecuzione del servizio che costituisce oggetto del contratto spettano al lavoratore. Questi deve però dare comunicazione al committente del brevetto eventualmente conseguito.

2. Il committente ha diritto di prelazione sull'utilizzazione economica dei diritti di cui al comma 1, da esercitare entro tre mesi dalla comunicazione, verso corresponsione di un canone o di un prezzo determinati di comune accordo. In caso di mancato accordo sul canone o sul prezzo, la prelazione decade.

Articolo 27 *Obbligo di informazione*

1. Il lavoratore è tenuto a fornire tutte le informazioni che consentono al committente un costoso e adeguato controllo sulla realizzazione dell'oggetto del contratto e la verifica dei risultati.

Articolo 28 *Obbligo di riservatezza* ⁽³³⁾

1. Salvo diverso accordo tra le parti il lavoratore può svolgere la sua attività a favore di più committenti, ma non deve in ogni caso diffondere notizie e apprezzamenti attinenti ai programmi e all'organizzazione di essi, né compiere, in qualsiasi modo, atti in pregiudizio dell'attività dei committenti medesimi.

2. Il divieto di cui al comma 1 si applica anche per l'intero anno solare successivo alla cessazione del rapporto, salva diversa previsione del contratto o di accordi collettivi.

Titolo V **Rapporti di lavoro in cooperative di produzione e lavoro**

Articolo 29 *Soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro*

1. I soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro stabiliscono con la propria adesione o successivamente ulteriori e distinti rapporti di lavoro con cui contribuiscono al raggiungimento degli scopi sociali, secondo quanto previsto dal regolamento ai sensi del successivo articolo 39, mettendo a disposizione le proprie capacità professionali anche in relazione al tipo e stato di attività nonché al volume di lavoro per essa disponibile.

2. In particolare nell'ambito del rapporto associativo il socio:

(a) concorre alla gestione dell'impresa partecipando alla formazione degli organi sociali ed alla definizione della struttura di direzione e conduzione dell'impresa;

(b) partecipa alla elaborazione di programmi di sviluppo e alle decisioni concernenti le scelte strategiche, nonché alla realizzazione di processi produttivi dell'azienda;

(c) contribuisce economicamente alla formazione del capitale sociale e partecipa al rischio di impresa, ai risultati economici ed alle decisioni sulla loro destinazione.

3. Le disposizioni della presente legge si riferiscono alle cooperative di produzione e lavoro, escluse le piccole società cooperative, nelle quali lo scopo mutualistico sia perseguito attraverso la prestazione di attività lavorative da parte del socio sulla base di previsioni statutarie e regolamentari che definiscono l'organizzazione del lavoro dei soci ai sensi dell'articolo 39.

Articolo 30

Trattamento economico

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 36 della Legge 20 maggio 1970 n. 300 ⁽³⁴⁾, la cooperativa di produzione e lavoro è tenuta a corrispondere al socio lavoratore che abbia stipulato un rapporto di lavoro subordinato un trattamento economico complessivo annuo non inferiore a quello definito dalla contrattazione collettiva nazionale per i lavoratori dipendenti, a parità di durata e di qualità della prestazione, con eccezione per le erogazioni di cui all'articolo 2 del Decreto Legge 25 marzo 1997, n.67, convertito nella Legge 25 maggio 1997, n. 135 ⁽³⁵⁾.

2. Le forme di remunerazione dei soci lavoratori, ulteriori rispetto a quanto corrisposto ai sensi del precedente comma 1, devono essere deliberate dall'assemblea in sede di approvazione del bilancio di esercizio e possono essere erogate secondo le seguenti modalità e nella misura massima del 50 per cento in più di quanto previsto dal precedente comma:

(a) a titolo di maggiorazione del trattamento economico complessivo previsto per i lavoratori dipendenti fino al 30 per cento in più di quanto previsto dal precedente comma;

(b) ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato, anche in deroga ai limiti stabiliti dall'articolo 24 del d.l.C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1577, e suc-

cessive modificazioni ed integrazioni ed ai limiti stabiliti dall'articolo 7 della Legge 31 gennaio 1992, n. 59, ovvero a distribuzione gratuita delle azioni di cui agli articoli 4 e 5 della Legge 31 gennaio 1992, n. 59.

3. Ai fini della determinazione della base imponibile relativa alla contribuzione previdenziale ed assicurativa obbligatoria di cui all'articolo 1 della Legge 7 dicembre 1989, n. 389, si fa riferimento al trattamento economico del precedente comma 1. Restano salve le disposizioni di cui al d.P.R. 30 aprile 1970, n. 602 e successive modificazioni ed integrazioni di cui alla Legge 13 marzo 1958, n. 250, e le norme in materia previdenziale relative ai salari convenzionali previste per le cooperative sociali di cui alla Legge 8 novembre 1991, n. 381.

4. Nel primo periodo del comma 2 dell'articolo 8 del D.Lgs. 21 aprile 1993, n. 124, come modificato dalla Legge 8 agosto 1995, n. 335, le parole "nel caso di soci di società cooperative il contributo è definito in percentuale degli imponibili considerati ai fini dei contributi previdenziali obbligatori", sono sostituite dalle seguenti: "nel caso di soci lavoratori di società cooperative il contributo è definito in percentuale del complessivo trattamento economico corrisposto ai sensi dell'articolo 30, commi 1 e 2, lett. a) della legge 'Statuto dei lavori'".

5. Nel comma 8-bis dell'articolo 13 del D.Lgs. 21 aprile 1993, n. 124, come modificato dalla Legge 7 dicembre 1989, n. 389, le parole "dell'imponibile rilevante ai fini della contribuzione previdenziale obbligatoria" sono sostituite dalle seguenti: "del complessivo trattamento economico corrisposto ai sensi dell'articolo 30, commi 1 e 2, lett. a) della legge 'Statuto dei lavori'" (36).

Articolo 31 *Trattamento fiscale*

1. Qualora le somme erogate ai soci lavoratori siano imputate ad aumento del capitale sociale ai sensi del precedente articolo 30, comma 2, lett. b), si applica il trattamento fiscale previsto dall'articolo 7 della Legge 31 gennaio 1992 n. 59.

2. Il terzo comma dell'articolo 11 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 è sostituito dal seguente:

"Nella determinazione del reddito delle società cooperative di produzione e lavoro e loro consorzi sono ammesse in deduzione le somme erogate ai soci lavoratori ai sensi dell'articolo 30, commi 1 e 2, della legge 'Statuto dei lavori'".

3. La lettera a) dell'articolo 47 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 è sostituita dalla seguente:

“a) i compensi percepiti ai sensi dell’articolo 30, commi 1 e 2, lett. a), della legge ‘Statuto dei lavori’, dai lavoratori soci delle cooperative di produzione e lavoro, delle cooperative di servizi, delle cooperative agricole e di prima trasformazione dei prodotti agricoli e delle cooperative della piccola pesca, esclusi quelli di cui all’articolo 31, comma 1, della legge ‘Statuto dei lavori’ (37).

4. Alle erogazioni corrisposte ai soci ai sensi del precedente articolo 30, comma 2, lett. b), si intende applicabile l’articolo 3, comma 2, lett. g), del D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 314. La presente norma costituisce interpretazione autentica (38).

Articolo 32

Trattamento di fine rapporto

1. Alle somme di cui al precedente articolo 30, comma 2, lett. a), si applicano le disposizioni previste dall’articolo 2120 del codice civile, dall’articolo 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297 e dagli articoli 1 e 2 del D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 80.

2. Alle somme previste dal precedente comma si intende esteso il privilegio di cui all’articolo 2751-bis, n. 1, del codice civile. La presente norma costituisce interpretazione autentica.

Titolo VI

Norme sui licenziamenti individuali

Capo I

Disposizioni generali

Articolo 33

Campo di applicazione

1. Le disposizioni del presente titolo trovano applicazione con riferimento ai lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche se soci lavoratori di una cooperativa di produzione e lavoro o di una società di fatto.

2. Le disposizioni contenute nel presente titolo non pregiudicano l’applicazione di norme di legge, di regolamento e di contratto collettivo o individuale più favorevoli per il lavoratore.

Capo II

Applicazione della normativa sui licenziamenti individuali

Articolo 34
Contratto di lavoro a tempo indeterminato

1. Fatti salvi i divieti del licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 9 gennaio 1963, n. 7 e del licenziamento in caso di malattia o maternità a norma dell'articolo 2110 del Codice Civile, le disposizioni in materia di licenziamento individuale di cui alla Legge 15 luglio 1996, n. 604, e successive modifiche, e di cui all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, non trovano applicazione:

a) per i lavoratori alla prima esperienza di lavoro con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e comunque non oltre il compimento del trentaduesimo anno di età del lavoratore, fatto salvo quanto disposto nella successiva lettera c);

b) per tutte le nuove assunzioni effettuate entro il 1999, per i primi due anni di lavoro, nei territori di Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise, nonché nelle province nelle quali il tasso medio annuo di disoccupazione, secondo la definizione allargata ISTAT, rilevato per l'anno precedente all'assunzione, è superiore di almeno il 3 per cento alla media nazionale risultante dalla medesima rilevazione;

c) per i lavoratori che abbiano maturato una anzianità di servizio presso lo stesso datore di lavoro inferiore a due anni.

2. Nelle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 il licenziamento deve comunque essere comunicato in forma scritta ⁽³⁹⁾. Quando non sia stato stipulato un patto di prova o il relativo termine sia scaduto, il licenziamento non disciplinare deve essere comunicato al lavoratore con un preavviso di due settimane per ogni anno lavorato. All'atto della cessazione del rapporto non motivato da inadempimento del prestatore, quest'ultimo ha diritto ad una indennità pari a tre settimane per anno lavorato.

3. Dal momento della comunicazione di cui al comma 2 il lavoratore ha la facoltà di optare per la cessazione immediata del rapporto con conseguente incremento dell'indennità di licenziamento, a norma del comma 2 ⁽⁴⁰⁾.

Articolo 35
Prestazioni di elevata professionalità o specializzazione

1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 15 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, in caso di esecuzione di prestazioni di elevata professionalità o di particolare specializzazione, individuate come tali dai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, le

parti del contratto possono, in sede di certificazione dei rapporti di cui al Titolo VIII, prevedere una disciplina speciale del regime del recesso dal contratto, anche in deroga alle disposizioni di cui alla Legge 15 luglio 1996, n. 604, e successive modifiche, e di cui all'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300.

2. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, non sia intervenuta, ai sensi del comma 1, la determinazione da parte dei contratti collettivi nazionali delle prestazioni di elevata professionalità o di particolare specializzazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale convoca le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i trenta giorni successivi alla convocazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale individua in via sperimentale, con proprio decreto, i predetti casi.

Capo V Disposizioni finali

Articolo 36 *Disposizione finale*

3. I diritti derivanti dalle disposizioni contenute nel presente Titolo IV non possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti neppure in sede di certificazione del rapporto di lavoro di cui al Titolo VIII della presente legge.

Titolo VII Norme per la riduzione del contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro

Capo I Certificazione dei rapporti di lavoro

Articolo 37 *Qualificazione dei rapporti i lavoro*

1. Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione del contratto di lavoro stipulato secondo la procedura volontaria stabilita dalla presente legge.

2. Sono esclusi dalla previsione di cui al comma precedente:
(a) i rapporti di lavoro instaurati con lo Stato o con Enti Pubblici non economici;

- (b) i rapporti di lavoro del personale della navigazione marittima, aerea e interna;
- (c) i rapporti di collaborazione familiare di cui all'articolo 230-*bis* del Codice Civile;
- (d) i rapporti di lavoro occasionali.

3. Ai fini della applicazione della presente legge, per rapporti di lavoro occasionali si intendono i rapporti di durata complessiva non superiore a otto giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivo per lo svolgimento della prestazione non sia superiore a lire ... (41).

Articolo 38 *Procedura di certificazione*

1. La certificazione potrà avvenire:

- (a) stipulando il contratto con l'assistenza della Commissione di certificazione costituita presso la Direzione provinciale per l'impiego. Tale Commissione sarà a composizione tripartita, con la partecipazione paritetica dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori e svolgerà, su richiesta delle parti, funzioni di consulenza ed assistenza con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti (42);
- (b) oppure utilizzando i codici di buone pratiche di cui al successivo comma del presente articolo, nonché appositi moduli o formulari predisposti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale che recepiscano gli accordi o contratti collettivi stipulati ai sensi dell'articolo 14 della presente legge, e depositando il contratto così stipulato presso la segreteria tecnica della Commissione di certificazione, ovvero presso comitati paritetici od enti bilaterali costituiti ai sensi dell'articolo 14 della presente legge, al fine di ottenere la successiva validazione;
- (c) una volta certificato, il contratto non potrà essere impugnato dalle parti se non per vizi del consenso (43);
- (d) ove, in seguito allo svolgimento del rapporto di lavoro, insorga una controversia sulla esatta qualificazione del contratto di lavoro, le parti che si sono avvalse della procedura di certificazione dovranno rivolgersi obbligatoriamente alla stessa Commissione di certificazione, per un tentativo di conciliazione ovvero, ove le parti vi consentano, ovvero per un tentativo di definizione in sede arbitrale della controversia. Contro la decisione della Commissione di certificazione è sempre ammesso ricorso davanti al Pretore in funzione di giudice del lavoro (44);
- (e) se la controversia sorge in seguito a ricorso in giudizio da parte di terzi, la risoluzione della questione è devoluta al Pretore, in funzione di giudice del lavoro, previa acquisizione da parte del Pretore di un parere obbligatorio, ma non, vincolante della Commissione di certificazione;
- (f) il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal Pretore, in funzione di giudice del lavoro,

ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del Codice di Procedura Civile ⁽⁴⁵⁾;
(g) la certificazione del rapporto di lavoro potrà in ogni caso avere valore sul piano probatorio, anche verso terzi, solo in caso di corrispondenza tra quanto dichiarato e sottoscritto nella sede amministrativa e quanto di fatto realizzato nello svolgimento della prestazione lavorativa.

2. Le attività e funzioni della Commissione di certificazione possono essere svolte da enti bilaterali costituiti, ai sensi dell'articolo 14 della presente legge, ad iniziativa delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative al livello geografico interessato.

3. Il Governo è autorizzato ad emanare codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili e delle clausole disponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi di cui ai titoli precedenti della presente legge ⁽⁴⁶⁾. Tali codici dovranno tenere conto delle indicazioni contenute negli accordi o contratti collettivi applicabili.

Articolo 39

Certificazione dei rapporti di lavoro nelle cooperative di produzione e lavoro

1. La cooperativa di produzione e lavoro disciplina con apposito regolamento approvato dall'assemblea il tipo di rapporto e le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative da parte dei soci.

2. Ai fini della certificazione il regolamento dovrà in ogni caso disciplinare:

- a) le modalità di attribuzione delle qualifiche e delle mansioni;
- b) gli orari di lavoro ed i periodi di riposo, in conformità con le disposizioni di legge obbligatorie;
- c) il regime disciplinare e le sanzioni in caso di inosservanza;
- d) le ipotesi di cessazione dell'attività lavorativa, anche in deroga a quanto disposto dagli articoli 33 e 34 della presente legge.

3. Il regolamento dovrà prevedere che, al fine di promuovere nuova imprenditorialità ovvero di salvaguardare i livelli occupazionali, rispettivamente nelle cooperative di lavoro di nuova costituzione ed in quelle che versino in stato di crisi aziendale, l'assemblea della cooperativa possa deliberare un piano di assunzioni ovvero di crisi aziendale.

4. I piani di cui al precedente comma possono comportare la riduzione temporanea dei trattamenti economici dei soci di cui all'articolo 30, comma 1, della presente legge nella misura massima del trenta per cento. La riduzione temporanea del

trattamento retributivo ha effetto anche ai fini di quanto disposto dall'articolo 1 della Legge 7 dicembre 1989, n. 389. Per l'intero periodo di durata del piano è vietata la distribuzione tra i soci degli eventuali utili conseguiti nella gestione dell'impresa.

5. Il regolamento che prevede disposizioni secondo quanto previsto nel presente articolo deve essere certificato ai sensi della procedura di cui all'articolo 38 della presente legge.

6. In ogni caso le controversie inerenti ai rapporti di lavoro svolti in cooperativa rientrano tra quelli previsti dall'articolo 409, n. 3, Codice di Procedura Civile. Il regolamento, nell'ambito della procedura di certificazione di cui all'articolo 38 della presente legge, può prevedere l'adozione di una procedura arbitrale, ai sensi degli articoli 806 e ss. Codice di Procedura Civile. La composizione del collegio arbitrale deve comunque contemplare una rappresentanza paritetica della cooperativa e del socio.

Articolo 40

Altre norme per la riduzione del contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro

1. A sostegno del meccanismo di certificazione dei rapporti di lavoro il Governo è autorizzato ad introdurre correttivi in materia di contribuzioni e prestazioni previdenziali volti a limitare la convenienza alla riconduzione del rapporto di lavoro in un determinato schema contrattuale piuttosto che in un altro.

2. Tali disposizioni dovranno prevedere meccanismi di ricongiunzione dei diversi assetti contributivi maturati in funzione di prestazioni lavorative svolte in esecuzione di diversi schemi contrattuali ⁽⁴⁷⁾, nonché un progressivo riallineamento ⁽⁴⁸⁾ delle prestazioni contributive e previdenziali con riferimento ai contratti di lavoro subordinato, ai contratti di lavoro autonomo e alle collaborazioni continuative, coordinate e di carattere prevalentemente personale di cui alla Legge 8 agosto 1995, n. 335.

Titolo VIII

Disposizioni finali e penali

Articolo 41
Disposizioni penali

1. Le violazioni degli 2, 3, 4, 5 e 15, comma 2, sono punite con le sanzioni di cui all'articolo 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modifiche.

Articolo 42
Organi di vigilanza

1. Nell'attuazione della delega di cui all'articolo 9 della presente legge il Governo indica gli organi di vigilanza competenti al controllo sull'osservanza delle norme della presente legge.

2. In attesa della attuazione della delega di cui all'articolo 9 il controllo sull'osservanza delle norme della presente legge compete agli organi dell'Ispettorato del lavoro competenti per territorio.

Articolo 43
Disposizione finale

1. Decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti e della efficacia delle disposizioni dettate dai precedenti articoli, e ne riferisce alle competenti Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro sei mesi.

2. Ai fini della verifica di cui al comma precedente gli organi di vigilanza di cui all'articolo precedente e le commissioni di certificazione di cui all'articolo 38 forniscono ogni trimestre dati e statistiche sugli effetti della legge, sulla certificazione dei contratti di lavoro e su ogni altra notizia richiesta dall'organo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale competente.

NOTE

1 La circostanza che l'ambito aziendale o extra aziendale in cui si svolge la prestazione lavorativa sia irrilevante è stato recentemente suggerito in termini generali dalla Commissione lavoro del Senato in sede di discussione del Disegno di Legge "Smuraglia". Nel fare nostra questa indicazione riteniamo tuttavia si debba distinguere a seconda del tipo di diritti in questione: per la tutela della salute e sicurezza, per esempio, tale circostanza pare invece rilevante. Si tratterà dunque di decidere caso per caso se fare o meno ricorso a tale formula.

2 V. anche il Titolo VIII, Disposizioni finali e penali, articolo 41.

3 Disposizione conforme all'articolo 7 dell'Accordo sul telelavoro subordinato tra Confcommercio e Filcam-Cgil, Fisascat-Cisl, Uilucs-Uil del 20 giugno 1997.

4 Il testo di questo articolo è suscettibile di modifiche alla luce dell'iter parlamentare del Disegno di Legge sulle molestie sessuali.

5 Per la casistica si è fatto riferimento alla Raccomandazione della Commissione delle Comunità Europee del 27 novembre 1991, n. 131/92/CEE.

6 V. anche il Titolo VIII, Disposizioni finali e penali, articolo 41.

7 Occorre pensare a un meccanismo che, in sede di applicazione della sanzione, preveda l'obbligo di invio da parte del giudice di una nota informativa all'organo amministrativo competente.

8 Rispetto alla formulazione dell'articolo 15 dello Statuto dei lavoratori, che per le ipotesi di cui alla lettera b) prevede la sola sanzione civilistica della nullità, si ritiene preferibile accompagnare questa disposizione anche con una sanzione di carattere penale: v. l'articolo 41.

9 Con riferimento ai programmi di azioni positive si ipotizza la possibilità di una loro estensione ad altri "gruppi" di lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro ed in particolare ai disabili. Una proposta concreta verrà formulata alla luce dell'iter parlamentare del Disegno di Legge sui disabili.

* Per agevolare la lettura dell'articolato normativo, le modifiche alla disciplina vigente sono indicate con il carattere corsivo.

10 Recenti Disegni di Legge (v., in particolare, il Disegno di Legge n. 2049-A, Norme di tutela dei lavoratori "atipici", d'iniziativa dei Senatori Smuraglia, De Luca e altri, comunicato alla presidenza il 29 gennaio 1997, su cui vedi la Relazione della 11^a Commissione Permanente Lavoro, Previdenza Sociale del Senato del 5 dicembre 1997) si limitano invero ad estendere al lavoro temporaneo/atipico "le disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro previste dal decreto legislativo n. 626, e successive modificazioni, nonché dalla direttiva 91/383/CEE del Consiglio, del 25 giugno 1991, in quanto compatibili con la natura del rapporto e con le modalità della prestazione lavorativa" (v. l'articolo 1, comma 2, del Disegno di Legge Smuraglia, nel testo proposto dalla Commissione nel dicembre del 1997).

Questa tecnica appare fortemente inadeguata: il concetto di compatibilità, come dimostrato dalla precedente esperienza della applicazione della normativa prevenzionistica, darebbe luogo ad un notevolissimo contenzioso giudiziale senza recare alcuna certezza del diritto. Pare allora opportuno estendere la normativa di tutela della salute e sicurezza di cui al D.Lgs. 626/1996 a tutti i rapporti di lavoro, a prescindere dal loro titolo giuridico e dalla loro durata, resi nel contesto organizzativo altrui. Per conseguire questo obiettivo pare opportuno procedere a ridefinire la figura di lavoratore di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni.

11 L'utilizzo della disgiuntiva "o" in luogo della congiuntiva "e" pare necessaria per fare rientrare nel campo di applicazione del D.Lgs. 626/1994 non soltanto i lavoratori subordinati in senso stretto, ma anche coloro che operano semplicemente sotto le direttive altrui, ancorché formalmente non dipendenti, allorché vengano a trovarsi più o meno stabilmente inseriti in un contesto organizzativo gestito da altri.

Si tratta di assecondare, in altri termini, una tendenza storica verso l'estensione delle tutele fondamentali del diritto del lavoro al di fuori di rigide definizioni concettuali. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, è oggi la disposizione dell'articolo 6, comma 1, della Legge n. 196/1997 secondo cui l'impresa utilizzatrice, che per definizione non ha alcun vincolo negoziale con il lavoratore intermittente, osserva in ogni caso nei confronti del prestatore di lavoro temporaneo tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi. In questo modo ci si propone di recuperare ampie fasce di lavoro irregolare e tutti i contratti di pseudo lavoro autonomo e parasubordinato.

12 In questo modo viene data attuazione sostanziale (e non solo formale, come invece avvenuto con il D.Lgs. n. 242/1996) alla Direttiva 91/383/CEE.

13 Nonostante una contraria posizione del Ministero del lavoro (v. la circolare n. 154/1996), è parso opportuno includere nel campo di applicazione della normativa di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori anche i collaboratori familiari che, spesso, operano al di fuori del rispetto anche delle più elementari norme di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

14 Quest'ultima formula riprende sostanzialmente il disposto dell'articolo 409, n. 3, Codice di Procedura Civile. Si è tuttavia preferito non farne espressa menzione nel testo in quanto l'articolo 409, n. 3 non definisce una fattispecie sostanziale (è norma processuale), ma semplicemente identifica una serie di rapporti (o anche di contratti) che sociologicamente possono essere definiti atipici e che giuridicamente verrebbero tuttavia ricondotti al lavoro autonomo pur in presenza delle condizioni di debolezza contrattuale tipiche del lavoro dipendente.

* Per agevolare la lettura dell'articolato normativo, le modifiche alla disciplina vigente sono indicate con il carattere corsivo.

15 Norma di completamento della recezione dell'articolo 2 della Direttiva n. 91/383/CEE. In materia di formazione dei lavoratori, l'articolo 22 del D.Lgs. 626/1994 pare complessivamente ben strutturato. Si suggerisce comunque di potenziare i contenuti della formazione rispetto alla forza lavoro atipica/temporanea.

* Per agevolare la lettura dell'articolato normativo, le modifiche alla disciplina vigente sono indicate con il carattere corsivo.

16 Norma di completamento della recezione dell'articolo 6 della Direttiva n. 91/383/CEE.

17 Come da prassi nella trasposizione delle direttive comunitarie si indica espressamente la Direttiva n. 91/383/CEE in modo da consentire agli organi comunitari il controllo sulla corretta e completa recezione della direttiva stessa. In realtà la direttiva si riferisce soltanto ai lavoratori temporanei assunti con contratti di lavoro subordinato. E' sembrato tuttavia imprescindibile un'estensione della disciplina anche ai lavoratori parasubordinati sia per profili di tutela costituzionale (artt. 32 e 35) sia anche per evitare prassi di esternalizzazione del rischio a danno proprio dei lavoratori parasubordinati.

18 Titolo VI: uso di attrezzature munite di videoterminali.

19 Si propone di introdurre nella strumentazione di emersione del lavoro nero (v. ora l'articolo 23 della Legge n. 196/1997) una clausola di salvaguardia diretta a verificare l'attuazione della normativa prevenzionistica anche a favore dei lavoratori che provengono da condizioni di precariato e di lavoro illegale

- 20 Disposizione costruita sulla falsariga dell'articolo 1, comma 4, lett. e) della Legge n. 196/1997 con riferimento al lavoro interinale. Come per questa recente disciplina, in assenza di alcuna specifica previsione circa le modalità di dimostrazione della avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi pare coerente con il sistema limitarsi a richiedere all'utilizzatore di lavoro temporaneo come al beneficiario di contratti di riallineamento retributivo una semplice autocertificazione, suscettibile delle eventuali verifiche e valutazioni a seguito di espressa richiesta da parte della Direzione provinciale del lavoro.
- 21 Disposizione diretta a razionalizzare e potenziare l'effettività della normativa prevenzionistica mediante il riordino degli organismi ispettivi e di controllo. Nel coltivare la delega il Governo è chiamato a potenziare gli strumenti a disposizione degli organi ispettivi e di controllo, eliminando inutili sovrapposizioni di competenze e attivando in particolare strumenti informatici di collegamento tra Ministero del lavoro, Ispettorati del lavoro, UU.SS.LL, I.N.P.S., I.V.A. e I.N.A.I.L. per la circolazione del maggior numero possibile di informazioni.
- 22 Si riprendono in materia alcuni spunti contenuti nel Disegno di Legge "Smuraglia".
- 23 Disposizione conforme all'articolo 7 dell'Accordo sul telelavoro subordinato tra Confcommercio e Filcam-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil del 20 giugno 1997.
- 24 Disposizione da integrare al fine di valorizzare il ruolo degli Enti Bilaterali soprattutto con riferimento alla certificazione dei rapporti di lavoro di cui al Titolo VIII.
- 25 In questo senso v. anche l'articolo 9 del Disegno di Legge "Lombardi".
- 26 Disposizione in linea con il Disegno di Legge "Innocenti".
- 27 Disposizione in linea con i Disegni di Legge "Smuraglia" e "Innocenti".
- 28 Disposizione in linea con il Disegno di Legge "Smuraglia".
- 29 Disposizione in linea con il Disegno di Legge "Smuraglia".
- 30 Disposizione in linea con il Disegno di Legge "Innocenti".
- 31 Disposizione ripresa testualmente dal Disegno di Legge "Innocenti".
- 32 Integrare con il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di cui all'articolo 5 della Legge 24 giugno 1997, n. 196 (non ancora emanato).
- 33 Si ripropone, con alcune modifiche, l'articolo 3 del Disegno di Legge "Lombardi".
- 34 Il richiamo all'articolo 36 della legge 300/1970 è giustificato dalla circostanza che la disciplina prospettata nel testo limita l'obbligo retributivo a carico della cooperativa al solo trattamento previsto dal contratto collettivo nazionale.
- 35 Tale richiamo vale ad escludere dall'obbligo retributivo della cooperativa le erogazioni previste dai contratti collettivi di secondo livello e legati all'andamento economico dell'impresa (a questa componente retributiva si sostituiscono, per i soci lavoratori di cooperative, le forme di retribuzione deliberate dall'assemblea ai sensi del successivo comma del presente articolo).
- 36 Disposizioni in materia di fondi pensione.
- 37 La modifica dell'articolo 11, DPR 601/1973 e dell'articolo 47, lett. a), T.U.I.R., contenuta nei commi 2° e 3° del presente articolo, appare necessaria per coerenza rispetto alla proposta, in quanto tali articoli prevedono attualmente la maggiorazione del 20 per cento rispetto ai salari correnti, mentre nella proposta si prevede una possibile integrazione della retribuzione del socio fino al 30 per cento (elevabile al 50 per cento se attuata in forma di aumento gratuito del capitale sociale) raggugliata ai livelli retributivi previsti dal primo livello di contrattazione collettiva. Tali riferimenti, che sono rilevanti ai fini della qualificazione dei compensi corrisposti ai soci come redditi/costi di lavoro dipendente, risultano quindi diversi sia per la misura percentuale, sia per la base di calcolo della possibile integrazione.
- 38 La proposta tende a riconoscere, in via di interpretazione autentica, l'applicabilità anche ai soci-lavoratori del nuovo regime in materia di assegnazione gratuita di azioni ai dipendenti, prevista dalla recente riforma Visco (D.Lgs. 314/1997). La figura (di dubbia applicabilità ai soci lavoratori, stante la natura non subordinata del loro rapporto con la cooperativa) appare particolarmente coerente con il regime di remunerazione variabile del socio prevista dall'articolo 23, comma 2, della presente proposta.
- 39 V. il Disegno di Legge "De Benedetti".
- 40 V. il Disegno di Legge "De Benedetti".
- 41 Da definire: si pensa al minimo contributivo pari a 7.200.000 lire.
- 42 L'idea è di costituire un organismo comparabile con la commissione di conciliazione di cui all'articolo 410, comma 3, c.p.c., ancorché migliorata sul piano delle effettive competenze professionali dei componenti. Non si deve tuttavia trascurare del tutto la possibilità di considerare anche un ruolo certificativo da riconoscersi alle parti sociali, laddove esse siano effettivamente rappresentative, soprattutto a mezzo di enti bilaterali.
- 43 Comma diretto ad evitare prassi fraudolente o ricattatori baratti tra l'accettazione di un determinato schema negoziale e l'attivazione del rapporto di lavoro.
- 44 In questo caso si può valutare l'opportunità di risolvere la questione in un unico grado di giudizio di legittimità, fatto naturalmente salvo il ricorso in Cassazione.
- 45 Sono gli articoli che disciplinano il pagamento delle spese processuali. Si tratta di disincentivare il ricorso in giudizio quando ciò sia irragionevole o vessatorio.
- 46 I codici di buone pratiche dovranno aiutare l'interprete, i certificatori, il giudice e le parti del contratto a distinguere tra una area di inderogabilità assoluta o di ordine pubblico e una area di inderogabilità relativa, gestibile dalle parti ma solo davanti all'organo di certificazione ovvero ricorrendo a modelli o ipotesi di trattamento delineati dalla contrattazione collettiva.
- 47 Formula da perfezionare sotto il profilo tecnicistico.
- 48 Omogeneizzazione.

Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno
Statuto dei lavori

primi spunti progettuali

a cura di Marco Biagi e Michele Tiraboschi

I vincoli di appartenenza dell'Italia a organismi sopranazionali, in uno con le logiche della globalizzazione e della internazionalizzazione dei mercati, impongono di prendere le mosse da due documenti di particolare rilievo a livello internazionale:

la *Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro sui principi e diritti fondamentali sul lavoro* approvata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno del 1998;

la *Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea* proclamata a Nizza lo scorso 7 dicembre.

La *Dichiarazione* dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sancisce quattro diritti fondamentali:

la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva;
la eliminazione di ogni forma di lavoro forzato od obbligatorio;
l'effettiva abolizione del lavoro minorile;
la eliminazione di ogni discriminazione sul lavoro e nell'accesso a una occupazione.

La *Carta Europea*, accanto a questi diritti fondamentali, ne indica in modo dettagliato una serie ulteriore, tra cui il diritto:

di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata;
alla informazione e alla consultazione nell'ambito della impresa;
di accedere a un servizio di collocamento gratuito;
alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato;
a un equo compenso;
a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose;
di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali
alla protezione dei dati personali.

A prescindere dal valore giuridico di questi documenti, in essi sono indubbiamente contenuti alcuni principi profondamente radicati nella tradizione culturale europea e, segnatamente, italiana. A ben vedere, si tratta di principi e diritti formalmente sanciti dalla Carta Costituzionale del 1948.

Ciò che invece oggi rileva, a seguito dei profondi mutamenti intercorsi nei modi di lavorare e produrre, è la circostanza che per alcuni di questi diritti pare superato ragionare nei termini tradizionali, contrapponendo il lavoro dipendente al lavoro autonomo, il lavoro nella grande impresa al lavoro in quella minore, il lavoro tutelato al lavoro non tutelato, etc. E' vero piuttosto che alcuni diritti fondamentali devono trovare applicazione, al di là della loro qualificazione giuridica, a tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi: si pensi al diritto alla tutela delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, alla tutela della libertà e della dignità del prestatore di lavoro, alla abolizione del lavoro minorile, alla abolizione di ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro, al diritto a un compenso equo, al diritto alla protezione dei dati sensibili, al diritto di libertà sindacale. E' questo zoccolo duro e inderogabile di diritti fondamentale che deve costituire la base di un moderno Statuto dei lavori.

Giova precisare che il riconoscimento di questi diritti fondamentali a tutti i lavoratori che svolgano prestazioni a favore di terzi (datori di lavoro, imprenditori, enti pubblici, committenti, etc.) (*) non risponde solo ed esclusivamente a istanze di tutela della posizione contrattuale e della persona del lavoratore. E' vero anzi che il riconoscimento di standard minimali di tutela a beneficio di tutti i lavoratori rappresenta — oggi più che nel passato — anche una garanzia dei regimi di concorrenza tra i soggetti economici, arginando forme di competizione basate su fenomeni di *dumping sociale* (dal lavoro nero *tout court* a forme di sfruttamento del lavoro minorile, etc.).

Partendo dalle regole fondamentali, applicabili a tutti i rapporti di lavoro a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto, è poi possibile immaginare, per ulteriori istituti del diritto del lavoro, campi di applicazione via via più circoscritti fino a giungere a prospettare una nuova e più elastica disciplina dei licenziamenti.

Diversamente da quanto previsto dal DDL Smuraglia sui lavori atipici attualmente in discussione in Parlamento, non si tratta di sommare al nucleo esistente delle tutele previste per il lavoro dipendente un nuovo corpo normativo a tutela dei nuovi lavori e delle collaborazioni coordinate e continuative. Questa ipotesi, nell'estendere rigidamente l'area delle tutele senza prevedere alcuna forma di modulazione all'interno del lavoro dipendente, non è altro che una inutile forzatura che aumenterà, se approvata dal Parlamento, i fenomeni di fuga nel lavoro sommerso e irregolare.

Piuttosto, individuato un nucleo essenziale (e abbastanza limitato) di norme e di principi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale) comuni a tutti i rapporti negoziali che hanno per contenuto il lavoro, occorrerà procedere a una rimodulazione verso il basso di talune tutele del lavoro dipendente. E precisamente: al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili sembra opportuno lasciare ampio spazio alla autonomia collettiva e individuale, ipotizzando una gamma di diritti inderogabili relativi, disponibili a livello collettivo o anche individuale (a seconda del tipo di diritto in questione).

A ciò dovrà accompagnarsi:

A) un corrispondente riassetto normativo delle prestazioni previdenziali: si potrebbe ipotizzare, al riguardo, uno zoccolo previdenziale comune per i lavoratori autonomi, come gli artigiani e i commercianti, e per i lavoratori subordinati. L'avvicinamento dei regimi previdenziali contribuirebbe peraltro a sdrammatizzare il problema qualificatorio delle singole fattispecie;

B) un riallineamento verso il basso delle tutele "forti" del lavoro subordinato: soprattutto in tema di stabilità dell'occupazione si potrebbero ipotizzare, per alcune categorie di lavoratori e/o per alcune tipologie contrattuali, meccanismi di tipo risarcitorio ovvero tutele crescenti a seconda della anzianità di servizio continuativo del lavoratore (per esempio applicando la normativa di tutela contro i licenziamenti illegittimi a quei lavoratori che abbiano maturato almeno due anni continuativi di servizio presso lo stesso datore di lavoro, in considerazione del fatto che più il lavoratore è inserito in un determinato contesto organizzativo, più cresce il suo affidamento sulla stabilità del rapporto. Ma disposizioni analoghe potrebbero pensarsi anche con riferimento al preavviso (soprattutto con riferimento ai lavoratori a tempo parziale, sul modello dell'esperienza tedesca recentemente avallata dalla Corte di Giustizia UE) e alla sicurezza sociale. Si dovrebbe insomma puntare su un sistema di tutele a geometria variabile;

C) una ridefinizione dello statuto di alcune tipologie di lavoro atipico: lavoro a tempo parziale, lavoro a termine (per esempio, analogamente al modello svedese, si potrebbe ipotizzare la possibilità di un rinnovo illimitato di una certa percentuale di contratti a termine); ovvero una definizione di alcune figure nuove: per esempio il contratto di attività professionale, il contratto non semplicemente subordinato ma di dipendenza, di disponibilità, etc.;

D) un riordino delle attività lavorative con finalità formativa;

E) un potenziamento dei servizi pubblici e privati per l'impiego e delle strutture informative sul mercato del lavoro (attraverso un eventuale intervento sulle strutture e sulle funzioni degli uffici del collocamento);

F) un potenziamento e consolidamento degli istituti partecipativi;

G) un potenziamento degli ispettorati del lavoro e degli altri apparati di controllo sul presupposto che al riallineamento delle tutele verso il basso deve però corrispondere un impegno a garantire l'effettività della norma di legge;

Sul piano della ridefinizione dei criteri di imputazione delle tutele del lavoro si potrebbe peraltro andare ben al di là della semplice predisposizione di un nucleo di disciplina comune a tutti i tipi di lavoro, rinunciando definitivamente ad una definizione generale e astratta di lavoro subordinato, indicando invece, di volta in volta, il campo di applicazione di ogni intervento normativo. Una soluzione, in questa prospettiva, potrebbe essere quella della creazione di Testi Unici, che, oltre a ridefinire il campo di applicazione — soggettivo e oggettivo — di ogni tutela (equo compenso, licenziamenti, sospensione del rapporto di lavoro, diritto di sciopero, sanzioni disciplinari, etc.), potrebbero anche concorrere alla semplificazione e razionalizzazione della normativa esistente.

* Tale formulazione consente di comprendere nel campo di applicazione delle tutele fondamentali, oltre ai lavoratori dipendenti, anche qui lavoratori che, a fronte di un corrispettivo, prestino la propria opera a favore di terzi mediante rapporti di collaborazione continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato