



SETTIMANALE DI AMMINISTRAZIONE DEL PERSONALE,
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA, DIRITTO E SICUREZZA DEL LAVORO

Omaggio
a
Marco Biagi

Raccolta di scritti
(1997-2002)

Marzo 2002



Direttore responsabile:
ALBERTO BOSCO

Redazione: Angela Grassi (02/30223315) - Margherita Mangioni (02/30223695) - Claudio Pagliara (02/30223686).

Proprietario ed Editore: Il Sole 24 ORE S.p.A.

Presidente: GUIDALBERTO GUIDI

Amministratore Delegato: ERNESTO AUCI

Direttore Generale: PAOLO IMPERATORI

Registrazione Tribunale di Milano n. 468 del 7 agosto 1997.

Sede legale: Via Paolo Lomazzo 52 - 20154 Milano.

Amministrazione: Via Castellanza 11 - 20151 Milano.

Direzione, redazione: Via Castellanza 11 - 20151 Milano - Fax 02/30223345.

Il Sole 24 ORE S.p.A. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo periodico può essere riprodotta con mezzi grafici e meccanici quali la fotocopione e la registrazione. Manoscritti e fotografie su qualsiasi supporto veicolati, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Servizio clienti periodici: Il Sole 24 ORE S.p.A. Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) Km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ).

Tel. 30.22.56.80 (prefisso 02 oppure 06);

Fax 30225400 (prefisso 02 oppure 06);

e-mail servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com

Nuovi abbonati - Abbonamento annuale (Italia): Guida al Lavoro -. 178 (L. 344.656); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro -. 196 (L. 379.509); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro + Cd Rom -. 284 (L. 549.901); Guida al Lavoro + Lavoro on line -. 238 (L. 460.832); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro + Lavoro on line -. 258 (L. 499.558); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro + Cd Rom + Lavoro on line -. 330 (L. 638.969).

In tutte le opzioni di abbonamento è compreso il mensile Contratti & Contrattazione Collettiva.

Rinnovo dell'abbonamento: Guida al Lavoro -. 178 (L. 344.656); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro -. 196 (L. 379.509); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro + Cd Rom -. 240 (L. 464.705); Guida al Lavoro + Lavoro on line -. 238 (L. 460.832); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro + Lavoro on line -. 258 (L. 499.558); Guida al Lavoro + Codice del Lavoro + Cd Rom + Lavoro on line -. 290 (L. 561.518).

In tutte le opzioni di abbonamento è compreso il mensile Contratti & Contrattazione Collettiva.

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti telefonando direttamente e inviando l'importo tramite assegno non trasferibile intestato a: Il Sole 24 ORE S.p.A. Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5), Km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ) oppure inviando una fotocopia della ricevuta di pagamento sul c.c.p. n. 31481203. La ricevuta di pagamento tramite c.c.p. può essere inviata anche via fax allo 06/30225406 oppure 02/30225406.

Arretrati e numeri singoli: -. 6 (L. 11.618) comprensive di spese di spedizione. Per le richieste di arretrati e numeri singoli inviare anticipatamente l'importo seguendo le stesse modalità di cui sopra.

Pubblicità: Il Sole 24 ORE S.p.A. - SYSTEM - Sede legale: 20154 Milano - Via P. Lomazzo, 52 - Direzione e amministrazione: 20151 Milano - Via Castellanza, 11 - Ufficio pubblicità: 20151 Milano - Via Busto Arsizio, 36 - Segreteria Tel. 02.3022.3838.

Tariffa pubblicità: seconda di copertina 7.670,00 euro + Iva, terza di copertina 6.570,00 euro + Iva, quarta di copertina 8.760,00 euro + Iva, Quarto centrale 11.370,00 + Iva.

Stampa: Il Sole 24 ORE S.p.A. - Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) Km 68,700 - 67061 Carsoli (AQ).

INDICE

Comunitaria 2001: Società Europea e coinvolgimento dei lavoratori.....	4
Articolo 18 senza drammi.....	7
Comitati Aziendali Europei: un modello.....	8
Per un lavoro di qualità.....	9
Per un mercato del lavoro moderno.....	10
La nuova disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa.....	11
Mediare in stile europeo.....	18
Libro Bianco e mercato del lavoro.....	19
Lavoro interinale flessibilità e modernizzazione.....	20
I piani per l'occupazione 2001 in Italia e in Europa.....	28
Nuovo Governo e «Statuto dei lavori».....	32
Federalismo e lavoro.....	33
Prossimo Parlamento: meno leggi, più contratti.....	34
Collaborazioni coordinate e continuative: quale regolamentazione?.....	35
Contrattare: la libertà di riconoscersi.....	45
La nuova Carta europea: valori o precetti?.....	46
Contrattare la contrattazione.....	47
Prove di mini-concertazione.....	48
Commissione europea: piano occupazione 2000-2001.....	49
Il contratto di prima esperienza nel patto territoriale di Ferrara.....	52
Piano nazionale occupazione 2000: ancora un rinvio.....	54
La legislazione sullo sciopero: riforma o novella?.....	57
Il Consiglio Europeo di Lisbona sull'occupazione.....	61
Milano lavoro: l'intesa pilota del luglio 2000.....	64
Un nuovo accordo sui lavoratori parasubordinati.....	67
Rapporto occupazione 1999: il giudizio sull'Italia.....	70
Il Patto per il lavoro di Milano: contrattazione o concertazione?.....	73
L'accordo quadro a livello comunitario sul lavoro a termine.....	76
Disabili e diritto al lavoro.....	79
Disciplina della subfornitura e rapporti di lavoro.....	82
Patto sociale: un accordo o un progetto?.....	85
L'outsourcing: rischio od opportunità?.....	91
Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione?.....	96

Amico e maestro

C*inque anni fa, quando Guida al Lavoro stava per nascere, avevamo chiesto al Professor Marco Biagi di collaborare con noi. Eravamo quasi timorosi, c'era un gruppo di redattori giovani che aveva un progetto nuovo da portare avanti, molte idee e qualche pagina in bozza.*

Il Professore ci accolse con un sorriso, ci stette a sentire, colse il nostro entusiasmo. Dopo dieci minuti eravamo passati al tu e stavamo già facendo progetti per gli articoli da pubblicare, i filoni di intervento, il taglio da dare alla rivista, lo stile.

Giusto, lo stile. Marco Biagi aveva stile, almeno sotto due profili. Era uno scienziato del diritto, un fine giurista (si vedano i suoi scritti pubblicati, in quasi cinque anni, su queste pagine) ma, soprattutto, era una persona corretta ed equilibrata. Da subito lo abbiamo percepito come un maestro, un bravo maestro, di quelli che ti dedicano del tempo, che ti stanno a sentire anche se hanno mille altri impegni.

Si era anche preoccupato di coinvolgere nei progetti comuni i suoi allievi dell'Università, voleva farli crescere ancora, far conoscere e valorizzare il loro impegno di ricercatori.

Oggi, che apprendiamo del suo barbaro assassinio, ci guardiamo in faccia senza parole. Il nostro primo pensiero è per la sua famiglia dalla quale tornava, della quale a volte ci parlava con molto amore.

È proprio alla moglie e ai figli che vogliamo indirizzare un abbraccio ideale e affettuoso.

Noi, da parte nostra, privati di un maestro e di un amico, non abbiamo che il dolore e l'indignazione per la morte di un uomo mite che affidava all'intelligenza il compito di promuovere le sue idee. Le idee si possono condividere o meno, si possono discutere ma le idee non uccidono e - se permettete - non possono morire.

Da qui la scelta di pubblicare anche l'ultimo scritto inedito che ci aveva mandato e che resta - a futura memoria - a testimoniare la valentia dell'uomo e del giurista.

Ciao Marco, e grazie per aver fatto un pezzo di strada insieme a noi. Non ti dimenticheremo.

Alberto Bosco

Direttore Responsabile di Guida al Lavoro

Comunitaria 2001: Società Europea e coinvolgimento dei lavoratori

Inedito

Previsto un maggior coinvolgimento dei lavoratori nella costituzione e nello sviluppo della Società europea

La legge comunitaria 2001, approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati in data 20 febbraio 2002, in attesa di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* («Disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari»), delega il Governo ad emanare entro un anno il Decreto Legislativo recante le norme occorrenti per dare attuazione alla Direttiva 2001/86/Ce che completa lo statuto della Società Europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

La legge delega prevede anche che entro un anno dalla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo il Governo potrà emanare ulteriori disposizioni integrative e correttive.

All'articolo 2 vengono definiti i Principi e criteri direttivi generali della delega legislativa. Il Decreto Legislativo dovrà assicurare, in particolare, una trasposizione completa dello statuto della Società Europea. Nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta dovrà essere pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni comunemente intervenute fino al momento dell'esercizio della delega.

La normativa comunitaria

La Direttiva sulla Società Europea si inserisce nel quadro delle iniziative comunitarie volte a stimolare la partecipazione dei lavoratori nelle decisioni di impresa. Dopo il successo della direttiva sui Comitati Aziendali Europei, con l'affermazione di un ruolo premiale della contrattazione collettiva in funzione partecipativa, incentivata al punto da poter derogare interamente rispetto a disposizioni minime di legge, si è concluso l'ottobre scorso il pluridecennale processo decisionale che ha portato alla normativa comunitaria sulla costituzione della Società Europea. Dopo l'accordo di Nizza, il Consiglio Ue l'8 ottobre 2001 ha approvato definitivamente una Direttiva che integra il regolamento istitutivo della «Società Europea», dal punto di vista del coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti. La comunitaria 2001 concretizza dunque l'obbligo imposto agli Stati membri perché procedessero alla trasposizione della direttiva nel proprio ordinamento. Del resto fino al momento in cui la Direttiva non sarà definitivamente trasposta per gli Stati membri non è in ogni caso possibile costituire una Società Europea. I profili fiscali attendono ancora un effettivo chiarimento. La materia è complessa. Innanzitutto il regime giuridico della nuova Società Europea (quindi di diritto comunitario) è costituito dall'insieme di un regolamento immediatamente applicabile e da una direttiva soggetta invece all'ordinario procedimento traspositivo da parte degli Stati

membri. Una normativa costituita dunque da due atti aventi efficacia vincolante diversa e comunque difficile da comprendere anche sotto un profilo squisitamente tecnico. La nuova disciplina, anche restando ai profili più direttamente attinenti alle relazioni industriali da essa richiamati, è gravida di importanti implicazioni politiche. La parte relativa al coinvolgimento dei lavoratori, quindi ai loro diritti di partecipazione, può infatti essere oggetto di opting out da parte di uno Stato membro il quale non intenda trasporre questa sezione del testo comunitario. Si tratta di una novità nel diritto comunitario che è valsa a superare le ultime resistenze della Spagna, contraria altrimenti al provvedimento proprio per la questione della partecipazione. Rispetto alle procedure pratiche per l'informazione e la consultazione transnazionale dei lavoratori nonché, ove applicabile, la loro partecipazione, da applicare a ciascuna SE, dovrebbero essere definite tramite un'intesa tra le parti interessate o, in mancanza della stessa, con l'applicazione di norme accessorie. Solo in mancanza di una intesa a seguito dei negoziati tra i rappresentanti dei lavoratori e gli organi competenti delle società partecipanti, si prevede l'adozione di disposizioni di riferimento che si applichino alla SE, una volta costituita; queste dovrebbero garantire un regime efficiente di informazione e consultazione transnazionale dei lavoratori nonché la loro partecipazione agli organi pertinenti della SE se tale regime esisteva prima

della costituzione della SE nell'ambito delle società partecipanti. Se una SE e le sue affiliate e stabilimenti sono disciplinati dalla direttiva 94/45/Ce 22 settembre 1994, riguardante l'istituzione di un CAE o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, il disposto della direttiva e le disposizioni di recepimento nella legislazione nazionale non dovrebbero applicarsi ad essi né alle loro affiliate e stabilimenti, a meno che la delegazione speciale di negoziazione decida di non iniziare negoziati o di porre termine a negoziati già avviati.

I diritti di informazione e consultazione

Nella Direttiva per «informazione» si intende l'informazione dell'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori, da parte dell'organo competente della SE, sui problemi che riguardano la stessa SE e qualsiasi affiliata o stabilimento della medesima situati in un altro Stato membro, o su questioni che esorbitano dai poteri degli organi decisionali di un unico Stato membro, con tempi, modalità e contenuti che consentano ai rappresentanti dei lavoratori di procedere ad una valutazione approfondita dell'eventuale impatto e, se del caso, di preparare consultazioni con l'organo competente della SE. Per «consultazione» si intende invece l'apertura di un dialogo e d'uno scambio di opinioni tra l'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o i rappresentanti dei lavoratori e l'organo competente della SE, con tempi, modalità e contenuti che consentano ai rappresentanti dei lavoratori, sulla base delle informazioni da essi ricevute, di esprimere - circa le misure previste dall'organo competente - un parere di cui si può

tener conto nel processo decisionale all'interno della SE. In particolare i diritti di informazione e consultazione possono così essere sintetizzati. Quando gli organi di direzione o di amministrazione delle società partecipanti stabiliscono il progetto di costituzione di una SE adottano le iniziative necessarie, comprese le informazioni da fornire circa l'identità e il numero di lavoratori delle società partecipanti, delle affiliate e degli stabilimenti, per avviare una negoziazione con i rappresentanti dei lavoratori delle società sulle modalità del coinvolgimento dei lavoratori nella SE. A tal fine viene istituita una delegazione speciale di negoziazione, rappresentativa dei lavoratori delle società partecipanti e delle affiliate e degli stabilimenti interessati. La delegazione speciale di negoziazione e l'organo competente delle società partecipanti hanno il compito di determinare, tramite accordo scritto, le modalità del coinvolgimento dei lavoratori nella SE. A tal fine, l'organo competente delle società partecipanti informa la delegazione speciale del progetto e dello svolgimento del processo di costituzione della SE, sino alla registrazione di quest'ultima. L'organo competente delle società partecipanti e la delegazione speciale devono negoziare con spirito di cooperazione per raggiungere un accordo sulle modalità del coinvolgimento dei lavoratori nella SE. Fatta salva l'autonomia delle parti, l'accordo tra l'organo competente delle società partecipanti e la delegazione speciale di negoziazione, determina: il campo d'applicazione dell'accordo; la composizione, il numero di membri e la distribuzione dei seggi dell'organo di rappresentanza che sarà l'interlocutore dell'organo competente della SE nel quadro dei dispositivi di informazione e di consultazione dei lavoratori di

quest'ultima e delle sue affiliate e stabilimenti; le attribuzioni e la procedura prevista per l'informazione e la consultazione dell'organo di rappresentanza; la frequenza delle riunioni dell'organo di rappresentanza; le risorse finanziarie e materiali da attribuire all'organo di rappresentanza; se, durante i negoziati, le parti decidono di istituire una o più procedure per l'informazione e la consultazione anziché un organo di rappresentanza, le modalità di attuazione di tali procedure.

Gli Stati membri sono chiamati ad adottare le misure idonee affinché i membri della delegazione speciale di negoziazione e dell'organo di rappresentanza, nonché gli esperti che li assistono, non siano autorizzati a rivelare a terzi le informazioni loro fornite in via riservata. La stessa disposizione vale per i rappresentanti dei lavoratori che operano nell'ambito di una procedura per l'informazione e la consultazione. Ciascun Stato membro può disporre che, nei casi specifici e nelle condizioni e limiti stabiliti dalla legislazione nazionale, l'organo di vigilanza o di amministrazione della SE o della società partecipante situato nel proprio territorio non sia obbligato a comunicare informazioni che, secondo criteri obiettivi, siano di natura tale da creare notevoli difficoltà al funzionamento della SE (o, eventualmente, della società partecipante) o delle sue affiliate e dei suoi stabilimenti o da arrecar loro danno. L'organo competente della SE e l'organo di rappresentanza sono chiamati a operare con spirito di cooperazione nell'osservanza dei loro diritti e obblighi reciproci. La stessa disposizione vale per la cooperazione tra l'organo di vigilanza o di amministrazione della SE e i rappresentanti dei lavoratori, nell'ambito della procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori. Le materie oggetto di in-

formazione e consultazione sono: struttura e situazione economica e finanziaria della SE; evoluzione probabile delle attività, della produzione e delle vendite della SE; situazione ed evoluzione probabile dell'occupazione, degli investimenti, dei cambiamenti fondamentali riguardanti l'organizzazione, nonché l'introduzione di nuovi metodi di lavoro o di nuovi processi produttivi, trasferimenti di produzione, fusioni, diminuzione delle dimensioni o chiusura delle imprese, degli stabilimenti o di parti importanti degli stessi e licenziamenti collettivi. Qualora si verificano circostanze eccezionali che incidano notevolmente sugli interessi dei lavoratori, e segnatamente nel caso di delocalizzazione, trasferimento, chiusura di imprese o di stabilimenti oppure licenziamenti collettivi, l'organo di rappresentanza ha il diritto di esserne informato; quest'ultimo o, se esso decide in tal senso soprattutto per motivi di urgenza, il comitato *ad hoc* ha il diritto di riunirsi, a sua richiesta, con l'organo competente della SE o qualsiasi altro livello di direzione più appropriato nell'ambito della SE, avente la competenza di prendere decisioni proprie, per essere informato e consultato sulle misure che incidono considerevolmente sugli interessi dei lavoratori. Qualora l'organo competente decida di non agire conformemente al parere espresso dell'organo di rappresentanza, quest'ultimo dispone della facoltà di riunirsi nuovamente con l'organo competente della SE per trovare un accordo. Nel caso di una riunione organizzata con il comitato *ad hoc*, hanno il diritto di partecipare anche i membri dell'organo di rappresentanza che rappresentano lavoratori direttamente interessati dalle misure in questione. Tali riunioni lasciano impregiudicate le prerogative dell'organo competente. La struttura della Direttiva assomi-

glia molto al modello della Direttiva sui CAE. Essa stabilisce una procedura per raggiungere un accordo e fornisce una normativa sicura: le regole minime contenute nell'Allegato della Direttiva. In tale prospettiva, la Direttiva deve essere intesa innanzitutto come altro elemento per favorire la dinamica dell'idea sulla partecipazione dei lavoratori.

Conclusioni

Giunto a conclusione il travagliato processo di trasposizione della direttiva CAE nelle scorse settimane, il Governo italiano ha già provveduto ad avviare rapidamente il confronto sulla Società Europea. La legislatura quindi vedrà con buona probabilità un'impegnativa fase di trasposizione. Su questa base c'è da augurarsi che le parti sociali possano giungere ad esprimere un avviso comune che permetta di sperimentare, sulla base di intese contrattuali, forme avanzate di partecipazione dei lavoratori. La disciplina giuridica della Società Europea, sia nel regolamento sia nella direttiva, si fonda sul riconoscimento del carattere fisiologico della partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. In passato non sono mancate direttive che hanno affermato diritti di informazione e consultazione in presenza di situazioni di crisi aziendali (licenziamenti collettivi, trasferimento di azienda) dando luogo ad atti di recepimento che anche nell'ordinamento italiano hanno fondato diritti di informazione e consultazione. Tuttavia è con la direttiva CAE, pur limitata alle relazioni industriali che caratterizzano le imprese di dimensione transnazionale, che si è affermata una tendenza regolatoria a promuovere la partecipazione anche in cicli economici favorevoli nella vita delle imprese, quindi non soltanto su base eccezionale ma anche in una prospettiva permanente. Il nodo fondamentale da sciogliere sta tutto

dunque nell'avviare un confronto utile sui modi di trasposizione della direttiva, anche per quanto riguarda le disposizioni riguardanti il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti. È di grande interesse infatti che la direttiva, riprendendo il modello CAE, affermi che il regime di partecipazione della Società Europea dovrebbe essere definito a seguito di un'intesa da stipularsi dalle parti interessate o, in mancanza, con l'applicazione delle norme accessorie che ogni Stato membro dovrà darsi nell'adempimento dell'obbligo traspositivo. L'Unione Europea non impone al nostro sistema di relazioni industriali alcun modello predeterminato, ma crea le condizioni di quadro istituzionale affinché le parti sociali trovino intese per esercitare i diritti di informazione e consultazione negoziando intese ovvero, in difetto di queste, utilizzando una disciplina di base che dovrà essere realizzata in sede traspositiva. È questo il senso di un'altra direttiva che sta per essere approvata (è stato raggiunto in Consiglio l'accordo politico, si attende la lettura del Parlamento Europeo), quella che riguarda l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione nelle imprese nazionali. Essa intende valorizzare il principio secondo cui l'informazione e la consultazione in tempo utile può rappresentare una condizione preliminare ed imprescindibile per il buon esito di processi di ristrutturazione e di adattamento delle imprese alle nuove condizioni indotte dalla globalizzazione dell'economia, mediante lo sviluppo di nuove procedure di organizzazione del lavoro. Attualmente, il quadro giuridico in materia di informazione e consultazione è orientato, tanto a livello comunitario quanto su scala nazionale, soprattutto in funzione del trattamento *ex post* dei processi di cambiamento.

CONTRATTI
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

marzo 2002

Articolo 18 senza drammi

È inevitabile parlare ancora dell'articolo 18, cioè della norma-simbolo dello Statuto dei lavoratori che il Governo intende riformare. Serve innanzitutto un chiarimento, scontato sul piano tecnico ma assolutamente necessario su quello politico. Non consta che nessuno intenda mettere in discussione il principio del licenziamento ingiustificato. Sbagliano dunque gli esponenti della maggioranza e quelli dell'opposizione che, per ragioni opposte, parlano di licenziamenti più facili. Come si può infatti sostenere che sostituendo il risarcimento alla reintegrazione, il licenziamento verrebbe liberalizzato? Forse potrà diminuire l'effetto deterrente sul datore di lavoro che potrebbe essere indotto ad approfittare del diminuito rigore dell'apparato sanzionatorio. Ma anche questa è una conseguenza più apparente che reale, visto il limitato numero di casi in cui il lavoratore ingiustamente licenziato davvero si avvale della reintegrazione.

Eppure l'effetto mediatico si è già consumato. La maggior parte degli italiani è sicuramente convinta che si stia discutendo di un progetto di liberalizzazione dei licenziamenti. Il Governo dovrebbe meditare seriamente come mai questo sia accaduto. L'opposizione, soprattutto quella sindacale riconducibile alla Cgil, sicuramente dice il falso quando dichiara che il Governo vuole abrogare la giusta causa di licenziamento. Ma la maggioranza non appare capace di controbattere con efficacia. Addirittura, dopo aver presentato un progetto di delega che abbraccia tantissime materie, si è fatta mettere in un angolo a discutere soltanto dell'art. 18. Ammettiamo che, in un modo o nell'altro, questa tormentata riforma dell'art. 18, venga approvata dal Parlamento. L'opposizione lancerà sicuramente la proposta di un referendum abrogativo. E, visto come sono andate le cose finora, le probabilità di vincerlo sono molto alte. Chi voterà mai contro la riduzione di una tutela contro il licenziamento? D'accordo che gli italiani siano persone mature, ma non pretendiamo l'impossibile da loro. Sarebbe allora meglio, molto meglio raggiungere un accordo che sposti l'intervento riformatore al momento in cui il Governo presenterà le proprie proposte sullo «Statuto dei lavori», possibilmente con un coinvolgimento delle parti sociali, almeno di quelle ragionevoli che ricorrono agli scioperi ma non demonizzano l'avversario. Chissà che lo «Statuto dei lavori» non sia l'occasione in cui il Governo riuscirà a spiegare meglio le proprie ragioni. Un po' di strategia di marketing della comunicazione non guasterebbe davvero.

CONTRATTI
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

febbraio 2002

Comitati Aziendali Europei: *un modello*

Si dice che la concertazione è in crisi e il dialogo sociale non funziona. Si accusa il Governo di centro-destra di aver gettato alle ortiche forse l'unico valore aggiunto del sistema politico italiano. Sarà anche vero, ma intanto al Ministero del lavoro si sta coronando il sogno di trasporre una direttiva in materia di partecipazione, il primo testo comunitario davvero qualificante su un tema di così grande significato. Pochi giorni fa, il 17 gennaio 2002, tutte le parti sociali (nessuna esclusa) hanno convenuto con il Sottosegretario di Stato Maurizio Sacconi un testo che finalmente permetterà di trasporre la direttiva comunitaria del 1994 sui Comitati Aziendali Europei, aggiornando l'avviso comune del 1996, mai utilizzato dai Governi di centro-sinistra nella scorsa legislatura per motivi davvero incomprensibili. Sul piano metodologico si tratta di una notizia rilevante. Per la prima volta infatti il dialogo sociale ha consentito di concludere la trasposizione di una direttiva, in un clima costruttivo finalizzato alla ricerca delle tecniche migliori e comunque aderenti al nostro quadro Costituzionale. Val la pena ricordare in proposito che l'apparato sanzionatorio non comprende il ricorso all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. Qualora la direzione centrale dell'impresa multinazionale non adempia all'obbligo di fornire informazioni, non si configurerà un comportamento sindacale del datore di lavoro. Si avvierà dunque una procedura conciliativa ed in caso di infruttuoso esperimento di questa soluzione sarà il direttore generale per la tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del lavoro a sentire le parti in contraddittorio tra loro e ad intimare l'adempimento. In difetto del quale scatteranno sanzioni amministrative. Nel dialogo fecondo con i tecnici del Ministero del lavoro le parti sociali firmatarie dell'avviso comune del 1996 (Confindustria ed Abi, succeduta ad Assicredito, nonché Cgil, Cisl e Uil) hanno rinunciato ad una soluzione arbitraria con dichiarazione di inappellabilità del lodo che avrebbe urtato irrimediabilmente contro principi costituzionali. Al di là di questa ed altre soluzioni tecniche, resta il fatto che la collaborazione fra Governo e parti sociali ha dato ottimi risultati. Si è trattato di concertazione? Oppure di dialogo sociale? Ovvero ancora di una semplice consultazione? Il punto è di sostanza. Il Governo ha accettato di confrontarsi con le parti sociali nell'esercizio traspositivo ricercando il consenso di tutti. Questa volta è andata bene, anche se non sono mancati momenti di difficoltà. In altri casi forse non si registrerà il consenso di tutti. Quel che conta è di coinvolgere tutte le parti sociali su un piano di parità, restando ognuna poi libera di adottare le proprie determinazioni. Una volta chiarito che non si accettano veti, questa prima esperienza ha esaltato il senso di collaborazione al tavolo traspositivo, consentendo ad ognuno di contribuire. Speriamo si continui così, nell'interesse di tutti.

CONTRATTI
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

gennaio 2002

Per un lavoro di qualità

Il Consiglio dell'Unione Europea ha deliberato una strategia di investimento nella qualità delle risorse umane. Si tratta di criteri ed indicatori sulla qualità del lavoro che erano stati proposti dalla Commissione e successivamente affinati dal Comitato per l'occupazione e che ora sono divenuti vincolanti per tutti gli Stati membri. Naturalmente tali criteri sono un esempio di soft laws, di leggi leggere: non siamo certamente di fronte a precetti vincolanti e tantomeno a sanzioni. Forse è difficile comprendere queste novità nelle tecniche regolatorie in diritto del lavoro ma dovremo abituarci a pensare non tanto in termini di precetti quanto sotto forma di norme promozionali. Il decalogo del lavoro di qualità meriterebbe ben altra trattazione. Tuttavia sarà sufficiente ricordare in questa sede che qualità significa innanzitutto regolarizzazione delle prestazioni. Ogni strumento o misura finalizzato a far riemergere lavoro non dichiarato è sintomo di qualità. Senza dimenticare che la formazione permanente in una logica di sviluppo delle carriere riveste un ruolo centrale, al punto da essere stata giustamente assunta come criterio qualificante della qualità. Questa intuizione del Consiglio Ue è davvero da condividere: un lavoro potrà anche essere retribuito adeguatamente, ma se manca un valore formativo e, soprattutto, una prospettiva di carriera, davvero non si può parlare di qualità. Anche sulla questione della flessibilità e sicurezza il Consiglio ha fatto piena luce. Per valutare la qualità di un contratto a part-time ovvero a tempo determinato è essenziale accertarne la natura volontaria o meno. In caso affermativo, è ammissibile che l'autonomia privata delle parti definisca anche la maggior parte degli elementi costitutivi del negozio. Altrimenti si tratta di una prospettiva aberrante. Gli stessi rapporti collettivi saranno soggetti a questa valutazione qualitativa che sarà soddisfacente unicamente a condizione che si pratici il dialogo sociale ed il coinvolgimento dei lavoratori. Non è certo il caso di mettere in discussione il modello di rappresentanza collettiva quanto semmai di convenire circa le modalità nelle quali si esplica la partecipazione dei dipendenti. Questi pochi esempi dovrebbero essere sufficienti ad indicare l'emergere di una nuova metodologia, non a caso destinata a saldarsi con la Strategia europea per l'occupazione codificata nel trattato di Amsterdam. Occorre a questo punto che la cultura giuridica (e giuslavoristica in particolare) compia anch'essa un salto di qualità e si muova in una dimensione nuova, capace di regolare i fenomeni sociali con tecniche innovative. Bisogna avere l'umiltà di ammettere che l'Europa, con le sue multiformi esperienze, può insegnarci ancora molto. Ma se sapremo rinnovarci, riusciremo anche in questa stagione ad esprimere un diritto del lavoro nuovo, di qualità.

CONTRATTI
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

dicembre 2001

Per un mercato del lavoro moderno

Il Governo ha deciso di iniziare l'implementazione del Libro Bianco sul mercato del lavoro. La richiesta di delega al Parlamento approvata recentemente dal Consiglio dei Ministri conferma la determinazione a far sì che il Libro Bianco non diventi un libro dei sogni. Forse sarebbe stato meglio attendere un più ampio dibattito prima di assumere iniziative, anche perché la risposta alla presentazione del Libro Bianco è stata molto interessante e fruttuosa. Ma i tempi della politica non sono quelli della riflessione scientifica e culturale. Meglio comunque che comincino a prender vita i primi provvedimenti. Il confronto può sempre continuare dato che si agirà per delega: si avrà un maggior controllo del Parlamento ed anche dalle stesse parti sociali. Nel merito la prima valutazione della delega richiesta dal Governo non può che essere di sorpresa. Il Governo ha deciso di inserire tante materie, anche fondamentali, nella regolazione del mercato e del rapporto di lavoro. Ad esempio in tema di collocamento, di intermediazione ed interposizione dei rapporti di lavoro, il superamento delle leggi 264/49 e 1369/60 sono novità davvero rivoluzionarie, se si pensa che un'idea del genere non era stata mai neppure presa in considerazione. Par di capire che comunque si intenda agire in una logica autorizzatoria, senza cadere nell'eccesso di passare dai divieti al vuoto normativo, e ciò è rassicurante. Fra l'altro è del tutto nuovo il ruolo riconosciuto agli enti bilaterali non solo in materia di autorizzazioni (come ad esempio per l'apprendistato) ma anche per sperimentare la stessa certificazione delle tipologie contrattuali, con particolare riferimento a quelle nuove. Si è già osservato che il Governo avrebbe esagerato nel moltiplicare a dismisura le forme di contratti di lavoro. Può darsi. La distinzione fra lavoro occasionale (autonomo) e lavoro accessorio (subordinato), quasi accomunati all'interno della delega, suscita ad esempio fondate perplessità. Anche le due modalità di lavoro a chiamata (con o senza la corresponsione di una indennità) costituiscono un esempio di eccessiva analiticità, soprattutto agendo ancora in sede di delega. Tuttavia il dilagare del sommerso è tale da indurre il legislatore ad abbondare nelle armi utilizzate per fronteggiarlo: l'essenziale è però in sede di normativa secondaria trovare formule tecnicamente convincenti. Di confusione, nella nostra legislazione del lavoro, ce ne è anche troppa. Modernizzare il mercato del lavoro non vuol dire parlare soltanto dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Non si può negare il fatto che si tratti di una norma-simbolo, ma non bisogna drammatizzare con tono da guerra santa una sperimentazione quadriennale. Bisognerebbe non gridare allo scandalo, esasperando i toni, come quando da parte imprenditoriale ci si vorrebbe opporre ad ogni intervento sulle collaborazioni coordinate e continuative. Cerchiamo di modernizzare anche il dibattito, oltre che il mercato del lavoro, discutendo con civiltà, senza ricorrere alla piazza ed alle solite prove di forza.

La nuova disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa

Guida al Lavoro
20 novembre 2001, 45, 13

Dopo anni di attesa è stato raggiunto per il diritto del lavoro italiano un ragguardevole traguardo: è stata approvata la legge 3 aprile 2001, n. 142, recante la «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»

L'iter della legge 3 aprile 2001, n. 142 (G.U. 23 aprile 2001, n. 94) è stato travagliato, avendo subito momenti di stasi, fino alla definitiva ripresa dei lavori che ha portato all'approvazione definitiva in Parlamento^[1]. Dapprima, all'inizio della XII legislatura, le parti sociali si sono confrontate su di una nuova disciplina per i soci lavoratori di cooperativa.

La negoziazione, però, non ha portato ad un accordo. Pertanto, constatato il mancato raggiungimento di una posizione comune degli attori sociali, il Governo Prodi ha nominato una Commissione di studio, presieduta da Ste-

fano Zamagni, cui ha affidato la preparazione di un progetto di riforma della regolamentazione in materia. La Commissione, in soli tre mesi di lavoro, ha provveduto alla redazione del progetto, dopo aver approfondito gli aspetti ed i profili problematici della questione e svolto nuovi incontri con le organizzazioni interessate. Tuttavia, per l'approvazione del progetto si sono dovuti attendere tre anni, e superare le non poche difficoltà sorte durante il percorso in Parlamento.

Il testo approvato è divenuto legge non riproduce completamente il testo presentato dalla Commissione Zamagni, ma ne rispetta i contenuti significativi.

La nuova legge è già importante per il fatto di aver introdotto una disciplina unitaria e chiara in una materia dove si erano registrate e sovrapposte in dottrina e giurisprudenza posizioni contrastanti sia sulla configurazione e natura del rapporto con la cooperativa dei soci lavoratori, sia sugli istituti applicabili ai soci, mentre la certezza di riferimenti era oltremodo necessaria data la diffusione e la delicatezza del lavoro prestato in cooperativa^[2].

Venendo ai contenuti della legge n. 142/2001, essa assume ancora maggior rilievo per la tecnica di intervento legislativo adottata. Nelle sue disposizioni, infatti, è manifestata l'attenzione alle reali esigenze di tutela rispetto agli aspetti definitivi della tipologia contrattuale del rapporto dei soci lavoratori con le cooperative. E sono offerte soluzioni metodologiche innovative che, pur ribadendo per legge i trattamenti minimi inderogabili ed i diritti fondamentali, denotano fiducia nei confronti della libera ed effettiva contrattazione tra le parti individuali e collettive. Una via verso una flessibilità concordata che può essere di aiuto e guida nella predisposizione dei prossimi interventi di legislazione lavoristica, e quindi della modernizzazione dell'intero diritto del lavoro italiano^[3].

Sotto questo profilo, e riprendendo quanto già sottolineato all'indomani dell'approvazione del disegno di legge^[4], sembra possibile parlare della legge in esame come di una «riforma modello». Si tratta di una riforma che, tra l'altro, allo stato attuale risulta avvantaggiare le cooperative ri-

[1] Approvazione definitiva alla Camera dei Deputati del 7 marzo 2001.

[2] Riconosce l'utilità di questa legge A. Andreoni, che dichiara che essa «merita di essere segnalata per il suo intendimento di porre fine ai sempre più numerosi casi di cooperative spurie e comunque prive di ogni coordinata minima sui compensi erogati, sull'organizzazione del lavoro, sul costo contributivo»; cfr. A. Andreoni, *La nuova legge sul socio lavoratore di cooperative*, disponibile sul sito internet <http://www.impresasociale.it>.

[3] Un'impostazione diametralmente opposta è, invece, rinvenibile nel disegno di legge sulla parasubordinazione, la cui approvazione avrebbe dovuto precedere quella della riforma del lavoro dei soci lavoratori di cooperativa, ma è procrastinata perché la Camera non ha confermato il testo approvato dal Senato a metà legislatura. Ad avviso di chi scrive, anche quel disegno di legge dovrebbe spingersi in questa direzione, traendo spunto dalle soluzioni già qui trovate.

[4] M. Biagi, *Il socio di cooperativa: una riforma modello*, *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo, 2001. Per rilevanti commenti alla nuova regolamentazione, che tengono conto anche dello stato della disciplina sino ad ora, cfr., oltre agli articoli

spetto alle altre imprese, come risulterà dall'illustrazione delle nuove soluzioni adottate dal legislatore che saranno più oltre descritte specificamente.

Campo di applicazione e qualificazione del lavoro del socio di cooperativa

Innanzitutto la legge chiarisce all'articolo 1, comma 1, che le sue disposizioni si applicano «alle cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, sulla base di previsioni di regolamento che definiscono l'organizzazione del lavoro dei soci»^[5].

Come si è già notato in dottrina^[6], questa formulazione lascia intendere che il legislatore non limita la disciplina alle sole cooperative di produzione e lavoro, ma comprende tutte le cooperative in cui l'attività mutualistica è perseguita per mezzo di prestazioni di lavoro.

Per quanto riguarda la figura del socio lavoratore di cooperativa, la legge è molto chiara nel disporre che a questo fanno capo due diversi e distinti rapporti giuridici: il rapporto associativo ed il rapporto di lavoro che il socio «stabilisce con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo».

Quanto al rapporto associativo, ad esso si fa riferimento nel comma 2 dell'articolo 1, che recita: «I soci lavoratori di cooperativa: a) concorrono alla ge-

stione dell'impresa partecipando alla formazione degli organi sociali e alla definizione della struttura di direzione e conduzione dell'impresa; b) partecipano alla elaborazione di programmi di sviluppo e alle decisioni concernenti le scelte strategiche, nonché alla realizzazione dei processi produttivi dell'azienda; c) contribuiscono alla formazione del capitale sociale e partecipano al rischio d'impresa, ai risultati economici ed alle decisioni sulla loro destinazione; d) mettono a disposizione le proprie capacità professionali anche in relazione al tipo e allo stato dell'attività svolta, nonché alla quantità delle prestazioni di lavoro disponibili per la cooperativa stessa».

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro, esso è disciplinato dal successivo comma 3 dell'articolo 1, secondo cui l'attività lavorativa può essere prestata «in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale, con cui contribuisce comunque al raggiungimento degli scopi sociali».

Si tratta di una significativa apertura, dunque, verso ogni tipologia di lavoro per il socio di cooperativa, senza che sia imposto dal legislatore alle parti un solo modello possibile. Almeno con riferimento al lavoro prestato in favore della cooperativa, la legge ha espressamente riconosciu-

to che una stessa attività lavorativa possa essere resa a diverso titolo, in base alla volontà delle parti. In altre parole, è lasciata alle parti la possibilità di determinare in concreto quali siano le modalità di svolgimento e le caratteristiche della prestazione lavorativa e di scegliere coerentemente la tipologia di contratto di lavoro più adatta a tali fini^[7].

Inoltre il legislatore, indicando quali possano essere le tipologie tra cui le parti sono libere di scegliere, utilizza una formula aperta: si può lavorare in forma subordinata, autonoma, parasubordinata «o in qualsiasi altra forma».

Appare dunque chiaro che, almeno in cooperativa, non solo si permette alle parti di scegliere la tipologia del rapporto, ma questa scelta non è neppure limitata dalla prospettazione di rigide alternative: si supera quindi il principio del *numerus clausus* nelle tipologie contrattuali lavoristiche, per ammettere che la possibilità per le parti di concordare le più varie soluzioni negoziali idonee e realizzare i loro interessi. Finalmente, il legislatore ha sancito il superamento degli schemi tradizionali del nostro diritto del lavoro e ha manifestato un'apertura che ci porta più vicino alle scelte di *common law* e che, se non rimarrà confinata al mondo particolare delle cooperative, potrà concorrere al rinnovamento del diritto del lavoro italiano.

dottrinali già ed in seguito richiamati, l'ampia trattazione di G. Meliadò, *Il lavoro nelle cooperative: tempo di svolte*, RIDL, 2001, I, p. 25, che già si era in passato diffusamente occupato della materia, e quella di A. Allamprese, *Brevi note sul testo del d.d.l. sul socio lavoratore di cooperativa approvato dal Senato*, disponibile sul sito internet <http://www.impresasociale.it>.

- [5] Il regolamento a cui la norma si riferisce è trattato *infra*, par. *Il regolamento interno sulla tipologia dei rapporti*.
- [6] A. Andreoni, *La riforma della disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, in *Lav. Giur.*, 3, 2001, p. 205, che cita ad esempio le cooperative sociali.
- [7] Come noto, la configurazione del rapporto del socio lavoratore con la cooperativa è stata oggetto di un vivacissimo dibattito giurisprudenziale e dottrinale. La tesi giurisprudenziale tradizionale, supportata anche da buona parte della dottrina, riteneva che il lavoro prestato dal socio nell'ambito delle finalità istituzionali della cooperativa costituisse adempimento del patto sociale e fosse riconducibile al solo ed unico rapporto associativo, ritenuto incompatibile

Disciplina applicabile

Dall'esistenza in capo al socio di cooperativa del rapporto associativo con essa e dalla scelta operata dalle parti in merito all'assetto negoziale conferito al parallelo rapporto di lavoro, conseguono, coerentemente, effetti giuridici differenti e diversità nella disciplina applicabile.

Come regola generale in materia, l'articolo 1 della nuova legge, al secondo paragrafo del comma 3, chiarisce che: «Dall'instaurazione dei predetti rapporti associativi e di lavoro in qualsiasi forma derivano i relativi effetti di natura fiscale e previdenziale e tutti gli altri effetti giuridici rispettivamente previsti dalla presente legge, nonché, in quanto compatibili con la posizione del socio lavoratore, da altre leggi o da qualsiasi altra fonte».

Differenze di regolamentazione si riscontrano, quindi, in base alla differente tipologia di rapporto singolarmente considerata, sia ai fini delle tutele applica-

bili sia ai fini fiscali che previdenziali.

La disciplina applicabile non è solo quella espressamente prevista nella nuova legge, ma anche, purché compatibile con la posizione del socio lavoratore di cooperativa, quella risultante da altre «leggi o da qualsiasi altra fonte». Questa formulazione così comprensiva sembra lasciare intendere che anche fonti quali gli usi o la contrattazione collettiva possano essere utilizzati per regolare questa materia^[8].

La nuova legge regolamenta compiutamente la disciplina delle possibili tipologie di rapporto di lavoro del socio di cooperativa^[9] relativamente ai diritti individuali e collettivi (articolo 2), ai trattamenti economici (articolo 3), al trattamento previdenziale (articolo 4), al riconoscimento di un privilegio generale sui mobili della cooperativa ed al diritto processuale (articolo 5), a profili di intervento tramite il regolamento interno della cooperativa (articolo 6).

Diritti individuali e sindacali del socio lavoratore

L'articolo 2 della legge 3 aprile 2001, n. 142 impone a tutti i soci lavoratori il rispetto dei principi fondamentali in tema di libertà sindacale e tutela della salute, a prescindere dalla forma contrattuale adottata (subordinata, autonoma, parasubordinata o altro ancora).

Il legislatore in tal modo manifesta chiaramente di non aver rinunciato pur consentendo una ampia libertà nella scelta della tipologia contrattuale, ad affermare con rigore la necessità di assicurare almeno nei minimi un'effettiva tutela del socio lavoratore di cooperativa.

Le norme che si applicano per ogni tipologia di lavoro sono gli articoli 1 (Libertà di opinione), 8 (Divieto di indagini sulle opinioni), 14 (Diritto di associazione e di attività sindacale) e 15 (Atti discriminatori) dello Statuto dei lavoratori^[10] nonché le disposizioni del DLgs 19 settem-

con il lavoro subordinato in quanto faceva difetto una condizione di antagonismo tra socio e cooperativa. Ascrivibili allo stesso filone erano le pronunce che sostenevano la configurabilità di un rapporto di lavoro subordinato per attività estranee all'oggetto sociale, o allorché il rapporto associativo celava, date le effettive modalità di svolgimento della prestazione, un rapporto di lavoro subordinato. Si ricordano, per questo orientamento, Corte Costituzionale, 12 febbraio 1996, n. 30, *GI*, 1996, I, p. 389; Cass., n. 12777/1999; Cass. 17 luglio 1998, n. 7046, *Rep. Foro It.*, 1998, n. 773; Cass. 11328/1994; Cass. n. 11381/1992; Cass., 8 settembre 1988, n. 5095, *NGL*, 1988, p. 436. Tuttavia, recentemente si erano registrate aperture verso la configurazione di un rapporto di lavoro subordinato anche per le attività ricomprese nell'oggetto sociale, e ciò sulla semplice base della volontà delle parti di apportare come conferimento sociale un rapporto di lavoro da svolgersi nella forma e secondo le modalità del lavoro subordinato (Cass. n. 2315/1998, ma già Cass. n. 3146/1992). In dottrina, sulla base di quest'asserita mancanza di incompatibilità, erano anche emerse posizioni a favore della libera scelta di conferire in cooperativa una prestazione di lavoro autonomo (in particolare, Nogler, «Nuove incertezze sulla qualificazione della prestazione lavorativa del socio di cooperativa», *RIDL*, 1999).

Sulla questione, in dottrina, tra i molti, cfr. già M. Biagi, *Lavoro Associato* (voce), *Enciclopedia Giuridica Treccani*, e M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Angeli, Milano, 1983, p. 75 ss., nonché Ricci, «Tendenze giurisprudenziali in materia di lavoro nelle cooperative: qualificazione del rapporto, competenza giurisdizionale, trattamento retributivo, diritti sindacali», *Foro it.*

- [8] Molti sono, nella legge, i richiami alla contrattazione collettiva in diversi settori, ed un richiamo ai compensi mesi in uso è rinvenibile nell'articolo 3, comma 1, in tema di trattamento economico del socio lavoratore non subordinato.
- [9] La regolamentazione del rapporto associativo dell'intervento legislativo qui commentato: una volta definito, come abbiamo già avuto modo di vedere, il ruolo del socio lavoratore in quanto associato alla cooperativa (articolo 1, comma 2), nessuna norma specifica è più dedicata alla materia. La disciplina del rapporto associativo resta esclusivamente contenuta nel Codice civile, che regola le imprese cooperative al Titolo VI del Libro V (in particolare, articoli da 2511 a 2545).
- [10] Osserva A. Andreoni, *La Nuova legge ...*, cit., che anche gli articoli 2 («Guardie giurate»), 4 («Impianti audiovisivi») e 6 («Visite personali di controllo») dello Statuto dei Lavoratori, non espressamente richiamati dalla nuova legge, appaiono comunque applicabili ai soci lavoratori di cooperative dato che, riguardando l'organizzazione del lavoro in quanto tale, «sembrano di generale applicazione».

bre 1994, n. 626 e del DLgs 14 agosto 1996, n. 494, fondamentali norme in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ma solo «in quanto compatibili con le modalità della prestazione lavorativa»^[11].

Oltre a queste tutele minime per tutti i soci lavoratori, coerentemente con il già menzionato impianto generale stabilito dall'articolo 1, comma 3, secondo paragrafo, sono poi estese ai soli soci che hanno un rapporto di lavoro subordinato tutte le disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro e tutte quelle contenute nello Statuto dei Lavoratori, ma «con esclusione dell'articolo 18 ogni volta che venga a cessare, col rapporto di lavoro, anche quello associativo».

Come già rilevato in dottrina, la norma può essere interpretata nel senso che l'applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, che dispone la tutela reale in caso di licenziamento invalido, venga meno quando il licenziamento «sia disposto contestualmente alla (ed a causa della) perdita della qualifica di socio»^[12]. In questo caso, infatti, il licenziamento sarebbe una mera conseguenza dell'esclusione del socio con riferimento al rapporto associativo, e giustamente sarebbe sufficiente, anche per la verifica della legittimità del licenziamento, l'accertamento del-

la validità, nel diritto commerciale, dell'esclusione del socio. Come noto, la norma che regola questa materia è l'articolo 2527 del codice civile.

Alla luce di questa interpretazione, pare ipotizzabile che l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori continui ad applicarsi laddove il socio venga licenziato ma il rapporto associativo continui, o laddove il rapporto associativo venga a risolversi solo in conseguenza dell'addebito o inadempimento addotto a sostegno del licenziamento del socio lavoratore, cosicché rilevi principalmente, ai fini del recesso, il rapporto di lavoro subordinato, e non quello associativo^[13].

Con riferimento, infine, all'esercizio dei diritti sindacali, la nuova legge prevede che: «In relazione alle peculiarità del sistema cooperativo, forme specifiche di esercizio dei diritti sindacali possono essere individuate in sede di accordi collettivi tra le associazioni nazionali del movimento cooperativo e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative». La contrattazione che può disciplinare questi diritti, quindi, è solo quella a livello nazionale del settore cooperativo, stipulata dalle associazioni che soddisfino il comune requisito di rappresentatività, nell'ordinamento attuale individuato nell'essere

«comparativamente più rappresentative». Una soluzione discutibile che sembra privare il secondo livello di contrattazione a livello aziendale o territoriale di uno spazio di intervento.

Trattamento economico del socio lavoratore

Anche in materia retributiva le soluzioni sono moderne e innovative. L'articolo 3, comma 1, della nuova legge richiama i trattamenti minimi garantiti dalla legge con riferimento al trattamento «complessivo», vale a dire non solo relativamente ai minimi tabellari o simili, ma anche a tutti gli elementi che concorrono a determinare il compenso di fatto percepito^[14].

La norma prevede che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 dello Statuto dei Lavoratori^[15], al socio lavoratore deve essere corrisposto un «trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore», per i soci lavoratori subordinati, «ai minimi previsti per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine»: invece per gli altri rapporti di lavoro ai «contratti o accordi collettivi specifici oppure, in mancanza di questi, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo».

[11] Questa limitazione appare dettata dall'aver tenuto conto dell'ampia libertà negoziale accordata alle parti in merito alla scelta delle modalità di svolgimento del rapporto, che si ripercuotono sulla pertinenza ed applicabilità delle singole norme di sicurezza, da valutarsi nel caso concreto.

[12] Così A. Andreoni, *La riforma ...*, cit., p. 206; *La nuova legge ...*, cit. L'autore, nel secondo dei due articoli citati, prende posizione sulla norma osservando che la necessità di questa «relazione consequenziale tra i due rapporti esclude il rischio politico-giuridico di subire il pressing della Confindustria, teso ad estendere l'esenzione dall'articolo 18 per altri rapporti di lavoro. Per questi ultimi, infatti, manca comunque il presupposto del rapporto associativo e dunque l'effetto di trascinarsi ipotizzato dalla legge».

[13] Poiché, come vedremo al par. *Competenza funzionale per le controversie*, vi sono conseguenze anche sulla competenza funzionale del Giudice nel decidere eventuali controversie, l'accertamento finalizzato a chiarire quale sia stato il rapporto cui la risoluzione si riferiva dovrà essere svolto con molta attenzione e cautela, e potrà dare origine a posizioni contrastanti tra le parti.

[14] Si pensi, nel caso di lavoro subordinato, alle mensilità aggiuntive, ma anche ad elementi quali il pagamento dello straordinario. In questo senso, A. Andreoni, *La riforma ...*, cit., p. 206; *La nuova legge ...*, cit.

[15] Articolo recante «*Obblighi dei titolari di benefici accordati dallo Stato e dagli appaltatori di opere pubbliche*», che

Relativamente a quest'ultima disposizione, molto importante è il riferimento anche ad eventuali «contratti o accordi collettivi specifici», con cui il legislatore già ammette la riferibilità della contrattazione collettiva alle varie tipologie possibili di lavoro non subordinato. Dunque, spetterà a (presenti, futuri) contratti collettivi il compito di delineare il regime di tutela anche di questi soggetti. A tal proposito risulta chiaro il riferimento alle collaborazioni coordinate non occasionali. Su assenza di intesa raggiunta in sede collettiva occorre rifarsi alle tariffe di mercato che certo forniscono un parametro adeguato per le prestazioni autonome o parasubordinate.

Dunque, poiché alle cooperative^[16] non è permesso richiamare minimi retributivi inferiori a quelli definiti dalla contrattazione collettiva o - per i lavoratori autonomi o parasubordinati - ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe^[17], viene delineato un rigoroso sistema di tutela per i lavoratori pur nell'ambito ed in coerenza con la libertà negoziale delle parti nella scelta del tipo di rapporto da instaurare. A questo modello potrebbe altrettanto adeguatamente ispirarsi la futura regolamentazione delle collaborazioni coordinate non occasionali.

Oltre ai minimi garantiti, poi, lo

stesso art. 3 prevede, al comma 2, la possibilità di comprendere trattamenti economici ulteriori, naturalmente facoltativi e la cui deliberazione può avvenire ad opera dell'assemblea dei soci della cooperativa.

Essi possono essere erogati a diverso titolo:

a) maggiorazione retributiva, secondo le modalità stabilite negli accordi nazionali del settore cooperativo stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative;

b) in sede di approvazione del bilancio di esercizio, come ristoro. In quest'ultimo caso, i trattamenti integrativi non possono eccedere la misura del 30 per cento dei trattamenti retributivi complessivi (inclusendo quelli minimi e quelli a titolo di maggiorazione retributiva appena menzionati), e possono avvenire in uno dei tre modi seguenti: 1) integrazioni delle retribuzioni; 2) aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato (in deroga ai limiti stabiliti dall'articolo 24, DLgsCPS 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302); 3) oppure distribuzione gratuita dei titoli di cui all'articolo 5, legge 31 gennaio 1992, n. 59.

Ancora relativamente al trattamento economico, è possibile accennare alla previsione dell'arti-

colo 5, comma 1, della nuova legge. In esso viene infatti chiarito che il riferimento alle retribuzioni ed ai trattamenti dovuti ai prestatori di lavoro, previsto dall'articolo 2751-bis, numero 1), del c.c., al fine dell'attribuzione del privilegio generale sui beni mobili del datore di lavoro, «si intende applicabile» (si tratta quindi di interpretazione autentica) anche ai soci lavoratori di cooperativa, nei limiti del trattamento economico minimo e della maggiorazione retributiva accordata in base all'accordo collettivo nazionale per le cooperative stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Anche da questo punto di vista, quindi, si garantisce in modo chiaro la tutela del socio lavoratore di cooperativa, superando le incertezze del passato^[18].

Disciplina previdenziale

In merito alla contribuzione previdenziale ed assicurativa, coerentemente con l'impianto della nuova legge, l'articolo 4 ribadisce che alle diverse tipologie di rapporti di lavoro si applicano le rispettive normative vigenti, pur rinviando all'articolo 6 per la definizione della materia in sede regolamentare.

In particolare, è specificato che i trattamenti economici dei soci lavoratori aventi un rapporto di la-

prevede per le imprese beneficiarie di agevolazioni o appaltatrici di lavori pubblici l'obbligo di applicare ai dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi della categoria e della zona (obbligo esteso dalla Corte Costituzionale, con sentenza 19 giugno 1998, n. 226, ai concessionari di pubblico servizio). Giustamente la nuova legge richiama questa norma, perché essa viene particolarmente in rilievo per le cooperative.

[16] Attraverso i loro regolamenti interni, come vedremo al paragrafo 8.

[17] Per completezza, è necessario ricordare che, nel disegno di legge governativo, all'articolo 6 (disciplinante il regolamento interno) era anche prevista la possibilità per l'assemblea di deliberare di scendere sotto i minimi collettivi nell'ambito dei piani di crisi o di avviamento. Ma la disposizione (che ben poteva essere mantenuta perché le deroghe sarebbero state contrattate) non compare più nel testo della legge n. 142/2001.

[18] A conclusione di questo paragrafo, è opportuno ricordare che al termine dell'*iter* parlamentare è caduto l'articolo 3-bis, che era presente nel testo approvato dalla Commissione Lavoro del Senato e nel quale si regolavano i criteri delle gare d'appalto. Scopo della norma era risolvere i problemi legati all'effettivo adempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 36 dello Statuto dei Lavoratori. La norma è stata eliminata da questa legge solo perché assorbita nella Legge 7 novembre 2000, n. 327, emanata in adempimento degli impegni presi dal Governo nel «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» del 22 dicembre 1998. Cfr. A. Andreoni, *La riforma ...*, cit., p. 207.

voro subordinato sono considerati reddito da lavoro dipendente, ad eccezione di quelli ricevuti a titolo di ristorno (articolo 4, comma 2).

Inoltre viene accordata una delega al Governo per l'emanazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di una disciplina di riforma del Dpr 30 aprile 1970, n. 602, e successive modificazioni, al fine di determinare le retribuzioni convenzionali di riferimento in materia. Il principio direttivo fondamentale a tal fine è la progressiva equiparazione (da attuarsi con gradualità entro 5 anni, tenendo conto anche delle differenze settoriali e territoriali), della contribuzione dei soci lavoratori di cooperativa rispetto a quella dei lavoratori dipendenti dalle altre imprese (articolo 4, comma 3) (Per quel che concerne la disciplina previdenziale si veda in questo stesso numero della *Rivista*, da pag. 31).

Competenza funzionale per le controversie

L'articolo 5, comma 2, della nuova legge, definisce la competenza funzionale del giudice nelle controversie tra il socio lavoratore e la cooperativa. Sempre in conseguenza dell'instaurazione della duplicità di rapporti in capo al cooperatore, la disciplina è duplice: restano di competenza del giudice civile ordinario le controversie inerenti al rapporto associativo, mentre sono assegnate al giudice del lavoro (con applicazione del procedimento di cui agli articoli 409 e seguenti del cpc e delle procedure di conciliazione e arbitrato irrituale previste dai DDLgs 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n.

387) le controversie relative al rapporto di lavoro, in qualsiasi forma svolto.

Ancora una volta, è confermata la chiara scelta del legislatore verso una logica di «modulazione delle tutele» a prescindere dall'effettiva qualificazione del rapporto di lavoro.

Regolamento interno sulla tipologia dei rapporti

L'articolo 6 della nuova legge disciplina il regolamento interno che le cooperative devono adottare^[19] e depositare tempestivamente^[20] presso la Direzione Provinciale del Lavoro competente per territorio (articolo 6, comma 1).

Il regolamento ha ad oggetto la «tipologia dei rapporti che si intendono attuare, in forma alternativa, con i soci lavoratori»: la sede regolamentare deve dunque provvedere e disciplinare il regime in concreto applicabile ai veri rapporti di lavoro. Il testo originario del disegno di legge prevedeva (su idea dell'allora Ministro di lavoro Tiziano Treu) la sperimentazione di un innovativo meccanismo di «certificazione preventiva», tramite la validazione (in sede amministrativa o sindacale) delle tipologie contrattuali prescelte nel regolamento, così da determinare *ex ante* l'ammissibilità delle scelte di tipologia effettuate ed evitare l'eventuale contenzioso successivo circa la qualificazione del rapporto. La formulazione attuale elimina, invece, la certificazione, stabilendo solo il deposito del regolamento ed il controllo in sede di attività di vigilanza sulle cooperative: così disponendo il legislatore ha sciupato un'importante

opportunità di riforma del diritto del lavoro, che non possiamo che segnalare con rammarico.

La precisazione che la tipologia del rapporto deve essere prevista «in forma alternativa» conduce a ritenere che, in relazione ad ogni tipo di attività lavorativa, il regolamento debba prevedere un'apposita disciplina «qualsiasi altra forma» compresa la tipologia riassunta nella formula lasciata alla libera determinazione delle parti e che a maggior ragione postula una chiara regolazione^[21].

Contenuti essenziali del regolamento sono:

- per i soli soci lavoratori con rapporto di lavoro subordinato, il richiamo ai contratti collettivi applicabili (lettera *a*);
- per i soli rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, il richiamo espresso alle normative di legge vigenti (lettera *c*);
- per tutte le tipologie di lavoro, le «modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative da parte dei soci, in relazione all'organizzazione aziendale della cooperativa e ai profili professionali dei soci stessi» (lettera *b*); determinazione per esempio delle mansioni (e per i lavoratori subordinati presumibilmente) dell'orario di lavoro;
- l'attribuzione all'assemblea della «facoltà di deliberare, all'occorrenza, un piano di crisi aziendale, nel quale siano salvaguardati, per quanto possibile, i livelli occupazionali», e dovendo essere altresì previsti: la possibilità di riduzione temporanea dei trattamenti economici integrativi a titolo di ristorno; il divieto di distribuzione di eventuali utili per l'intera durata del piano; la facoltà di deliberare

[19] Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Il regolamento deve essere approvato dall'assemblea.

[20] Entro 30 giorni dall'approvazione.

[21] Sul punto, cfr. A. Andreoni, *La riforma ...*, cit., p. 208; *La nuova legge ...*, cit., che interpreta la norma nel senso che, se per esempio per la mansione di revisore dei sistemi informatici è prevista sia la figura di lavoro subordinato sia altra figura, la diversa previsione deve essere dettata in forma alternativa specificando le modalità concrete che giustificano, volta per volta, l'una o l'altra forma.

forme di apporto, anche economico, alla soluzione della crisi da parte dei soci lavoratori, in proporzione alle disponibilità e capacità finanziarie (lettere *d* ed *e*); come già accennato la formulazione in questi termini delle misure che possono essere prese nell'ambito di un piano di crisi aziendale non rispecchia il testo originale del disegno di legge, che prevedeva la possibilità di derogare *in peius* ai trattamenti collettivi (e ciò con riferimento anche ai piani di avviamento)^[22],

- al fine di promuovere nuova imprenditorialità, nelle cooperative di nuova costituzione, l'attribuzione all'assemblea della facoltà di deliberare un piano d'avviamento, alle condizioni e secondo le modalità stabilite nei contratti collettivi nazionali per le cooperative stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (lettera *f*).

Il caso previsto dalla lettera *d*), sembra l'unico in cui il regolamento possa contenere disposizioni derogatorie *in pejus* rispetto ai trattamenti retributivi ed alle condizioni di lavoro previsti dai contratti collettivi nazionali del settore o della categoria affine, pena la nullità della clausola (v. art. 6, comma 2). Per il resto, come già rilevato commentando l'assetto generale disposto dalla nuova legge a tutela del socio lavoratore, nessun peggioramento rispetto ai suddetti limiti può essere introdotto dalla libera contrattazione tra le parti.

Necessaria riforma della vigilanza in materia di cooperazione

A completamento del nuovo quadro, poi, la legge si conclude con la dettagliata delega al Governo per l'ammodernamento ed il riordino delle norme in materia di vigilanza sulle cooperative e loro consorzi (articolo 7).

Per fare un cenno alle linee essenziali cui si dovrà improntare la riforma, segnaliamo che particolare attenzione dovrà essere data alla revisione della disciplina dei collegi sindacali delle società cooperative e, nell'ambito dell'abrogazione del Capo II del DlgCPS 14 dicembre 1947, n. 1577 (vale a dire la legislazione fondamentale in tema di cooperative), all'individuazione delle altre norme da abrogare in quanto incompatibili con le innovazioni introdotte in attuazione della delega.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza in materia di cooperazione, il suo esercizio ordinario sarà finalizzato non solo al miglioramento della gestione e della democrazia cooperativa ed al controllo sull'effettiva natura mutualistica, ma anche (come già rilevato) alla «verifica dei regolamenti adottati dalle cooperative e della correttezza dei rapporti instaurati con i soci lavoratori».

L'esercizio di tale vigilanza, fermi restando i compiti attribuiti dalla legge al Ministero del lavoro ed agli uffici periferici competenti, è conferito in certi casi anche alle Centrali cooperative («associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela

del movimento cooperativo» di cui all'art. 5, DLgsCPS n. 1577/1947)^[23], e, mediante apposite convenzioni, può essere loro affidata l'esecuzione di revisioni anche per le società cooperative non aderenti ad esse.

È, inoltre, conferita facoltà al Ministero del lavoro di «disporre e far eseguire da propri funzionari ispezioni straordinarie, per accertamenti a campione o sulla base di esigenze di approfondimento derivanti dalle revisioni cooperative e qualora se ne ravvisi l'opportunità». Tra le finalità di queste ispezioni straordinarie, sono compresi gli accertamenti dell'esatta osservanza delle norme di legge, regolamentari, statutarie e mutualistiche, ed in particolare della «correttezza dei rapporti instaurati con i soci lavoratori e l'effettiva rispondenza di tali rapporti rispetto al regolamento ed alla contrattazione collettiva di settore».

È prevista la necessaria istituzione dell'Albo nazionale delle società cooperative, articolato per provincia e situato presso le Direzioni provinciali del lavoro, ai fini della fruizione dei benefici, anche di natura fiscale^[24], con cancellazione delle cooperative (cui consegue la perdita dei benefici) che si sottraggono all'attività di vigilanza o che non rispettano le finalità mutualistiche.

È altresì disposta l'applicazione della gestione commissariale di cui all'articolo 2543 del c.c. in caso di reiterate e gravi violazioni del regolamento interno sulla tipologia dei rapporti di lavoro.

[22] In particolare, come sottolineato da A. Andreoni, *La riforma ...*, cit., p. 208; *La nuova legge ...*, cit., il legislatore ha alla fine scelto meccanismi che gravino solo sul reddito dei soci, restando quindi legati alla dimensione associativa e non a quella lavorativa. Una tale scelta cautelativa non appare giustificata, perché, come già rilevato, una diminuzione dei trattamenti retributivi, se negoziata tra le parti nell'esercizio della loro autonomia privata appare del tutto accettabile.

[23] Esprime una posizione critica su questa scelta, per vari motivi, A. Andreoni, *La riforma ...*, cit., p. 208; *La nuova legge ...*, cit.

[24] Raccordando ruolo e modalità di tenuta dell'Albo con le competenze specifiche delle Camere di Commercio.

CONTRATTI
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

novembre 2001

Mediare in stile europeo



Il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea ha deciso nella riunione dell'8 ottobre scorso di approfondire la proposta della presidenza belga volta a costituire una «task force» di mediatori per intervenire in occasione di vertenze a livello comunitario. Non si tratta ancora di una decisione definitiva. Anzi, con la consueta prudenza, si è preferito chiedere al Governo belga, autore della proposta, di perfezionarla. L'idea però sembra aver raccolto consensi, anche da parte dell'Italia. Si tratta infatti di inventare uno strumento che consenta all'Unione Europea di non assistere impotente a ristrutturazioni aziendali che coinvolgono dipendenti in diversi Paesi, com'è accaduto nei casi Danone e Marks & Spencer. La proposta è quella di istituire un gruppo di negoziatori o mediatori, designati dalle parti sociali e confermati dalla Commissione europea, professionisti di provata esperienza, che possano proporsi, sempre che i soggetti in conflitto lo richiedano e quindi su base volontaria, al fine di evitare la deflagrazione del conflitto e nell'auspicio di trovare un'intesa. La proposta appare logica e sensata. Sarebbe davvero il caso di costituire questo manipolo di «caschi bleu» delle relazioni industriali, come li ha definiti un quotidiano belga, sempre che le parti in conflitto ne richiedano l'intervento. Se l'Europa vuole avvicinarsi ai cittadini e far sì che la propria azione sia percepibile, deve fare qualcosa allorché divampano conflitti sindacali a livello transnazionale. E l'intervento di un organismo al di sopra delle parti, composto da professionisti del negoziato sindacale, in grado di parlare due o tre lingue, può essere di grande aiuto. Il ruolo mediatorio (o di conciliazione) di un terzo neutrale non spoglia le parti sociali delle loro prerogative. Si tratta solo di un aiuto, affinché si possa trovare più facilmente una soluzione di comune accordo. Perché non provare? Un ragionamento analogo dovrebbe valere anche per l'Italia. Nel Libro Bianco recentemente presentato dal Governo viene avanzata una proposta che ricorda da vicino quella belga appena riassunta. Si valuta criticamente il ruolo della Commissione di garanzia in relazione all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi essenziali e si prospetta l'idea di sostituirla «con un organismo specializzato in materia di lavoro, con particolare, ma non esclusiva, competenza nella gestione del conflitto nei servizi essenziali». Più in generale il Governo appare incline a sperimentare dunque l'intervento di «professionisti con esperienza nella gestione diretta delle vertenze collettive di lavoro». Speriamo che, sia in Europa, sia in Italia, alle parole seguano i fatti. Sarebbe assai utile che le relazioni industriali, ad entrambi i livelli, fossero modernizzate, anche per mezzo dell'intervento di organismi neutrali incaricati di funzioni conciliative e mediatorie. Il tempo della gelosa custodia delle proprie attribuzioni da parte degli attori sociali sembra definitivamente scaduto.


 CONTRATTI
 CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

ottobre 2001

Libro Bianco e mercato del lavoro

Il Governo ha dichiarato che a fine settembre presenterà un Libro Bianco sul mercato del lavoro. Si tratta di una novità metodologicamente interessante, anche perché dalle anticipazioni del Ministro del lavoro si apprende che numerosi saranno i temi toccati dal Governo. Se ben si intende, dovrebbe trattarsi di un documento di legislatura in cui la maggioranza uscita vincitrice dalle recenti elezioni chiarirà le proprie intenzioni. Sempre se è possibile fare una previsione connessa all'uso della formula «Libro Bianco», si può presumere che le parti sociali saranno coinvolte in questa consultazione e dovranno dire la loro, non soltanto nel quadro del solito rito concertativo, ma avanzando proposte concrete. Speriamo che già sotto il profilo del metodo questo Libro Bianco sia qualcosa di nuovo.

Veniamo ora ai temi trattati. Sarà interessante innanzitutto sapere come questo Governo intende gestire il federalismo sul lavoro. Ha davvero dell'incredibile come ci si stia avvicinando all'appuntamento referendario del 7 ottobre senza un dibattito su questo tema centrale. Ed in un tale contesto nessuno dice una parola sul fatto che le Regioni potranno legiferare nella nostra materia. Speriamo che questo Libro Bianco faccia capire come la Casa delle Libertà vorrà interpretare il federalismo dell'Ulivo, ancor prima di presentare le proprie proposte. Il secondo tema ineludibile è quello del mercato del lavoro. L'Unione Europea ha troppe volte sollecitato il nostro Paese a dotarsi di servizi pubblici per l'impiego degni di questo nome. Troppe Regioni sono in un ritardo impresentabile nell'allestire le nuove strutture. Insomma è davvero il caso di non palleggiarsi responsabilità istituzionali e decidere una strategia efficace.

Il terzo tema, piaccia o non piaccia, è quello della flessibilità in uscita, anzi del contratto a tempo indeterminato, per dirla più correttamente. È evidente che sul versante delle tipologie contrattuali flessibili si è verificata una situazione anomala cui si potrà porre rimedio incentivando il rapporto di lavoro stabile per eccellenza. Ed uno dei modi per far questo è di rendere più rapido e certo il meccanismo di accertamento della giustificatezza del licenziamento.

Naturalmente ci sono altre questioni che speriamo di trovare trattate nel Libro Bianco, dalla revisione del part-time, all'orario di lavoro, alla abrogazione dell'oggetto esclusivo delle società di lavoro temporaneo e così via. Disponendo di un'ampia maggioranza che lo può sorreggere per l'intera legislatura, questo Governo è davvero in grado di delineare una strategia di legislatura. Speriamo che non deluda le attese.

Lavoro interinale flessibilità e modernizzazione

Guida al Lavoro

18 settembre 2001, n. 36, 10

A quattro anni dalla sua introduzione, una verifica sull'applicazione dell'istituto del lavoro interinale, le modifiche apportate dalla Finanziaria 2001 e le prospettive per il futuro

La questione della modernizzazione del mercato del lavoro è, da qualche anno a questa parte, al centro del dibattito europeo.

Se ne parla esplicitamente nelle linee guida per l'occupazione che, ogni anno, vengono predisposte dal Consiglio ai fini della redazione dei Piani Nazionali del lavoro.

Le linee guida per l'occupazione del 2001 (Decisione del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per l'anno 2001, Com2001/63/EC), in particolare, contengono un chiaro invito, rivolto alle parti sociali, a «negoziare e attuare, a tutti i livelli appropriati, accordi (comprese modalità di lavoro flessibili) volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro, al fine di rendere produttive e competitive le imprese, di raggiungere l'equilibrio necessario tra flessibilità e sicurezza e migliorare la qualità del lavoro.

I temi da affrontare possono comprendere, ad esempio, l'introduzione di nuove tecnologie, le nuove forme di lavoro e le que-

stioni collegate all'orario di lavoro, come l'annualizzazione dell'orario di lavoro, la riduzione dell'orario di lavoro, la riduzione degli straordinari, lo sviluppo del lavoro a part-time, l'accesso alle interruzioni di carriera e le questioni connesse concernenti la sicurezza del posto di lavoro». In questa prospettiva 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 nuovi contratti di tipo flessibile godano di una sicurezza adeguata e di una posizione occupazionale più elevate, compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori».

Il lavoro interinale in Italia

Se - partendo dalle indicazioni autorevolmente fornite dalle istituzioni comunitarie - poniamo at-

tenzione alla realtà italiana degli ultimi anni, è con un certo senso di soddisfazione, ma anche di imbarazzo, che si rileva come proprio l'introduzione del lavoro interinale abbia rappresentato l'unica novità di rilievo per il nostro mercato del lavoro. Soddisfazione perché l'esperienza dei primi anni di applicazione dell'istituto conferma le previsioni, effettuate da chi scrive già sul volgere degli anni Ottanta, di uno sviluppo rapido e significativo del lavoro interinale, nonostante un clima di generale pessimismo contro quella che veniva individuata come una forma di sfruttamento del lavoro altrui: credo che oramai sia chiaro a tutti che la previsione, contenuta nel pacchetto Treu, del principio di parità di trattamento tra lavoratore interinale e lavoratore della impresa utilizzatrice abbia escluso in radice qualsivoglia forma di intermediazione parassitaria sul lavoro altrui. Se l'imprenditore paga un servizio sopportando un costo superiore a quello che gli deriverebbe dalla assunzione diretta del lavoratore (mediante una delle numerose forme di lavoro temporaneo), questo vuol dire che il servizio che viene acquistato sul mercato della fornitura di lavoro temporaneo è apprezzato come tale, per la qualità e rapidità della risorsa inviata in missione, e non come mero strumento di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro. Orgoglio, si diceva, ma anche imbarazzo, perché il metodo adottato nella disciplina del la-

voro interinale è stato presto abbandonato, per far luogo a provvedimenti farraginosi (come nel caso del nuovo part-time) o anche a polemiche eccessive (da ultima quella sulla trasposizione della direttiva europea sul lavoro a termine).

Vorrei ricordare, a questo proposito, che, addirittura in anticipo alle indicazioni delle istituzioni europee circa una modernizzazione concertata con le parti sociali del mercato del lavoro, il lavoro interinale è frutto di un laborioso quanto proficuo processo di legittimazione sociale della fattispecie, che poi ha consentito una chiara opera di tipizzazione e individuazione della disciplina ad essa applicabile da parte del legislatore.

Il raccordo tra Governo e parti sociali e cioè la normazione concertata che è stata la base del Pacchetto Treu, si è poi frantumato con il prosieguo della legislatura, condannando ancora una volta il nostro Paese a scontare gravi ritardi nella modernizzazione - oggi non più prorogabile - del mercato del lavoro. Si deve infatti evidenziare come la vasta produzione normativa di stampo «riformista» di questi ultimi anni non si sia tradotta in una effettiva politica attiva del lavoro, rappresentando allo stato attuale un coacervo di regole, della cui utilità pratica appare legittimo avere più di qualche dubbio. Un ulteriore esempio di questa che potremmo chiamare «innovazione apparente» è sicuramente la disciplina di riforma del collocamento pubblico (decreto 697/1997) che, annunciata come una importante novità ai fini della costruzione di un razionale ed efficiente sistema di gestione della domanda e offerta di lavoro, si è rivelata in realtà un vero e proprio labirinto burocratico, incapace, come

tale, di raggiungere gli scopi prefissati. Se non fosse per le agenzie di lavoro interinale, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sarebbe ancora oggi imperniato su un meccanismo di tipo burocratico, e comunque ben lontano dalle logiche di una moderna politica attiva del lavoro. In questo contesto di trasformazione virtuale degli strumenti e dei meccanismi del mercato del lavoro non risulta quindi azzardato definire il lavoro interinale come l'unico concreto strumento di politica attiva del lavoro individuato dal legislatore in questi ultimi dieci anni.

Le cifre a nostra disposizione aiutano a confortare questa impressione. Il lavoro interinale, infatti, costituisce un fenomeno in piena crescita e rappresenta già ora un importante canale differenziale per l'ingresso nel mondo del lavoro di migliaia di soggetti. Si è infatti passati dai 50 mila soggetti avviati al lavoro interinale nel 1998, quando la riforma non era ancora entrata a regime, ai quasi 200.000 nel 1999, fino a oltre mezzo milione di lavoratori temporanei nel 2000.

Per molti di questi lavoratori, il lavoro temporaneo ha rappresentato non solo una possibilità di effettuare esperienze lavorative ma ha costituito anche una importante occasione per una crescita professionale e il conseguente raggiungimento di una maggiore competitività sul mercato del lavoro. Occorre inoltre rilevare che più di un quarto dei lavoratori interinali ha visto trasformare il loro rapporto in un rapporto diretto con l'impresa utilizzatrice.

Da ciò si evidenzia come il lavoro interinale non sia utilizzato dall'impresa solamente come strumento di pura flessibilità, ma costituisca anche un importante strumento di verifica delle

attitudini di un lavoratore al fine di una eventuale successiva instaurazione di un rapporto di lavoro. Viene in tal modo sfatato il luogo comune che vede come inevitabile conseguenza del ricorso al lavoro interinale un effetto di precarizzazione del lavoro. Certamente il rischio che si crei una eccessiva precarietà non è del tutto scomparso, soprattutto laddove il lavoratore temporaneo svolga un continuum di missioni insufficienti a fornire un regolare flusso di reddito e a garantire un adeguato sviluppo professionale. Tali ipotesi, peraltro, costituiscono un dato sicuramente marginale della realtà del lavoro interinale: il ricorso a missioni di durata molto breve (meno di un mese) rappresenta, infatti solamente il 20 per cento del totale delle missioni previste, mentre più del 50 per cento di queste ha una durata superiore ai tre mesi. Occorre del resto aggiungere che il ricorso a un continuum di missioni di breve durata riguarda, per lo più, lavoratori dotati di una bassissima qualifica professionale e giovani studenti. Nei confronti di tali soggetti, quindi, il fenomeno della precarizzazione dell'attività lavorativa può comunque rappresentare un miglioramento rispetto alla permanenza di uno stato di disoccupazione o di altre forme meno tutelate di precarietà occupazionale quale in particolare il lavoro nero.

Le auspiccate modifiche sul piano legislativo

Nonostante quanto sin qui detto, resta pur sempre da rilevare come il quadro legale in cui le agenzie sono costrette a operare non contribuisce sino in fondo alla diffusione della fattispecie, quantunque nel rispetto della tutela del lavoro e della qualità dei rap-

porti di lavoro. Se con la finanziaria dello scorso anno è stato opportunamente superato il divieto - non previsto da nessuna legislazione degli altri Paesi nostri competitori - di ricorrere al lavoro interinale per la esecuzione di qualifiche di esiguo contenuto professionale, esistono tuttavia significativi ostacoli burocratici alla ottimale gestione di una agenzia di lavoro temporaneo. Non si capisce, in particolare, perché il legislatore si sia lasciato sfuggire l'occasione, dopo il primo triennio sicuramente positivo di applicazione dell'istituto, per eliminare il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo posto in capo alle agenzie di lavoro temporaneo. A differenza di numerosi altri Paesi, in Italia chi si occupa di lavoro interinale non si dovrebbe interessare più in generale di incrocio fra chi offre e chi cerca lavoro. Nel frattempo una normativa del 1997 ha, come noto, imposto l'autorizzazione a quei privati che intendano investire nel mercato del collocamento. Tali e tanti vincoli e pesi che le società finora autorizzate si contano sulle dita di una mano, a fronte di una pleora di pseudo agenzie di ricerca e selezione del personale che hanno sin qui operato al di fuori di ogni controllo e di ogni regola.

La Finanziaria per il 2001, invece di limitarsi a dare maggiore certezza ai soggetti abilitati nella fornitura di lavoro temporaneo, ha voluto regolare tutto. L'intento è lodevole: non ha senso disciplinare le agenzie di lavoro temporaneo, quelle di collocamento in generale, e disinteressarsi del resto. Ma anziché progettare una normativa unica, semplice e snella, si continua ad infoltire una giungla burocratica fatta di autorizzazioni ed accreditamenti. Anche chi si occupa di «promozione e gestione tra domanda e of-

ferta di lavoro» deve sottoporsi al vaglio del Ministero del lavoro. Non si comprende bene la differenza con organizzazioni che facciano solo «ricerca e selezione del personale. Idem per i centri di «supporto alla ricollocazione professionale».

Distinzioni forse un po' bizantine per operatori privati accomunati comunque da un unico destino: rispondere al Ministero del lavoro sulla base di criteri organizzativi e di investimento prefissati in astratto.

Inutile dire che l'impostazione generale di questa nuova disciplina appare inutilmente complessa e barocca. Ogni intervento dei privati nel mercato del lavoro avrebbero dovuto essere ricondotto ad un impianto unitario: che importanza ha se si opera nell'area del lavoro temporaneo, nel settore dell'outplacement o quant'altro? L'importante è che chi agisce come intermediario fra domanda ed offerta sia una vera organizzazione imprenditoriale e non si limiti alla interposizione parassitaria tra domanda e offerta di lavoro.

L'impostazione seguita è invece la solita: regolare tutto, in ogni dettaglio. Fra l'altro anche i criteri di accreditamento sono rinviati all'ennesimo decreto ancora da emanare, in una logica di normazione a cascata che sembra non aver mai fine.

Resta infine incomprensibile perché tutte queste competenze siano ancora nelle mani del Ministero del lavoro. E le Regioni? Perché trasferire le competenze sul collocamento pubblico e accentrare le procedure autorizzatorie o di accreditamento degli operatori privati? In realtà tutte queste regole rischiano di non servire assolutamente a nulla. Le imprese che cercano personale continueranno a rivolgersi alle società di lavoro interinale perché que-

sta tipologia di lavoro si è rivelata il miglior modo per l'ingresso nel mercato del lavoro. Gli altri operatori si troveranno oppressi da intralci burocratici, non da veri e propri controlli.

Le disposizioni della finanziaria per il 2001

Con la legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) sono state introdotte alcune importanti novità con riferimento alle agenzie private di collocamento, con riferimento cioè a quei soggetti (privati) che svolgono un'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro in vista della stipulazione di un contratto (a cui restano completamente estranei). Le suddette agenzie sono state introdotte, ponendo fine a un regime di monopolio pubblico in materia di collocamento, dal Dlgs 469 del 1997, sulla base peraltro di una disciplina alquanto complessa che non è riuscita a dare origine a un vero e proprio mercato del collocamento privato.

In considerazione di questo sostanziale insuccesso della normativa sull'attività privata di intermediazione, il legislatore ha deciso di intervenire nuovamente. Si deve tuttavia segnalare che la modifica legislativa non pare di per sé in grado di contribuire a una maggiore chiarezza e organicità della normativa sul collocamento privato.

Con il Dlgs 469/1997 il legislatore ha posto fine al monopolio pubblico in materia di collocamento, attribuendo la possibilità di svolgere attività di mediazione anche a soggetti privati qualificati e in possesso di determinati requisiti, oggetto di verifica e costante controllo da parte degli organi pubblici. Più specificatamente, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto citato «l'attivi-

tà di mediazione tra domanda e offerta di lavoro può essere svolta, previa autorizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da imprese o gruppi di imprese, anche società cooperative con capitale versato non inferiore a 200 milioni di lire nonché da enti non commerciali con patrimonio non inferiore a 200 milioni». Ai sensi del comma successivo i predetti soggetti debbono peraltro «avere, quale oggetto sociale esclusivo, l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro». Chiunque intenda svolgere a qualsiasi titolo - oneroso o gratuito - attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro deve dunque essere in possesso della apposita autorizzazione rilasciata dal Ministero del lavoro.

La norma non precisava in realtà cosa si dovesse intendere per mediazione tra domanda e offerta di lavoro. La *ratio* e la lettera della normativa sul collocamento imponevano tuttavia di comprendere nel concetto di mediazione tutte le attività finalizzate ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche se svolte a titolo gratuito o in funzione di un vincolo associativo con il soggetto beneficiario della attività di mediazione. Non potevano, quindi, considerarsi esenti dall'obbligo di autorizzazione le agenzie di ricerca e selezione del personale, le associazioni e anche i gruppi professionali laddove svolgessero attività di raccolta e selezione di domande e/o offerte di lavoro in favore dei propri associati e, in generale, tutti i soggetti che si occupavano regolarmente della ricerca e selezione del personale su mandato del lavoratore o del datore di lavoro ovvero del collocamento di persone all'estero o dall'estero.

Nonostante alcune oscillazioni,

su questa posizione interpretativa si era recentemente assestato anche il Ministero del lavoro. Nella circolare n. 83/1999 del 24 dicembre 1999 (in *Guida al Lavoro* n. 3/2000, pag. 18), una volta ribadita l'impossibilità che soggetti privi della apposita autorizzazione potessero esercitare l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, si precisava espressamente che «l'attività di mediazione non può essere dissociata dall'attività di gestione della banca dati, ricerca e selezione dei lavoratori». Secondo il Ministero del lavoro, infatti, stante la normativa di legge vigente, le attività di gestione della banca dati, di ricerca e selezione del personale e ogni altra attività strumentale all'incontro tra domanda e offerta di lavoro «sono inscindibilmente connesse tra loro e tutte direttamente inerenti l'oggetto sociale esclusivo, e pertanto devono essere esercitate dal soggetto munito di autorizzazione».

Tale considerazione, strumentale nel circolo argomentativo della circolare del Ministero del lavoro all'obiettivo di dimostrare l'impossibilità per le agenzie private di collocamento di affidare a terzi la gestione di una parte del proprio ciclo produttivo, porta logicamente a concludere che la gestione di banche dati e, in generale, la ricerca e selezione del personale sono attività pienamente riconducibili al concetto di mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Da qui il divieto per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di consulenza di svolgere attività di mediazione senza essere in possesso della apposita autorizzazione del Ministero del lavoro di cui all'articolo 10 del Dlgs 469/1997.

Come appena evidenziato nel paragrafo precedente il decreto 469/1997 non prevedeva una de-

finizione di mediazione privata, riconducendo implicitamente a tale concetto tutte le attività strumentali all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, senza conseguentemente operare alcuna distinzione circa i requisiti soggettivi richiesti per svolgimento delle diverse attività sopra considerate. La legge finanziaria 2001, modificando l'art. 10 del Dlgs 469/1997, distingue dal concetto «di mediazione e offerta di lavoro» due nuove figure soggettive aventi per oggetto l'attività «di ricerca e selezione del personale» e «di supporto alla ricollocazione professionale».

Ai fini della distinzione di queste due nuove figure rispetto alle preesistenti imprese di mediazione, la legge si preoccupa di spiegare cosa si intende con le tre diverse denominazioni, e precisamente:

a) 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 della relativa banca dati; orientamento professionale dei lavoratori; ricerca e selezione dei lavoratori; promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche nella ricollocazione professionale; 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 e servizi all'impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte, per il cui svolgimento il possesso dell'autorizzazione alla mediazione costituisce criterio preferenziale;

b) per ricerca e selezione del personale si intende l'attività effettuata su specifico ed esclusivo

incarico di consulenza ottenuto dal datore di lavoro cliente, consistente nel ricercare, selezionare e valutare i candidati sulla base del profilo professionale e con le modalità concordate con il datore di lavoro cliente, approntando i mezzi ed i supporti idonei allo scopo,

c) per supporto alla ricollocazione professionale si intende l'attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico del datore di lavoro cliente, ovvero in base ad accordi sindacali dei soggetti surroganti il datore di lavoro, al fine di facilitare la rioccupazione 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.

Le suddette distinzioni non hanno carattere puramente nominalistico, in quanto l'appartenenza all'una o all'altra figura soggettiva non solo comporta l'iscrizione da parte del Ministero del lavoro in elenchi diversi, quanto postula requisiti soggettivi diversi. In particolare, il capitale versato richiesto per le imprese di mediazione è di 200 milioni, mentre per quelle di ricerca e selezione o di supporto alla ricollocazione ci si accontenta di 50 milioni. Ulteriori distinzioni in relazione ai criteri soggettivi saranno poi specificate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge finanziaria. C'è dunque, certamente, una diversità di trattamento giuridico, che impone all'interprete di identificare il criterio distintivo fra le fattispecie.

Una modifica della disciplina del collocamento privato al fine di agevolare l'ingresso dei privati nel mercato della mediazione fra domanda e offerta di lavoro

era auspicata da più parti. La rinuncia, infatti, al monopolio pubblico delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, operata con la legge 469/1997, non si è tradotta nella nascita di un effettivo mercato (legale) dell'attività di mediazione, avendo fino ad oggi richiesto l'autorizzazione ministeriale non più di una decina di agenzie private di collocamento. Il dato si spiega, in realtà, con la scarsa convenienza per un operatore economico ad attivare le procedure per l'abilitazione alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro in un mercato ancora fortemente condizionato dalla presenza di una pleora di agenzie variamente denominate di ricerca e selezione del personale, di consulenza e di formazione che, confidando su quella sorta di oblio delle disposizioni sanzionatorie di cui si sono avvalsi fino al 1997, realizzano di fatto forme più o meno evidenti di collocamento privato. Forti di un vantaggioso radicamento nel territorio, gli operatori tradizionali che sin qui avevano inquinato le fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro non solo non sono scomparsi a seguito della legalizzazione della fattispecie, ma hanno di fatto paralizzato il disposto di cui all'articolo 10 del Dlgs 469/1997, dando luogo a una competizione sleale (oltre che illecita) con gli operatori in possesso dell'autorizzazione amministrativa.

Si attendeva, quindi, un intervento del legislatore che rimuovesse i vincoli che ostacolavano l'ingresso di nuovi soggetti privati nel mercato dell'attività di mediazione. In particolare si attendeva l'eliminazione dell'obbligo dell'esclusività dell'oggetto sociale, obbligo che non trova riscontro in quasi nessuno degli altri ordinamenti europei.

Niente di tutto questo si è verifi-

cato: il legislatore invece di progettare una normativa unica, semplice e snella, è intervenuto con aggiustamenti di tipo burocratico, rendendo ancora più complessa la procedura di autorizzazione.

Secondo alcuni commentatori il fatto stesso di prevedere modifiche alla disciplina dell'intermediazione di manodopera all'interno della legge finanziaria rappresenta un grave errore. Adottare, infatti, a raffica modifiche normative importanti, inserendole surrettiziamente in testi legislativi relativi ad altre materie, costituisce una prassi nociva per la certezza del diritto, che rende difficile il compito dell'interprete e incrementa inutilmente la litigiosità, anche giudiziaria.

Tornando allo specifico della modifica legislativa, molte perplessità suscita, in particolare, la scelta di differenziare l'attività di mediazione dall'attività di selezione del personale e dall'attività di ricollocazione professionale. Si deve infatti tener conto che in virtù della legge 608/1996 è da considerarsi ammessa in via generale l'assunzione al lavoro diretta, cioè senza necessità di mediazione. Ciò significa che, quando, in vista dell'assunzione per una certa attività lavorativa, si è svolta una funzione di ricerca, selezione, formazione, può essere alquanto difficile se non impossibile stabilire se l'ente di ricerca o di formazione abbia anche svolto attività mediatrice o se invece vi sia stata assunzione diretta.

Invece di affiancare nuove figure giuridiche alle imprese di mediazione fra domanda e offerta di lavoro, sarebbe stato meglio semplificare la procedura di autorizzazione e attenuare i requisiti per lo svolgimento dell'attività in oggetto. Come già accennato, scelta in questo senso fondata-

tale sarebbe stata quella di eliminare il vincolo dell'esclusività dell'oggetto sociale, limitandosi a garantire che l'attività di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro sia svolta da soggetti dotati di una vera e propria organizzazione imprenditoriale.

Occorre infine evidenziare che la modifica alla legge 469/1997 non interviene a chiarire quali forme giuridiche si richiedano per i vari soggetti autorizzati alla mediazione, alla selezione o alla ricollocazione. Mentre per la fornitura di lavoro temporaneo la legge 196/1997 era stata chiara nel pretendere che si trattasse di «società di capitali ovvero cooperative», per la mera attività di mediazione il Dlgs 469/1997 parla di «imprese o gruppi di imprese, anche società cooperative», formula che si presterebbe a comprendere anche imprese individuali, se il riferimento al capitale versato non contraddicesse tale opinione.

Il federalismo del mercato del lavoro

È la recente riforma costituzionale sul federalismo che potrebbe introdurre novità di enorme portata anche nella materia del raccordo tra domanda e offerta di lavoro. È davvero sorprendente che su questa travagliata vicenda parlamentare molto si sia dibattuto sul piano politico-procedurale e ben scarsa sia stata l'attenzione rivolta ai contenuti. Anche perché, se si approfondiscono almeno alcuni profili del provvedimento, appare davvero sconcertante che una rivoluzione silenziosa di questo genere sia stata varata per un pugno di voti in più (almeno alla Camera dei Deputati), prevalendo di così stretta misura su un'opposizione decisa a non collaborare. Ed è proprio per i contenuti altamente innovativi che sembrerebbe oltremodo

raccomandabile l'indizione di un referendum confermativo, al fine di rendere l'opinione pubblica davvero consapevole della portata stessa della riforma.

Appare del tutto indubitabile infatti che anche in materia di lavoro la riforma costituzionale sul federalismo possa determinare quella che senza enfasi si può considerare una vera e propria rivoluzione. Tutti noi, studiosi ed attori nel mondo dei rapporti di lavoro, siamo stati educati sul presupposto che l'intervento pubblico in questa materia fosse di competenza statale. Certo, negli ultimi tempi, in virtù del processo di trasferimento amministrativo, le Regioni sono divenute titolari della gestione dei servizi per l'impiego. Ma cosa ben diversa è il completo rovesciamento di prospettiva operato dalla riforma costituzionale che anche in materia di lavoro assegna alle Regioni il ruolo di assolute protagoniste. In sostanza, così come da sempre sono le autorità regionali a fare la politica della formazione, seppur entro una cornice definita dal Governo nazionale, ed oggi sempre più dalla stessa Unione Europea, allo stesso modo in futuro accadrà in materia di lavoro.

La chiave di volta della riforma è contenuta nel nuovo art. 117 della Costituzione, così come sostituito dalla nuova legge. La regola generale è ora quella per cui fra le «materie di legislazione concorrente» occorre considerare la «tutela e sicurezza del lavoro». Si tratta certamente di una formula che può lasciare a prima vista stupiti ed increduli, tanto da far pensare ad un infortunio in cui sia incorso il legislatore costituente.

È legittimo domandarsi in proposito se in realtà non si sia voluto far riferimento alla «tutela della sicurezza del lavoro». La tenta-

zione di sostituire alla congiunzione «e» una lettura più restrittiva è senz'altro comprensibile. Non a caso un appello sottoscritto da insigni giuslavoristi qualche tempo fa invitava a rivedere in tal senso il progetto di revisione costituzionale. Ma, si sa, in questo genere di riforme con doppia lettura parlamentare il testo originario percorre necessariamente «blindato» l'intero cammino parlamentare. E così ci ritroviamo una formula che recita nel senso che si è riportato.

Occorre fra l'altro tener conto del fatto che i lavori parlamentari non sembrano giustificare alcuna interpretazione manipolativa o comunque restrittiva del testo approvato. La relazione della prima Commissione permanente della Camera dei Deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), presentata alla Presidenza il 19 febbraio 2001, è assai chiara a riguardo. Si riprende letteralmente la formula della legge, ribadendo che è oggetto di nuova regolazione il campo della «tutela e sicurezza del lavoro». Era questa l'occasione migliore per legittimare eventuali letture correttive da apportare ad un testo eventualmente ritenuto impreciso. Questo non è avvenuto ed è sicuramente un dato fondamentale nel processo ermeneutico che si svolgerà a riguardo.

Il legislatore costituente si è espresso quindi in un modo di cui occorre doverosamente prendere atto. Fra l'altro è ben chiaro che lo Stato ha mantenuto competenza esclusiva a legiferare su varie materie fra cui è citata espressamente la «previdenza sociale». Invece per quanto si riferisce alla «previdenza complementare ed integrativa» si transita al regime di legislazione concorrente. È appena il caso di sottolineare come questo spostamento di

focus costituzionale potrà offrire alle Regioni un campo di azione davvero enorme. La previdenza complementare ed integrativa regionalizzata comporterà senz'altro l'esaltazione del ruolo delle parti sociali in questo ambito territoriale.

Non è possibile pervenire a diverse conclusioni anche per la «tutela e sicurezza del lavoro». Il senso interpretativo da attribuire all'espressione è quello di riconoscere particolare priorità all'intervento legislativo in tema di salute e sicurezza sul lavoro, senza tuttavia rinunciare ad un intervento sulla «tutela» del lavoro in generale. Chi volesse interpretare la formula richiamata nel senso di leggersi solo un rinvio al tema dell'ambiente di lavoro, farebbe un'operazione ermeneuticamente infondata. Non che l'ambiente di lavoro sia un tema limitato. Al contrario, già riconoscere la competenza delle Regioni in materia sarebbe di per sé una rivoluzione istituzionale, soprattutto comprendendo nella nozione le conseguenze sul piano della regolazione del tempo di lavoro, così come ci autorizza a fare la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Il termine «tutela» è del resto ben sperimentato nel quadro della nostra cultura costituzionale. Non a caso esso viene utilizzato nell'articolo 35 della Costituzione, rimasto inalterato («La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni»). Non può essere casuale che il legislatore ricorra proprio ai termini «lavoro» e «tutela», in luogo di altri «protezione», «occupazione» che pure avrebbero potuto essere utilizzati con allusione ad una diversa qualità dell'intervento.

Anche in materia di lavoro, e non soltanto, come oggi, in virtù

del trasferimento funzionale dei servizi per l'impiego, spetterà alle Regioni «la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», come recita il nuovo art. 117. Dunque l'iniziativa potrà essere assunta dal legislatore regionale che dovrà rispettare «principi fondamentali» definiti a livello nazionale.

Sembra perfino superfluo sottolineare il fatto che il legislatore statale non potrà provvedere alla regolamentazione delle materie oggetto di legislazione concorrente con interventi dettagliati. Anzi, si porrà subito la questione dell'adattamento o revisione dell'attuale legislazione, soprattutto quella diretta a regolare il rapporto di lavoro subordinato, che è stata storicamente emanata nel presupposto del tutto antitetico di una competenza esclusiva statale.

Potrebbe essere finalmente questa l'occasione non soltanto per emanare leggi-quadro o cornice, ma anche per innovare nelle stesse tecniche di regolamentazione. Potrebbero essere sperimentate le c.d. soft laws (letteralmente, norme leggere), sempre più utilizzate in sede comunitaria, comprendendo le linee-guida, le buone pratiche con la loro trasferibilità da un contesto (anche regionale) all'altro, la logica della peer pressure (ovvero peer review), cioè il sistema di reciproco controllo e quindi di mutua pressione esercitato fra soggetti istituzionali che agiscono su un piano di parità.

Naturalmente, pare assolutamente prematuro fare previsioni sulla portata dell'innovazione fin qui discussa e che comunque appare rivoluzionaria. Fra Stato e Regioni, almeno con alcune di esse, è facile prevedere che si aprirà un confronto assai impe-

gnativo. Se è sicuramente delicato ipotizzare un intervento sul rapporto di lavoro ed in materia sindacale, parrebbe tuttavia logico che, in aggiunta alle competenze in materia di formazione e di servizi per l'impiego, le Regioni possano iniziare a legiferare con maggiore libertà in materia di mercato del lavoro e segnatamente in materia di agenzie di lavoro temporaneo così come avviene per esempio nel vicino Belgio.

Uno dei pochi casi di decentramento istituzionale nella regolamentazione della fattispecie è infatti il Belgio, che, parallelamente alla riforma in senso federalista dello Stato nazionale operata con la legge di riforma delle istituzioni dell'8 agosto 1980, da qualche anno sperimenta con successo un modello federalista anche nella disciplina della fornitura di lavoro temporaneo. Dal 1980 la regolamentazione del mercato del lavoro e segnatamente delle agenzie di lavoro temporaneo è infatti di competenza delle regioni (Bruxelles Capitale, Vallonia e Fiandre), che, nel corso del tempo, hanno provveduto a delineare le condizioni e le procedure amministrative per il rilascio della autorizzazione all'esercizio della attività di fornitura di lavoro temporaneo. Di competenza della legislazione nazionale - chiamata tuttavia ad operare in questo caso in rapporto dialettico con la contrattazione collettiva nazionale - è invece la disciplina dei casi di ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo e la normativa di tutela dei lavoratori intermittenti.

Considerati i forti squilibri regionali tra i mercati del lavoro del nostro Paese, la prospettiva del federalismo non potrà che interessare, in tempi che oggi non appaiono più lontani, anche la fornitura di lavoro temporaneo.



Partecipazione: il cuore del nuovo Patto sociale

La partecipazione è un tema classico del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Eppure per un certo tempo era sembrato che le parti sociali, soprattutto in Italia, avessero perso interesse a questa prospettiva. Ed ancora oggi nel nostro Paese non se ne parla granché, tutti presi come siamo da altri punti dell'agenda politica e sindacale. Invece l'Europa sembra proprio andare in una direzione di valorizzazione delle tecniche che rendono le relazioni industriali meno conflittuali, esaltando elementi di convergenza tra gli attori. A livello comunitario è stato raggiunto un accordo politico sia sulla tanto attesa Società Europea sia con riferimento alla direttiva in materia di diritti di informazione e consultazione nelle imprese nazionali. Non solo, ma in Germania il Governo ha quasi concluso l'iter parlamentare che porterà alla revisione ed al perfezionamento della legislazione in tema di cogestione. Dopo l'estate queste iniziative non mancheranno di avere un impatto anche sulla situazione italiana. Sarebbe davvero imperdonabile se le parti sociali ed il Governo non si preparassero per tempo alla trasposizione delle direttive comunitarie. La materia della partecipazione è sempre stata gelosamente custodita in Italia da imprenditori e sindacati, fieri delle proprie prerogative e decisi a non trasferire al legislatore la responsabilità di disegnare assetti regolatori in materia. Ciò potrà continuare a rappresentare una nostra caratteristica a condizione che gli attori sociali approfondiscano le evoluzioni del diritto comunitario, anche tenendo conto di quanto sta maturando in importanti Stati membri.

Ma non si tratta solo di esercitarsi nel quadro di un'attività traspositiva. La partecipazione potrebbe infatti diventare un elemento chiave nello scambio fra gli attori in vista del nuovo Patto sociale tanto auspicato dal Governo. Se alle imprese la modernizzazione del mercato del lavoro interessa nella dimensione di una maggiore flessibilità, tanto in entrata quanto in uscita, sarà davvero necessario che le organizzazioni sindacali acquisiscano la possibilità di influire sulle scelte aziendali attraverso convenienti schemi partecipativi, liberamente convenuti ma pur sempre in grado di far sentire la propria voce. In sintesi: se appare necessario rivedere assetti regolatori di tutela del lavoro dipendente troppo rigidi, non più in sintonia con l'attuale organizzazione del lavoro, occorre compensare questa tendenza con una forte valorizzazione del coinvolgimento dei lavoratori. È un equilibrio non facile: ma il nuovo Patto sociale, capace di ispirare l'intera legislatura, potrebbe avere questo progetto come elemento centrale dello scambio concertativo.

I piani per l'occupazione 2001 in Italia e in Europa

Guida al Lavoro
19 giugno 2001, n. 24, 26

A confronto il Piano nazionale per l'occupazione italiano con quelli degli altri Paesi europei

La lettura dei quindici Piani nazionali per l'occupazione (NAP) presentati nei giorni scorsi a Bruxelles è un esercizio stimolante. È la quarta volta, dal 1998, che i Governi autocertificano lo stato delle loro politiche, riferendo su quanto hanno realizzato nell'anno passato e prendendo impegni per il futuro. E anche quest'anno, in attesa delle valutazioni della Commissione e del Consiglio, in programma per l'autunno, c'è ampia materia di riflessione. Per quanto riguarda l'Italia, il NAP guarda al passato più che al futuro. L'aspettativa è infatti che ogni Governo offra un quadro attendibile della situazione interna in relazione agli obblighi di modernizzazione del mercato del lavoro imposti dalle linee guida per l'occupazione concordate a livello comunitario. Il documento italiano davvero delude le attese, almeno per quanto riguarda i due punti chiave all'interno del «processo di Lussemburgo»: l'occupabilità e l'adattabilità. Anzi, come si cercherà di argomentare in queste brevi note, siamo assai vicini ad un'ipotesi di autolesionismo, non riuscendo a spiegare agli altri neppure quel

poco (o tanto) che riusciamo a realizzare. Quando ci si cimenta in un esercizio di «revisione tra pari», esponendosi cioè al giudizio degli altri, è evidente che ci si debba impegnare per offrire di sé il quadro migliore, proprio per dar senso alla comparazione stessa. L'Italia non esce bene da questo confronto, e ciò anche a causa della nostra incapacità di valorizzare i traguardi raggiunti.

La occupabilità (o impiegabilità) dei lavoratori

Per quanto riguarda il primo punto i Governi devono dimostrare che stanno adottando misure per attuare una strategia preventiva, transitando da una logica reattiva e assistenziale verso un approccio dinamico e preventivo nei confronti della disoccupazione, specie quella di lunga durata. Quasi tutti i Governi confermano in proposito la individualizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, sempre più cioè orientati a ricercare un rapporto personalizzato (*tailor-made*) con il disoccupato-cliente. Molti Stati membri hanno varato riforme in materia di ammortizzatori sociali (come la Francia e il Regno Unito), subordinando rigorosamente l'erogazione di qualunque sostegno al reddito all'effettiva ricerca di un'occupazione da parte del beneficiario. Il centro pubblico per l'impiego assume una funzione di *job broker*, al punto che anche Paesi che, come la Spagna nel 1998, all'ini-

zio del processo di Lussemburgo erano decisamente al palo, oggi possono annunciare che ogni disoccupato è stato contattato quasi due volte in un anno. Un traguardo già raggiunto nei Paesi Bassi e in Danimarca (dove la disoccupazione giovanile è sotto il 5 per cento). Ormai il rigore è la regola: in Svezia dopo 100 giorni di percezione del sussidio, il disoccupato dovrà accordare totale mobilità geografica ed occupazionale, per poterne comunque usufruire al massimo per altri 500 giorni. In Finlandia, Austria e nel Regno Unito è ormai realtà un sistema di collocamento informatico che consente l'incrocio della domanda e dell'offerta 24 ore su 24 come servizio pubblico: gli inglesi hanno destinato alla realizzazione di questo progetto 400 milioni di sterline. Solo Portogallo, Grecia ed Italia ammettono evidenti ritardi, anche se il Piano nazionale per l'occupazione ellenico sembra almeno aver sotto controllo un piano di effettiva ristrutturazione dei servizi pubblici all'impiego, riorientati in una logica preventiva ed individualizzata. A questo proposito il Governo italiano dichiara candidamente che «la riforma dei servizi per l'impiego procede con qualche difficoltà». Non solo, ma si conferma «il *timing* evidenziato nei NAP 1999 e 2000», il che equivale a dire che il sistema pubblico di collocamento dovrebbe assicurare i servizi di base entro il 2003, sviluppandosi poi «in modalità avanzata» entro il 2006.

Ancora una volta l'Italia dimostra di non avere compreso la gravità del proprio ritardo, davvero drammatico considerando la situazione del Mezzogiorno. La Commissione ed il Consiglio Ue hanno già richiamato l'anno scorso il nostro Paese a un maggiore impegno. Ma il rimprovero, pur autorevole, non sembra aver prodotto alcun effetto.

Nel NAP dell'Italia si fa riferimento ad una confusa attività di programmazione Stato-regioni per rendere operativo il decentramento istituzionale dei servizi pubblici per l'impiego. Un ritorno che viene ripetuto ogni anno, fin dal 1998, quando iniziò questo difficile esercizio di confronto a livello comunitario. Il nostro Piano per l'occupazione non parla dell'unica grande riforma attuata con il cosiddetto «pacchetto Treu»: il lavoro interinale. Sembra impossibile ma è proprio così: inutilmente il lettore sfoglierà il documento italiano alla ricerca di dati o informazioni al riguardo. Tralasciando qualunque riferimento circa il ruolo delle agenzie di lavoro temporaneo, si trascura di valorizzare il vero (e unico) canale organizzato di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Sembra quasi che lo sguardo degli estensori di questo fondamentale documento sia rivolto al passato, quasi che i servizi pubblici all'impiego agiscano ancora in regime di monopolio, non capendo che il ruolo dei privati è del tutto fondamentale. Si ha quasi la sensazione di un qualche timore di riconoscere il successo del lavoro interinale.

Invecchiamento della popolazione e mercato del lavoro

Quest'anno il tema dei cambiamenti demografici e del loro impatto sul mercato del lavoro ha

avuto larghissimo spazio nei Piano nazionale per l'occupazione. Il part-time si rivela uno strumento molto apprezzato per favorire un prolungamento dell'attività lavorativa al crescere delle aspettative della durata di vita: la soluzione austriaca è quella di una ricca esperienza contrattuale che in Svezia crea una sorta di lavoro a coppia condiviso da un anziano in uscita ed un giovane in entrata, un contratto di *mentorship* che realizza un'alleanza o almeno introduce una certa solidarietà fra generazioni.

Anche in Germania si punta con decisione sul lavoro ad orario ridotto per creare le condizioni di un invecchiamento attivo, come si dice in gergo comunitario: la legislazione in materia, entrata in vigore il 1° luglio 2000, resterà in vigore fino al 31 dicembre 2009. I soggetti di età superiore ai 58 anni vengono anche favoriti nella stipulazione di contratti a termine. La flessibilità, commenta il Piano nazionale per l'occupazione inglese, allunga la vita, almeno quella lavorativa. La Finlandia si preoccupa giustamente del momento in cui, di qui a pochi anni, la *baby boom generation* uscirà dal mercato del lavoro, con prevedibili scompensi sul piano di un deficit di figure professionali medio-alte: a tale proposito il Governo ha commissionato uno studio per analizzare (per settore, gruppo occupazionale, regione, eccetera) le implicazioni dal punto di vista della mancanza di forza-lavoro. Nei Paesi Bassi si sta pensando di offrire loro un rientro agevolato, senza perdere in alcun modo le prestazioni pensionistiche maturate ed in via di erogazione. Forse in Italia non si invecchia, visto che non sono annunciate misure per far fronte a tale fenomeno.

Formazione continua: il dovere di imparare sempre

L'apprendimento durante tutto l'arco della vita non è più uno slogan: ora si tratta di un obbligo sancito in sede comunitaria che quasi tutti gli Stati Membri prendono molto sul serio, soprattutto collegandolo alla società dell'informazione e della conoscenza.

In alcuni casi, siamo già a risultati sbalorditivi: nel Regno Unito entro il 2002 tutte le scuole (e, ovviamente, le Università) saranno collegate ad Internet, con una media, nelle scuole elementari, di un computer ogni 13 alunni. Germania e Portogallo pensano di farcela addirittura entro il 2001. In Danimarca la percentuale scende a 4/5 studenti soltanto, mentre tutti i finlandesi entro il 2004 saranno adulti dal punto di vista informatico. Quasi un milione e mezzo di francesi seguiranno uno speciale programma di 14 ore per familiarizzare con Internet.

La formazione è sicuramente il piatto forte dell'attività contrattuale nel prossimo futuro: i sindacati tedeschi sembra non vogliono parlar d'altro per almeno due anni, nel nome della qualità del lavoro, mentre in Svezia si fanno interessanti esperimenti. Come quello di concordare l'accantonamento dello 0,4 per cento del salario annuale per finanziare lo sviluppo delle competenze individuali del lavoratore, il quale, tuttavia, si vedrà riconoscere un indennizzo pari allo 0,2 per cento, se l'intervento educativo non avrà dato i frutti sperati.

In Finlandia è prevista una indennità di formazione per i lavoratori adulti, al fine di incentivare e motivare l'autoformazione tra gli occupati: si richiede tuttavia un'anzianità di servizio minima di 10 anni, mentre la durata mas-

sima di tale indennità non può superare i 18 mesi.

In Danimarca le parti sociali hanno concordato un diritto/dovere individuale di sviluppare le competenze, per rafforzare la competitività e le possibilità di sviluppo delle imprese e dei lavoratori. Si tratta di una configurazione che anche le parti sociali francesi stanno considerando in un negoziato avviato già dalla fine dello scorso anno.

La contrattazione collettiva brulica di soluzioni per assicurare la formazione permanente in Germania, Grecia, Austria (la durata minima del permesso di formazione è di 3 mesi), Spagna e Paesi Bassi; in Portogallo è generalizzato l'obbligo di un minimo di 20 ore certificate nel 2003 e di 35 ore nel 2006.

Il Piano nazionale per l'occupazione italiano è assai evasivo: nella logica del *benchmarking* si concluderà che stiamo facendo poco o nulla. O, quantomeno, questo è ciò che si ricava dal documento.

Adattarsi all'adattabilità

Alcuni Piani nazionali per l'occupazione riportano attività di studio e di ricerca realizzate o commissionate dai Governi. Il Piano nazionale dell'occupazione dei laburisti inglesi annuncia che i lavoratori più soddisfatti e motivati sul lavoro sono quelli che utilizzano tipologie contrattuali flessibili fornendo dati molto convincenti a riguardo (senza dimenticare che la cultura della flessibilità è ben radicata in quel Paese). Il Governo danese è preoccupato della diffusione di lavori a cavallo fra subordinazione ed autonomia e prima di intervenire con nuove regole vuole ancora studiare il fenomeno. Quello svedese ha chiesto ad un istituto di ricerca vicino ai sindacati

uno studio per modernizzare la legislazione sul lavoro. In Olanda un'indagine rivela crescente consenso delle parti circa le forme flessibili: dopo tutto, l'anno scorso ben 93.000 contratti a chiamata si sono stabilizzati, mentre solo 25.000 sono precari. Ma sul piano operativo è senz'altro il tempo di lavoro a rappresentare la materia su cui si concentrano le energie negoziali delle parti sociali. Non solo annualizzazione, ma sempre più soluzioni individualizzate. Addirittura, le parti sociali tedesche hanno iniziato a regolare l'orario nella prospettiva dell'intera carriera lavorativa.

La contrattazione collettiva riconosce le aspettative di soggettività in Svezia, ma anche in Francia dove gli accordi sulle 35 ore avrebbero prodotto una creazione netta di 165.000 posti di lavoro. E comunque la prossima legge sulla modernizzazione sociale prevederà un diritto dei lavoratori francesi ad essere informati sulle occasioni permanenti di impiego disponibili nell'impresa. La «banca delle ore» prevista da numerosi contratti collettivi tedeschi si riferisce sempre più all'intera carriera lavorativa del dipendente e comunque i vari segmenti di *time credit* possono essere utilizzati per maturare interventi formativi nell'ambito di un sistema diretto a disincentivare le prestazioni di lavoro straordinario.

In Germania, una legge entrata in vigore proprio all'inizio dell'anno riconosce al dipendente un diritto di lavorare a part-time, sempre che l'imprenditore non giustifichi adeguatamente il rifiuto.

Ma gli interventi di flessibilità sono introdotti anche nella disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato: una commissione di esperti nominata dal

Governo olandese ha raccomandato recentemente di abolire il sistema di autorizzazione amministrativa (preventiva) in caso di licenziamento, così da rendere più diffusa questa forma contrattuale dalla quale molti imprenditori comprensibilmente rifuggivano. Una tendenza ben confermata anche da recenti riforme in Spagna.

Il nostro Piano nazionale per l'occupazione parla delle collaborazioni coordinate e continue, registrando il fenomeno senza particolari approfondimenti e, soprattutto, senza spiegare cosa succederà di questi quasi due milioni di soggetti.

Nell'area della adattabilità, il documento non consentirà alla Commissione ed agli altri Stati membri di comprendere molto della recente evoluzione del caso Italia con riferimento alle forme flessibili di lavoro. Gli innegabili successi del lavoro interinale sono inspiegabilmente secretati. Neppure una parola è dedicata alla trasposizione della direttiva sul contratto a termine. Eppure nel momento in cui il Piano nazionale per l'occupazione è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, il Ministro del lavoro in carica aveva sicuramente ricevuto numerose lettere da vari attori sociali che lo informavano circa la convergenza raggiunta in proposito da molte organizzazioni. Il silenzio del Governo in proposito è incomprensibile.

Non mancano tuttavia sorprese. Come il riferimento al lavoro a chiamata che sarebbe stato introdotto secondo il Governo, nel quadro delle recenti riforme sul part-time. Stiano tranquilli i nostri partners europei: il *job on call* in Italia non è ancora stato legalizzato. Abbiamo solo inventato una specie di «part-time flessibile» con un «diritto di penti-

mento» del lavoratore. Un istituto esotico del diritto del lavoro, forse interessante per i cultori del diritto penale. L'unica conclusione possibile è che in Italia sembra davvero difficile adattarsi alla logica dell'adattabilità. Resta per ora un mistero perché le parti sociali acconsentano in silenzio che il Governo diffonda all'estero un'immagine così screditata del nostro Paese.

Modernizzare consensualmente: un esercizio difficile

L'Europa insomma continua a sperimentare nuove soluzioni per venire a capo dell'incubo della disoccupazione.

Non si lascia nulla di intentato: in Svezia si procederà alla revisione della legge di trasposizione della direttiva comunitaria in tema di orario.

Anche da noi sarebbe il caso di

mettere mano ad atti traspositivi infelici, specie in tema di sicurezza e di part-time.

In Belgio i lavoratori disporranno di un «credito» di un anno di permessi da utilizzare nell'arco di tutta la carriera: potrà sembrare una forzatura ma fidelizzare i collaboratori comporta sacrifici inevitabili.

In Finlandia è stata trasposta la recente direttiva comunitaria sul contratto a termine che tanto filo ha dato da torcere in Italia: non c'è più alcuna casistica e sono scomparse le quote, ma resta l'obbligo dell'imprenditore di giustificare il ricorso a questa tipologia contrattuale.

Il cantiere della modernizzazione dei rapporti di lavoro è dunque in piena attività ma richiede una straordinaria abilità: quella di realizzare gli interventi in una logica consensuale.

La modernizzazione può anche

essere un obbligo imposto per legge alle associazioni imprenditoriali ed alle organizzazioni sindacali: in Lussemburgo i contratti collettivi non vengono estesi *erga omnes* se non contengono lo sviluppo negoziale delle linee-guida sull'occupazione definite annualmente nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione.

Forse però non è necessario arrivare a tanto: più che di obblighi le parti sociali hanno bisogno di stimoli e di incentivi.

L'importante è continuare a far confronti, studiare le buone pratiche degli altri, esercitarsi nel *benchmarking*, uscire dalla presunzione, tutta provinciale, della propria "diversità".

Speriamo che il nuovo Governo faccia tesoro di questo metodo di confronto a cui l'Europa ci costringe: il ruolo di ultimo della classe è davvero poco dignitoso.



Nuovo Governo e «Statuto dei lavori»

Siamo sinceri: quello che il nuovo Governo di centro-destra intende fare in materia di lavoro resta ancora un qualcosa di indefinito. Durante la campagna elettorale si sono al solito dibattute proposte poco comprensibili: si è parlato di contratto di lavoro «europeo» e di contratto di lavoro «libero». Al punto che qualcuno ha pensato alla fine della contrattazione collettiva in nome di un liberismo selvaggio. Polemiche, frasi ad effetto, in pratica ben poca sostanza. Ad un certo punto si è anche evocata la libertà di licenziamento, quasi il ritorno al recesso ad nutum, quando semmai qualche esponente del mondo imprenditoriale invitava a ripensare al regime della reintegrazione.

Proviamo allora ad immaginare uno scenario realistico e a dare qualche indicazione.

Nelle prime settimane («cento giorni»), il nuovo Governo ben farebbe a varare il decreto sui contratti a termine. A questo punto non ha senso riaprire un confronto tra le parti sociali che di fatto sembra essersi esaurito.

Forse si potrebbe ritoccare anche la disciplina sul part-time, introducendo vere e proprie «clausole elastiche». Approfittando della prossima finanziaria sarebbe il caso di correggere disposizioni in materia di lavoro interinale, consentendo alle società di lavoro temporaneo di fare collocamento, rivedendo subito la disciplina autorizzatoria sulle società di selezione del personale e di outplacement.

Fatto questo, dovrà venire il bello. Il futuro Presidente del Consiglio ha promesso di rifare i quattro codici. In materia di diritto del lavoro, già sarebbe tanto se facesse un Testo Unico. Senza rinunciare naturalmente a por mano ad una riforma generale della materia. Lo «Statuto dei lavori» ideato da Tiziano Treu naufragò contro gli scogli degli ideologismi di una sinistra che non ha saputo modernizzarsi. Il nuovo Governo potrà cambiargli nome (ed in effetti qualche esponente parla già di uno «Statuto del lavoro») ma la sostanza è la stessa. Rimodulare le tutele più che introdurre nuove tipologie contrattuali. Fare un diritto del lavoro «a geometria variabile». Insomma il programma, volendo, è già scritto. Nel Regno Unito Blair non rinnegò le modernizzazioni della Thatcher. Berlusconi saprà essere così lungimirante da realizzare quello che non riuscì a Prodi?

CONTRATTI
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

maggio 2001

Federalismo e lavoro



Il tema del federalismo non decolla. Soltanto qualche settimana fa è stata approvata dal Parlamento una riforma costituzionale in senso federalista e sembra che nessuno ne parli più. Si segue la disputa sul referendum consultivo della Regione Lombardia, quasi dimenticando i referendum, abrogativi e confermativi a seconda delle parti politiche, che condizionano questa fondamentale riforma. Non solo, ma non è neppure iniziato il dibattito sui contenuti, in particolare - per quanto riguarda il diritto del lavoro e le relazioni industriali - in riferimento al nuovo art. 117 della Costituzione.

Ricordiamoci che questa norma assegnerebbe a Stato e Regioni competenza concorrente in tema di «tutela e sicurezza del lavoro». Si tratta forse di un infortunio legislativo. Si sostiene da parte di qualcuno che la formula avrebbe dovuto essere «tutela della sicurezza sul lavoro». Ma ormai poco importa: la nuova norma costituzionale è questa. Non resta che decidere, anche a proposito della nostra materia, da che parte stare. Personalmente non ho dubbi: sarebbe opportuno sperimentare un vero federalismo che consenta di ripensare dalle fondamenta tutto il diritto del lavoro. Sì, perché accettando la logica della legislazione concorrente, l'intera normativa nazionale dovrebbe essere rivista, compreso lo Statuto dei diritti dei lavoratori.

Non è il caso di pensare ad interpretazioni riduttive: la Corte costituzionale per prima lo impedirebbe. La recente sentenza n. 74 in materia di potere organizzativo delle Regioni nell'applicazione della legislazione nazionale sul mercato del lavoro è assai eloquente a riguardo. Se già oggi, per valorizzare un semplice trasferimento di funzioni, la Consulta si erge a difensore della «discrezionalità organizzativa» delle Regioni, è difficile immaginare che domani la stessa Corte sia meno attenta nel respingere ricostruzioni finalizzate a paralizzare un vero federalismo.

Non mancano i rischi in un processo del genere. Le leggi cornice dovranno pur sempre assicurare la coesione sociale nazionale ed il legislatore regionale dovrà occuparsi più di mercato che di rapporto di lavoro. D'accordo quindi nel procedere con cautela, magari federalizzando nel contempo anche la contrattazione collettiva. Ma il diritto italiano del lavoro ha bisogno di un grande evento per scuotersi da un torpore che ne impedisce la modernizzazione. Forse sta per giungere il momento che molti attendevano da tempo.



Prossimo Parlamento: meno leggi, più contratti

Siamo in piena campagna elettorale. È tempo di bilanci di fine legislatura e di progetti per il prossimo Parlamento. Anche il diritto del lavoro e le relazioni industriali non possono sfuggire ad una riflessione in proposito.

Nel quinquennio appena trascorso abbiamo vissuto due fasi ben distinte. La prima (1996-98) ha registrato una intensa attività concertativa che si è concretizzata anche in una significativa riforma del mercato del lavoro qual è stata quella del «pacchetto Treu». L'introduzione del lavoro interinale (fin troppo sofferta) è stata una grande novità che sta dando frutti interessanti. Il Patto di Natale del 1998 ha invece «ingessato» gli assetti contrattuali, di fatto rinviandone l'urgente revisione.

Negli ultimi due anni non si è invece fatto granché. Certo, la riforma del socio lavoratore di cooperative di produzione e lavoro era attesa da tempo ed è molto innovativa. Il legislatore non è invece riuscito ad intervenire sulle Rsu ed in tema di collaborazioni coordinate e continuative.

Forse è meglio così. Non c'è poi troppa fretta. Su questioni così delicate sarebbe anzi preferibile che intervenisse ancora la contrattazione collettiva per sperimentare le soluzioni più idonee. Soprattutto, in tema di collaborazioni non occasionali abbiamo addirittura problemi di rappresentanza, visto che ad organizzare questi soggetti sono impegnate associazioni dell'una e dell'altra parte. In queste condizioni, sembra davvero d'obbligo adottare la massima prudenza.

L'augurio è davvero quello che nella prossima legislatura si legiferi meno e meglio, lasciando più spazio alle parti sociali. Se poi la riforma del federalismo verrà confermata dal voto popolare, la nostra materia subirà un cambiamento davvero radicale.

Le leggi servono, ma solo dopo che gli attori sociali hanno raggiunto un punto di equilibrio nella regolazione del proprio assetto di interessi. Speriamo che si creino le condizioni perché il legislatore intervenga con maggiore selettività e qualità.

Collaborazioni coordinate e continuative: quale regolamentazione?

Guida al Lavoro
6 marzo 2001, n. 9, 18

Il punto sulle collaborazioni coordinate e continuative in attesa dell'approvazione del disegno di legge Smuraglia

La recente riforma del trattamento fiscale dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, introdotta dall'articolo 34, legge 21 novembre 2000, n. 342 (c.d. «Collegato fiscale»), rappresenta - secondo quanto espressamente affermato dal Ministro delle finanze^[1] - una «radicale variazione normativa» nella disciplina della fattispecie.

Impostazione del problema

Come noto, infatti, i redditi derivanti da prestazioni di lavoro coordinate e continuative vengono ora assimilati (a far data dal 1° gennaio 2001) ai redditi originati da prestazioni di lavoro dipendente (art. 47, lett. *c-bis*). Ma non solo. La nuova disciplina trova applicazione anche con riferimento ai lavori manuali e di concetto (per es. servizi di assisten-

za domiciliare alla persona, prestazioni segretariali, lavori di pulizia, prestazioni di presa e recapito posta urbana, ecc.) che, fino a oggi, risultavano esclusi, almeno dal punto di vista fiscale, da questa categoria.

L'articolo 49, comma 2, del Dpr 917/1986 identificava le collaborazioni coordinate e continuative alla stregua di «rapporti aventi per oggetto la prestazione di attività (...) che pur avendo contenuto intrinsecamente artistico o professionale sono svolte senza vincolo di subordinazione».

L'articolo 34, comma 1, lett. *b*) della legge 342/2000, nel modificare il testo dell'articolo 47 (Redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente) del Dpr 917/1986 si limita ora a parlare di «altri rapporti di collaborazione aventi per oggetto la prestazione di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita (...)».

Il venir meno della locuzione «prestazioni (a) contenuto intrinsecamente artistico o professionale» induce a ritenere che ogget-

to di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa possa essere anche una attività di lavoro manuale^[2].

Si tratta, come è facile intuire, di una innovazione destinata a incidere in modo significativo sulla gestione dei rapporti *de quibus* anche dal punto di vista lavoristico, e che dunque va ben oltre la mera prospettiva fiscale.

Si pensi, in particolare, all'impatto sui trattamenti retributivi del collaboratore del nuovo regime delle trasferte e dei rimborsi per spese di viaggio, alloggio e vitto; e si pensi poi, dal punto di vista delle politiche di gestione del personale, alla possibilità di coinvolgere anche i collaboratori coordinati e continuativi nei piani aziendali di partecipazione finanziaria applicando le disposizioni di cui alle lettere *g*) e *g)bis* dell'art. 48 del Dpr 917/1986 in materia di stock options^[3].

È chiaro, tuttavia, che dal punto di vista più propriamente lavoristico la recente riforma fiscale sollecita una riflessione di più ampio respiro, che va ben al di là delle singole innovazioni normative e di dettaglio.

L'assimilazione dei redditi derivanti da prestazioni di lavoro co-

[1] Comunicato stampa del 22 marzo 2000.

[2] Tale profilo è del resto evidenziato chiaramente, seppure con linguaggio alquanto approssimativo, dalla Circolare del Ministero delle finanze n. 207/E/2000, secondo cui «potranno rientrare nell'ambito delle collaborazioni anche attività manuali ed operative».

[3] Tale possibilità, da tempo auspicata da chi scrive (cfr. il comma 4 dell'art. 3 della proposta di legge in materia di *Azionariato dei dipendenti*, predisposta nel febbraio del 1999 su indicazione dell'allora Ministro dei trasporti e della navigazione, Prof. Tiziano Treu, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1/2000, 107-115), rappresenta indubbiamente uno dei profili più significativi di una linea di tendenza evolutiva, da tempo in atto nel nostro ordinamento, tesa a superare per talune tipologie di lavoratori le rigidità nella gestione dei rapporti di lavoro connesse all'alternativa qualificatoria tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. A tale proposito, per i rapporti tra partecipazione finanziaria e linee evolutive dell'ordinamento lavoristico italiano cfr. Biagi, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3/1999.

ordinate e continuative ai redditi da prestazioni di lavoro dipendente rappresenta forse un primo passo verso una più complessiva assimilazione delle due fattispecie anche dal punto di vista della disciplina sostanziale a esse applicabile?

La domanda è scontata, ma niente affatto banale.

Certamente l'assimilazione tra le due fattispecie, per espressa indicazione normativa, ha valenza ai fini puramente fiscali. L'aver collocato i redditi derivanti da prestazioni di lavoro coordinate e continuative nell'area assimilata al lavoro dipendente (articolo 47, Dpr 917/1986), e non più in quella del lavoro autonomo (articolo 49, comma 2, Dpr 917/1986), non ha dunque né potrebbe avere - una immediata ricaduta sul piano della qualificazione dei rapporti in questione dal punto di vista della normativa lavoristica a essi applicabile. A ben vedere, anzi, proprio la collocazione nella categoria dei «redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente» rappresenta, *a contrario*, una conferma della differenziazione tipologica e strutturale tra la fattispecie del lavoro subordinato di cui all'art. 2094 cod. civ. e quella del lavoro coordinato e continuativo di

cui all'articolo 409, n. 3, c.p.c. Da questo punto di vista, la presenza di una definizione fiscale della fattispecie (quella dell'articolo 34, legge 342/2000) che risulta parzialmente difforme dalla definizione lavoristica non solleva pertanto particolari problemi interpretativi, essendo le due disposizioni dirette a fini diversi; tanto è vero che la nozione fiscale assimila sul piano degli effetti le due tipologie contrattuali, laddove la nozione lavoristica attualmente vigente le differenzia nettamente^[4].

Ciò riconosciuto, è altrettanto vero, tuttavia, che l'articolo 34 della legge 21 novembre 2000, n. 342, rappresenta una tappa alquanto significativa di una tendenza, da tempo in atto nel nostro ordinamento, verso la tipizzazione legale e contrattuale delle collaborazioni coordinate e continuative sulla falsariga del lavoro dipendente.

Invero, un tentativo di estensione (parziale) delle tutele del lavoro subordinato alle collaborazioni coordinate e continuative si era già registrato a cavallo degli anni settanta e ottanta, allorché una parte della giurisprudenza aveva autorevolmente avallato un innovativo filone dottrinale volto alla assimi-

lazione delle due tipologie contrattuali, laddove accomunate dal dato della «disparità di forza contrattuale tra le parti del rapporto»^[5]. È in questa fase che, per la prima volta, si prospetta l'applicazione ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409, n. 3 c.p.c. del principio costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.), della disciplina codicistica relativa alle prestazioni di fatto in violazione di legge e in tema di responsabilità civile dei padroni e dei committenti (cfr., rispettivamente, gli articoli 2126 e 2049 cod. civ.), nonché delle norme relative alla prescrizione dei crediti di lavoro.

È noto, tuttavia, come questo indirizzo giurisprudenziale sia presto diventato minoritario^[6], giusta l'affermazione secondo cui le discipline del lavoro subordinato non possono essere arbitrariamente estese dall'interprete al lavoro autonomo^[7]. E alla categoria del lavoro autonomo sono riconducibili, senza ombra di dubbio, le collaborazioni coordinate e continuative^[8], sempre che non si possa ravvisare, in base alle circostanze del caso, una figura contrattuale *sui generis*^[9].

- [4] Non sembrano pertanto prospettarsi, da questo specifico punto di vista, particolari problemi di coordinamento tra le due definizioni (v. tuttavia, in toni problematici, il n. 8 di *Impresa & Lavoro*, dicembre 2000, p. 31). Del resto, anche nel regime previgente la definizione fiscale (richiamata ai fini contributivi dalla L. 335/1995 e dal Dlgs 38/2000) divergeva parzialmente dalla definizione lavoristica, fornendo una nozione legale assai più restrittiva della fattispecie. Sulla nozione di lavoro coordinato e continuativo cfr., recentemente, Nogler, *La doppia nozione giuslavoristica di parasubordinazione*, in *Massimario Giurisprudenza del Lavoro*, n. 8-9/2000.
- [5] Cfr. il classico studio di G. Santoro Passarelli, *Il lavoro parasubordinato*, Milano, 1979, *passim*, e qui 95 ss.). Nella stessa prospettiva, ma muovendo da premesse teoriche alquanto differenti, cfr. Greco, *Lavoro parasubordinato e diritto del lavoro*, Napoli, 1983.
- [6] I percorsi della giurisprudenza volti a estendere al lavoro parasubordinato le tutele del lavoro dipendente sono efficacemente sintetizzati in Guaglione, *L'estensione delle tutele del lavoro subordinato al lavoro parasubordinato*, in AA.VV., *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, Milano, 1993, 107 ss.
- [7] Tale indirizzo interpretativo, che nega l'estensione di tratti di disciplina del lavoro dipendente alle prestazioni coordinate e continuative, ha trovato conferma anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: cfr. Corte Cost. 20 aprile 1989, n. 226, in *Foro It.*, 1989, I, 2090; Corte Cost. 24 luglio 1995, n. 365, in *Massimario Giurisprudenza del Lavoro*, 1995, 324.
- [8] In dottrina cfr., tra i tanti, Ballestrero, *L'ambigua nozione di lavoro parasubordinato*, in *Lavoro e Diritto*, 1987, 4 ss.; Pedrazzoli, voce *Opera (prestazioni coordinate e continuative)*, in *Novissimo Digesto Italiano - Appendice*, vol. V, 1984. Cfr. anche, più recentemente, Perulli, *Il lavoro autonomo*, Milano, 1986, spec. 208-209.
- [9] Tale profilo - che nulla cambia dal punto di vista della possibilità di estendere in via interpretativa discipline del

Arginati i tentativi di forzare la lettera della legge su un piano meramente interpretativo, lo sforzo di assimilare (almeno in parte) le due tipologie contrattuali ha conosciuto nuovo vigore nel corso degli anni novanta, ponendosi ben al di là di alcuni frammentari - seppure importanti - interventi del legislatore^[10]. La sempre più evidente crisi della nozione di «subordinazione» quale criterio selettivo delle tutele del diritto del lavoro ha infatti aperto un profondo dibattito di riforma legislativa^[11], che ha visto finora prevalere una impostazione teorica di mera assimilazione delle due tipologie contrattuali dal punto di vista della disciplina a esse applicabili (quella del c.d. disegno di legge «Smuraglia»); una impostazione che, anche a prescindere dagli esiti della riforma legislativa, ha sin qui condizionato in modo determinante la contrattazione collettiva, che finora non ha saputo percorrere strade innovative nella regolamentazione della fattispecie e - segnatamente - nella determinazione della disciplina a essa applicabile.

Nei paragrafi che seguono cercheremo di dimostrare questo assunto, attraverso una rapida analisi del disegno di legge attualmente in discussione in Parlamento, da un lato, e una valuta-

zione dei primi interventi a opera della contrattazione collettiva, dall'altro lato. Nel paragrafo conclusivo esporremo infine le ragioni che, a nostro parere, militano a sfavore di una siffatta tecnica di tipizzazione della fattispecie, volta a ricondurre a schemi tradizionali e consolidati le nuove espressioni del lavoro e dei modi di produrlo.

Il Ddl «Smuraglia»: le ragioni del dissenso

Nel vivace dibattito sulla regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative non si può certo dire che sia sin qui mancata una capacità progettuale. Tra le proposte che sono confluite in un disegno di legge formale o che, comunque, hanno avuto una certa ufficialità si possono ricordare:

- 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, approvato dalla Commissione Lavoro del Senato il 4 febbraio 1999 e ora (dall'11 dicembre 2000) all'esame della Assemblea come Ddl n. 5156;

- il Ddl n. 3423, a firma dei deputati Mussi, Innocenti e altri, intitolato *Norme per l'inquadramento giuridico e per la tutela della parasubordinazione e del lavoro*

autonomo non regolamentato, presentato alla Camera dei Deputati il 13 marzo 1997;

- il Ddl n. 3972, a firma dei Deputati Lombardi, Salvati e altri, intitolato *Disciplina del contratto di lavoro coordinato*, presentato alla Camera dei Deputati il 9 luglio 1997;

- la bozza di Ddl elaborata in sede ministeriale dagli autori di queste note nei primi mesi del 1998 su indicazione dell'allora Ministro del lavoro Tiziano Treu, formalizzata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998 nell'ambito dei lavori della *Commissione di studio per la revisione della legislazione in materia cooperativa con particolare riferimento alla posizione del socio-lavoratore*, ma mai tradotta in un disegno formale di legge^[12].

Non è certo il caso di riproporre in questa sede una valutazione dei contenuti di questi progetti, già oggetto di numerose e significative rassegne dottrinali^[13].

Ai fini del presente lavoro può essere sufficiente ricordare che nel dibattito parlamentare ha sin qui prevalso una impostazione volta alla «dilatazione del modello protettivo tradizionale del lavoro subordinato», e precisamente una posizione «attenta alle sole esigenze di difesa del lavoratore singolo "contro" il soggetto

lavoro dipendente al di fuori del tipo legale di cui all'art. 2094 c.c. - è opportunamente evidenziato da Napoli, *I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*, in AA.VV., *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, cit., 51 ss. e spec. 65, secondo cui l'art. 409, n. 3, c.p.c. individua «fattispecie atipiche che hanno in comune soltanto l'elemento negativo della non sussumibilità nel lavoro subordinato o dipendente».

[10] Un primo significativo segnale in questa direzione è rappresentato dalla Legge 335/1995 che ha segnato il venir meno della esenzione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa dagli obblighi contributivi previdenziali, sancendo il principio secondo cui ogni forma di reddito da lavoro non può non soggiacere all'obbligo assicurativo. Sul punto, cfr., per l'impostazione del problema, l'approfondita analisi di Vernizzi, *Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa: casi controversi e impostazione contributiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1/1997, 101-113.

[11] Ampia sintesi di tale dibattito in Biagi-Tiraboschi *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4/1999.

[12] Il testo della bozza, intitolata *Progetto per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, è pubblicato su *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/1999, 271-285.

[13] Cfr., per tutti, Pedrazzoli, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, in AA.VV., *Subordinazione e autonomia: vecchi e nuovi modelli*, Torino, 1998, 9, ivi ampia rassegna critica dei vari «progetti o disegni «formali» di legge, progetti «scientifici» e proposte sufficientemente articolate in sede dottrinale da intravedervi un progetto, ecc.».

eco-nomicamente più forte», secondo quello che è sin qui stato il tradizionale modello di disciplina del lavoro subordinato^[14]. Il Ddl «Smuraglia», circoscritto alla disciplina dei rapporti di lavoro «atipici» (ovvero, più precisamente, alle prestazioni di lavoro coordinato e continuativo), muove infatti dall'idea che, per regolare questa «nuova» realtà economica e sociale, occorre procedere a una tipizzazione legale della fattispecie, per poi pervenire a una sostanziale estensione a questi lavoratori di alcune delle tutele tipiche del lavoro subordinato. Oltre ad alcune regole specifiche in tema di informazione e formazione (art. 2), contenuto del contratto (art. 3), cessazione del rapporto (art. 4), diritti sindacali (art. 7) e conversione del contratto (artt. 9-10), a questa tipologia di rapporti vengono applicati (art. 1):

- gli articoli 1, 8, 14 e 15 dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300);
- la legge 9 dicembre 1977, n. 903 contenente disposizioni sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro e la legge 10 aprile 1991, n. 125 in materia di azioni positive per la realizzazione della parità tra uomini e donne nel lavoro;
- le disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro previste dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, in quanto compatibili con le modalità della prestazione lavorativa.

Il principale merito del Ddl «Smuraglia» è indubbiamente quello di avere evidenziato, con un certo anticipo rispetto agli esiti del dibattito dottrinale e sindacale, come una disciplina per via legislativa dell'area dei nuovi lavori sia ormai improcrastinabile. L'impianto complessivo di questo disegno di legge, tuttavia, solleva numerose perplessità a partire dalla stessa individuazione del suo campo di applicazione: il fenomeno dei nuovi lavori viene trattato come un segmento a sé stante del mercato del lavoro e non viene ricollegato alle dinamiche complessive che governano i moderni modi di organizzare il lavoro e di produrre. Il testo licenziato dalla Commissione lavoro del Senato non costituisce infatti un complessivo progetto di riforma del diritto del lavoro italiano, in quanto è circoscritto alla disciplina dei rapporti di lavoro «atipici». Esso muove infatti dall'idea che, per regolare questa «nuova» realtà economica e sociale, occorre procedere a un'opera di definizione concettuale della fattispecie, in modo da ridurre i motivi di contenzioso tra le parti, per poi dare luogo a una sostanziale annessione di questi rapporti di lavoro all'area del lavoro dipendente. Nessun correttivo viene ipotizzato, soprattutto nella direzione della modulazione o articolazione delle tutele, per bilanciare una estensione dell'area coperta dalla normativa lavoristica.

I limiti di tale tecnica di tipizzazione, a dir poco ambigua e imprecisa sul piano concettuale^[15], sono evidenti e ben esemplificati dall'utilizzo del termine «atipico» per individuare un'area - quella delle collaborazioni coordinate e continuative - oggi pacificamente riconducibile all'articolo 409, n. 3, c.p.c.

In questo modo, partendo da una generica e sommaria definizione del lavoro parasubordinato si perviene a un risultato - invero assurdo - di tipizzare nell'ambito dei rapporti di lavoro l'area dell'atipicità contrattuale di cui all'articolo 1322, comma 2, cod. civ. (non a caso il testo originario del Ddl Smuraglia, nella versione del 1997, definiva i rapporti di lavoro atipici come quelli non riconducibili né all'area del lavoro autonomo né a quella del lavoro subordinato).

Come si è cercato di dimostrare in varie sedi^[16], la questione dei nuovi lavori va invece affrontata partendo da un punto di vista diametralmente opposto, e cioè dal presupposto della inutilità di ogni sforzo definitorio di una area contrattuale, per definizione, fluida e mutevole.

L'ipotesi di uno «Statuto dei lavori», che certo non pretende di soppiantare l'attuale Statuto dei lavoratori, si propone infatti di affrontare la questione «dalla parte delle tutele» piuttosto che dalla parte della qualificazione del rapporto^[17], rinunciando a ogni ulteriore intento definitorio e classificatorio di una realtà contrattuale in rapido e continuo mu-

[14] Così, giustamente, Liso, *Brevi note a proposito dell'iniziativa legislativa in materia di lavori atipici*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2000, 864. Nello stesso senso v. Vallebona, *Profili sindacali del lavoro parasubordinato*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2000, 107.

[15] Cfr., al riguardo, i condivisibili rilievi di Dell'Olio, *L'evoluzione della subordinazione nell'esperienza italiana*, in AA.VV., *Le trasformazioni del lavoro. La crisi della subordinazione e l'avvento di nuove forme di lavoro*, Milano, 1998, 21.

[16] Ampia sintesi in Biagi, Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4/1999.

[17] In questa prospettiva cfr. già, con tesi largamente anticipatorie, Vallebona, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Torino, 1999, 15; Id., *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *Il Diritto del Lavoro*, 1992, I, 479.

tamento, 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. Al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili pare plausibile concedere ampio spazio di manovra alla autonomia collettiva e individuale, ipotizzando una gamma di diritti inderogabili «relativi» e graduati secondo diversi campi di applicazione, disponibili a livello collettivo o anche individuale se concordati nella apposita sede amministrativa. Da qui l'idea della certificazione dei rapporti di lavoro che è completamente scomparsa dal Ddl «Smuraglia» (nel testo della Commissione per il Lavoro Pubblico e Privato della Camera dei Deputati l'art. 17 relativo alla certificazione dei rapporti di lavoro è stato infatti soppresso)^[18].

Sebbene tale profilo sia sfuggito a tutti coloro che sin qui sono intervenuti nel dibattito sui nuovi lavori, sul piano delle finalità di politica legislativa l'opzione - sottesa al Ddl «Smuraglia» - in favore della tipizzazione di un *tertium genus* è di per sé neutra. Essa può essere infatti adottata sia per estendere le tutele del diritto del lavoro a rapporti difficilmente riconducibili al tipo legale dell'articolo 2094 cod. civ. (come appunto nel caso del disegno di legge in esame) sia in funzione di una operazione diretta a

sottrarre nuclei più o meno ampi di tutele a prestazioni lavorative di lavoro subordinato^[19].

L'opposizione alla tipizzazione di un *tertium genus* non ha dunque un fondamento ideologico, né, per così dire, teleologico, e cioè non può essere considerata strumentale a una linea di politica del diritto predeterminata.

Non si può in ogni caso non rilevare come il tentativo di inseguire fenomeni sociali in continuo movimento, mediante una tecnica definitoria finalizzata a cristallizzare i processi reali in confini rigidi, sia «rischiosa e francamente deludente sotto il profilo intellettuale»^[20].

Nella versione all'esame della Assemblea del Ddl «Smuraglia» (conformemente alla versione licenziata dal Senato il 4 febbraio 1999) si parla di «rapporti di collaborazione, di carattere non occasionale, coordinati con l'attività del committente, svolti senza vincolo di su-bordinazione, in modo personale e senza impegno di mezzi organizzati e a fronte di un corrispettivo». Stupisce - francamente - che da definizioni tanto generiche e suscettibili di molteplici letture (si pensi in particolare al concetto di «occasionalità» della prestazione) si possa pretendere di fornire una adeguata rappresentazione della realtà contrattuale intermedia al lavoro autonomo e al lavoro subordinato^[21].

È anzi facile ipotizzare come le controversie sorte in ambito parlamentare sulla definizione in po-

sitivo di questo nuovo tipo legale possano poi rapidamente trasferirsi nelle aule dei tribunali, alimentando ulteriormente il contenzioso sulla qualificazione dei rapporti di lavoro.

Le critiche al Ddl «Smuraglia» non si fermano peraltro al piano dell'opzione definitoria^[22].

La stessa tecnica normativa di estensione delle tutele all'area del parasubordinato pare infatti poco convincente, schiacciata com'è tra una mera elencazione di talune disposizioni del lavoro subordinato che vengono dichiarate applicabili alla nuova fattispecie (articoli 1, 5, 8, 14 e 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300; la legge 9 dicembre 1977, n. 903, e la legge 10 aprile 1991, n. 125, etc.), senza tuttavia predisporre alcun tipo di coordinamento o adattamento, da un lato, e il ricorso a una clausola tanto generale da risultare del tutto generica come quella della «compatibilità delle tutele» (per es. diritti sindacali e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) con il particolare tipo di rapporto, dall'altro lato. In entrambi i casi è facile prevedere un aumento del contenzioso.

Le prime esperienze di disciplina della fattispecie in sede collettiva

A prescindere da quelli che saranno gli esiti della iniziativa legislativa discussa nel paragrafo che precede, resta ora da rilevare come il Ddl «Smuraglia» abbia

[18] Su tale profilo cfr. diffusamente quanto sostenuto in Biagi, Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, cit., paragrafo 3.2.

[19] Come, per esempio, nella proposta di De Luca Tamajo, Flammia, Persiani, *La crisi della nozione di subordinazione e della sua idoneità selettiva dei trattamenti garantistici. Prime risposte per un nuovo approccio sistematico in una prospettiva di valorizzazione di un tertium genus: il lavoro coordinato*, in AA.VV., *Subordinazione e autonomia: vecchi e nuovi modelli*, Torino, 1998 (ma 1996), 331 ss.

[20] Così: Innocenti R., *Un progetto politico per la riforma delle regole del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1998, 309.

[21] Peraltro, e a differenza di quanto rilevato supra alla nota 4 con riferimento alla definizione della fattispecie ai fini fiscali introdotta dall'art. 34, Legge n. 324/2000, la nozione di lavoro parasubordinato accolta dal disegno di legge in esame lascia del tutto irrisolti i problemi di coordinamento con la definizione di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c.

[22] Per un commento critico della disciplina contenuta nel Ddl «Smuraglia» si rinvia a Liso, *Brevi note a proposito dell'iniziativa legislativa in materia di lavori atipici*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2000, 865-867.

sin qui inciso in modo determinante sulle prime esperienze di disciplina della fattispecie in sede collettiva.

Una rapida rassegna dei contenuti degli accordi sin qui conclusi mostra infatti come la tecnica tipizzatoria sottesa al disegno di legge in discussione in Parlamento, sia stata acriticamente accolta dagli attori collettivi. Il risultato - largamente scontato - è ancora una volta quello della tendenziale assimilazione della disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative a quella del lavoro dipendente.

Sebbene non si possa ancora parlare di un fenomeno diffuso e radicato, la disciplina in sede collettiva delle collaborazioni coordinate e continuative ha indubbiamente compiuto, nell'arco dell'ultimo biennio, significativi progressi.

Accanto al discusso e contrastato contratto collettivo nazionale dell'8 aprile 1998 sottoscritto tra Cnai, Ucict, Unapi, Anilf, Anti, Cisl e Sape^[23], Nidil-Cgil, Alai-Cisl e Cpo-Uil^[24] hanno recentemente sottoscritto un numero significativo di accordi^[25].

Si segnalano, in particolare:

- il verbale di accordo del 22 dicembre 2000 tra Comune di Modena e Cgil-Cisl-Uil;
- l'accordo del 15 dicembre 2000 tra Assirm e Nidil-Cgil;
- il preaccordo del 27 luglio 2000 tra il Ministero dei beni e

delle attività culturali e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil^[26];

- l'accordo del 30 maggio 2000 tra Compagnia delle opere «non-profit» e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil^[27];

- l'accordo del 4 aprile 2000 tra soc. Phone Service Italia, soc. Mazerbrook e Clacs-Cisl;

- l'accordo del 30 marzo 2000 tra la soc. Answer e e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil;

- l'accordo del 14 febbraio 2000 tra la Regione Emilia-Romagna e Cgil-Cisl-Uil e Nidil-Cgil, Alai-Cisl; Cpo-Uil^[28];

- l'accordo del 31 agosto 1999 tra il Comune di Cattolica e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil;

- il protocollo del 21 giugno 1999 tra Confesercenti e Nidil-Cgil, Alai-Cisl Cpo-Uil della provincia di Firenze;

- l'accordo dell'11 giugno 1999 tra Italservizi s.a.s. e Nidil-Cgil di Napoli;

- l'accordo del 20 aprile 1999 tra Promolavoro e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil;

- il protocollo d'intesa del 1999 tra Regione Lazio e Nidil-Cgil, Alai-Cisl e Cpo-Uil di Roma e del Lazio;

- l'accordo del 1999 tra la Piccola Società Cooperativa «Cassantino» e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil;

- l'accordo del 1999 tra Telcos s.p.a di Napoli e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil;

- l'accordo del 1999 tra l'Ires di Firenze e Nidil-Cgil;

- l'accordo del 1999 tra l'Istituto di ricerca Unicab di Roma e Nidil-Cgil;

- l'accordo del 1999 tra la Cooperativa Sociale Tanaliberatutti di Rimini e Nidil-Cgil FP-Cgil;

- l'accordo del 1999 tra la soc. Sanitel e Nidil-Cgil FP-Cgil;

- l'accordo del 1999 tra Confesercenti di Firenze e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil;

- l'accordo quadro per il settore del Marketing operativo e l'accordo quadro nazionale per i rapporti di parasubordinazione, entrambi sottoscritti da Confcommercio e da Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil nel 1998.

Tuttavia, come già anticipato, una valutazione (seppure sintetica) dei contenuti dei contratti sopra indicati, mostra come gli attori sociali si siano sino ad oggi sostanzialmente conformati alle indicazioni contenute nel disegno di legge in discussione in Parlamento: al pari del Ddl «Smuraglia», dalla contrattazione collettiva emerge la figura di un lavoratore dipendente *in pectore*^[29].

Contratto individuale di lavoro: forma, oggetto, contenuto, periodo di prova

Secondo gli accordi summenzionati dispongono che il contratto di lavoro individuale deve essere stipulato in forma scritta. Anche il contenuto è tassativamente indicato: profilo professionale

[23] Dubbi sulla effettiva rappresentatività dei soggetti firmatari sono sollevati, tra gli altri, da Scarpelli, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione dei rapporti di lavoro parasubordinati*, in *Lavoro e Diritto*, 1999, 561-562.

[24] Sulle strutture sindacali di rappresentanza del lavoro «atipico» si rinvia al numero monografico sui nuovi lavori di *Lavoro e Diritto*, n. 4/1999. Cfr. altresì, per alcune condivisibili notazioni critiche, Vallebona, *Profili sindacali del lavoro parasubordinato*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2000, 107-113.

[25] Una rassegna della contrattazione collettiva in materia di collaborazioni coordinate e continuative è curata dalla Nidil-Cgil al sito «<http://www.cgil.nidil>».

[26] Per brevi cenni a questo accordo e, più in generale, alla questione della disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative nel lavoro pubblico cfr. Salomone, *Flessibilità e «parasubordinazione» nel lavoro pubblico*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2000, spec. 341.

[27] Cfr., per un primo commento, Biagi, *Lavoro parasubordinato: accordo CDO non profit-sindacati*, in *Guida al Lavoro*, n. 25/2000, 10 ss.

[28] Cfr. diffusamente Bacchiega, *Lavoro parasubordinato ed autonomia collettiva: il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2000, 357 ss.

[29] In questo senso cfr., giustamente, sul Ddl «Smuraglia», le osservazioni di Liso, *Brevi note a proposito della iniziativa legislativa in materia di lavori atipici*, cit., 866.

coinvolto, oggetto della prestazione, durata della collaborazione, modalità di determinazione del corrispettivo (che, in molti casi, è fissato in misura non inferiore a quanto previsto dai contratti collettivi per analoghe prestazioni di lavoro dipendente, così come stabiliva il Ddl «Smuraglia» prima degli emendamenti apportati dalla Commissione per il Lavoro Pubblico e Privato della Camera dei Deputati). Alcuni accordi prevedono che il contratto individuale indichi anche il luogo di svolgimento della prestazione, con eventuali modalità di accesso ai luoghi aziendali. Essendo quelli in esame accordi-quadro, in molti di essi si prevede come parte integrante un modello di lettera di incarico o un «facsimile» di contratto individuale; inoltre, in alcuni casi, sono parte integrante anche un modello di polizza assicurativa-integrativa e un modello di delega sindacale.

Gli accordi che prevedono un periodo di prova, cioè la quasi totalità, collegano la durata di esso alla durata del contratto di collaborazione (es. 10 giorni per contratto fino a 60 gg., 20 per contratto fra 60 e 120, 30 giorni per contratti di durata superiore ai 120 gg.), oppure prevedono un periodo fisso: per esempio di 30 giorni nell'accordo con il call center Answer. Nel caso dell'accordo con il Comune di Cattolica e della piccola società cooperativa Il Cassantino il periodo di prova viene previsto per il primo contratto stipulato, a meno che fra un contratto di collaborazione e l'altro siano trascorsi più di 24 mesi.

Da notare che alcuni accordi individuano anche gli obiettivi degli incarichi di collaborazione che l'azienda stipula.

È, in particolare, il caso dei due

accordi appena citati, che individuano due tipi di progetti per cui possono essere instaurate collaborazioni coordinate e continuative (o anche occasionali).

Nell'esempio, si individuano due tipi di progetti:

a) rilevazione unità immobiliari urbane;

b) gestione informatica *iter* amministrativi.

All'interno di questi due progetti vengono poi individuati i compiti del collaboratore funzionali alla riuscita di esso.

Tali casi di tassativa elencazione del progetto per il quale il collaboratore si impegna sono, in realtà, parzialmente limitativi del campo di applicazione delle norme degli accordi in questione: queste, infatti, non si applicheranno se il committente stipula contratti di collaborazione aventi oggetti diversi.

Durata minima dei contratti e distinzione fra collaborazione coordinata e continuativa e collaborazione occasionale

La maggior parte dei contratti stipulati dalle associazioni sindacali confederali individua nella mera durata temporale della prestazione la discriminazione fra contratti di collaborazione occasionale e coordinata e continuativa. È evidente, anche da questo punto di vista, l'influenza esercitata dal Ddl «Smuraglia», che nella versione approvata dalla Commissione Lavoro del Senato (art. 3, comma 2, ora soppresso per i profili che qui rilevano), indicava l'obbligo di precisazione della durata del contratto, «che in ogni caso non può essere inferiore a tre mesi, salvo che per i rapporti destinati per loro particolare natura a concludersi in un periodo di tempo inferiore».

L'unico aspetto di novità è che molti dei contratti analizzati han-

no ritenuto opportuno ricomprendere nel proprio campo di applicazione tutte le collaborazioni di durata superiore a due mesi (e non tre come nella versione originaria del disegno di legge). Esistono peraltro alcune eccezioni a questa previsione: l'accordo nazionale tra Assirm e Nidil-Cgil e l'accordo aziendale Answer, per esempio, estendono l'applicazione delle norme a tutte le collaborazioni, senza stabilire alcuna distinzione di carattere temporale, e dunque a prescindere dal carattere o meno occasionale della prestazione lavorativa.

Alcuni accordi fissano anche la durata massima della collaborazione (es. 12 mesi nell'art. 6 Contratto Telcos s.p.a.).

Se la definizione della durata contrattuale minima appare necessaria, forse, per fissare in maniera oggettiva il campo di applicazione delle norme in esame, la fissazione della durata massima appare una forzatura. In questo caso la durata temporale della prestazione assume eccessiva rilevanza, portando a trascurare la valenza progettuale della collaborazione. Del resto, anche la Corte di Cassazione, seppure con talune incertezze, ha chiarito che i requisiti della coordinazione, continuità e prevalente personalità di cui alla fattispecie dell'art. 409, n. 3, c.p.c. non si esauriscono nel semplice dato della durata temporale della prestazione.^[30]

Più recentemente, nell'accordo-quadro stipulato dalla Compagnia delle Opere si è cercato di collegare la durata della collaborazione non solamente ad un periodo temporale prefissato nel contratto individuale, ma alla realizzazione dell'attività, servizio o opera di cui all'oggetto del contratto. In tal modo l'attenzione si sposta verso l'individuazione di

[30] Ampia rassegna in Nogler, *La doppia nozione giuslavoristica di parasubordinazione*, cit.

una valenza progettuale della collaborazione.

Corrispettivo

Gli accordi in esame prevedono l'indicazione, nel contratto individuale, non solo del corrispettivo, ma anche delle modalità di determinazione di esso.

Alcuni collegano il corrispettivo con quanto previsto dai contratti collettivi per prestazioni analoghe di lavoro dipendente (es. accordo Answer), assumendolo come soglia minima, mentre altri, come quello della Compagnia delle Opere, richiamano la proporzionalità all'oggetto della prestazione e alla quantità e qualità dell'attività, o, ancora più genericamente, in riferimento ai valori economici di mercato.

Viene anche previsto, in taluni casi, che il compenso tenga conto della eventuale messa a disposizione, da parte del collaboratore, di mezzi e/o strumenti propri. Altri accordi, per esempio quello con il Comune di Cattolica e quello con Telcos s.p.a., richiamano espressamente una considerazione dei rimborsi spese.

Per quanto riguarda il calcolo del corrispettivo, alcuni accordi individuano anche un livello retributivo minimo calcolato su base oraria (per esempio l'accordo Phone Service Italia e Mazerbrook); altri relativi al caso specifico dei call center definiscono i compensi in base alla durata effettiva della conversazione intrattenuta fra operatore e cliente (ancora, per particolari prestazioni, l'accordo Phone Service Italia e Mazerbrook).

Altre previsioni riguardano le modalità di corresponsione del corrispettivo, al fine di assicurare ai collaboratori maggiore certezza relativamente ai tempi. In questo caso le previsioni degli accordi variano notevolmente fra loro.

Infatti, alcuni contengono la semplice previsione delle modalità e

dei tempi quale contenuto obbligatorio del contratto individuale. Altri, quale quello del Comune di Cattolica o della piccola cooperativa sociale Il Cassantino, prevedono che il collaboratore emetta documento contabile (notula) entro il quinto giorno lavorativo di ogni mese per il mese precedente, e l'azienda versi il corrispettivo entro l'ottavo giorno lavorativo successivo. Il contratto Answer, poi, prevede addirittura un'erogazione del corrispettivo entro il 16 di ogni mese.

Infortunio e malattia: ipotesi di sospensione

Valorizzando quanto previsto dall'art. 3 del Ddl «Smuraglia» gli accordi in questione disciplinano frequentemente anche condizioni, modalità, forme e termini di legittima sospensione del rapporto in caso di maternità, malattia o infortunio.

Nel caso di malattia e infortunio viene garantita, per esempio dall'accordo Telcos s.p.a. la sospensione del rapporto per un periodo massimo di 90 giorni (180 per gravidanza e puerperio). Il limite menzionato per il caso di malattia e infortunio vale, per la durata del contratto di collaborazione, anche per assenze non continuative.

In caso di sospensione viene disposta una sorta di recupero, tramite un automatico allungamento della durata del contratto per un periodo, appunto, pari alla sospensione.

L'accordo della Compagnia delle Opere prevede una sospensione del rapporto differenziata nei due diversi casi di collaborazione con termine «prefissato» (cioè nei cui contratti vi sia una scadenza legata ad un termine temporale) e quelli correlati all'esecuzione di determinate opere o servizi.

Nel primo caso, se la durata della sospensione supera dell'otto

per cento la durata complessiva del contratto, si avrà risoluzione del contratto (salva la possibilità per il collaboratore di farsi sostituire) e al collaboratore sarà assicurata un'indennità pari a 1/6 del compenso che gli sarebbe spettato alla naturale scadenza del contratto.

Nell'altro caso, si avrà una possibilità di sospendere la collaborazione solo fino a quando il committente manterrà un apprezzabile interesse all'adempimento della prestazione.

Salute e sicurezza

In generale, i contratti presi in considerazione si limitano ad assicurare l'applicazione delle leggi in materia. Tuttavia, sembrerebbe necessario andare oltre questo generico riferimento, anche in considerazione di alcune peculiarità delle collaborazioni coordinate e continuative: 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 solo qualora siano stabilmente (o comunque non occasionalmente) inseriti nell'ambiente di lavoro organizzato e gestito dal committente.

Altri istituti contrattuali: maternità, assicurazioni integrative, fondo di solidarietà, formazione e liste di disponibilità

Gli accordi aziendali più completi dispongono anche in merito ad altri istituti contrattuali, che tuttavia non si trovano nella grande maggioranza dei contratti presi in esame.

Si tratta, per esempio, di un minimo garantito (o, comunque, di un'integrazione all'erogazione Inps prevista, come nel caso dell'accordo Telcos s.p.a.) in caso di maternità della collaboratrice o di malattia documentata.

A proposito delle malattie e infortuni, l'accordo con Italservizi s.a.s. prevede che venga costituito un apposito «fondo di solidarietà» per queste evenienze. Ancora, è il caso della stipulazione di polizze di assicurazione integrativa contro gli infortuni e le malattie professionali, come nell'accordo con il Comune di Cattolica o Italtel s.a.s. (nel caso del call center Answer anche polizza kasko al 50 per cento) o di assicurazione per responsabilità civile verso terzi.

In alcuni casi viene prevista la partecipazione dei collaboratori ad appositi corsi di formazione (il riferimento è nuovamente all'accordo Answer) o la possibilità di accesso a quelli organizzati per i lavoratori subordinati (accordo Comune di Cattolica).

Un'altra previsione del contratto Italtel s.a.s. riguarda la formazione di una «lista di disponibilità», nella quale entrano i collaboratori selezionati dal committente, ai quali viene assicurata una attività di collaborazione per una durata minima di 48 ore per tre volte all'anno nel corso dell'anno solare, previa comunicazione scritta.

Recesso e risoluzione del contratto

Abbastanza varie sono le norme che dispongono in merito al recesso e alla risoluzione del contratto.

Alcuni accordi prevedono semplicemente l'obbligo di un preavviso (nel caso minimo si tratta di almeno cinque giorni) per entrambe le parti. L'accordo Telcos s.p.a. prevede anche la possibilità per il collaboratore di adire un'apposita Commissione paritetica di Garanzia e Conciliazione

(entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione).

L'accordo Italtel s.a.s. dispone un rinvio alla contrattazione individuale per fissare i motivi che possono giustificare la cessazione anticipata della prestazione, e, in particolare, quelli che richiedono un preavviso (nel caso di specie di 72 ore) o per i quali non è previsto. Nel caso particolare dell'infortunio o della malattia viene prevista la possibilità di recesso da parte del committente se l'assenza supera il 30 per cento della complessiva durata del contratto.

Gli accordi del Comune di Cattolica e della piccola cooperativa sociale Il Cassantino prevedono che la risoluzione del contratto possa avvenire in caso di inadempimento di una delle parti. In questo caso, dopo aver ricevuto la comunicazione relativa alla risoluzione, la parte ha trenta giorni di tempo per rimuovere le cause di inadempimento, altrimenti il contratto si intende risolto.

Sempre questi accordi prevedono anche cause per il recesso giustificato in alcuni casi tassativi: assenza ingiustificata di quindici giorni o più, compimento di «atti disonorevoli», furto o danneggiamento di beni di proprietà del committente. In altri casi vengono più semplicemente indicati in via esemplificativa ipotesi di inadempimento. Il periodo di preavviso del recesso è correlato alla durata del contratto di collaborazione (es. 10 gg. per contratti di durata inferiore a 60 gg, 20 gg. per quelli con durata compresa fra 60 e 120 gg., 30 gg. per durata superiore ai 120 gg.). Nel patto modenese del dicembre 2000, fatto salvo il diverso accordo tra

le parti, la risoluzione del rapporto può avvenire esclusivamente nelle ipotesi di inadempimento contrattuale, giustificato motivo oggettivo, e per decorrenza del termine.

Ancora una volta, come nel Ddl «Smuraglia», il referente empirico di riferimento pare essere la figura del lavoro dipendente - e la relativa disciplina a essa applicabile -, posto che «sotto l'apparenza di promuovere una disciplina della cessazione anticipata del contratto (...) si fa passare l'idea che la cessazione del contratto debba sempre trovare una giustificazione»^[31].

Diritti sindacali

Tutti gli accordi analizzati riconoscono il diritto ad aderire a organizzazioni sindacali. In molti accordi è prevista l'istituzione di un sistema di rappresentanza unitaria specifica per i collaboratori coordinati e continuativi.

È quindi riconosciuto il diritto a partecipare ad assemblee sindacali, indette dalle rappresentanze aziendali o dalle organizzazioni sindacali stipulanti gli accordi. Viene riconosciuta la possibilità di ottenere permessi per la partecipazione ad assemblee sindacali e, ove prevista la figura del delegato sindacale, come nell'accordo Italtel s.a.s., a quest'ultimo vengono riconosciuti permessi sindacali.

Gli accordi più dettagliati prevedono anche la bacheca aziendale, l'istituto del referendum e una procedura di raffreddamento dei conflitti (accordo Italtel s.a.s.), altri l'uso di strumenti di proprietà dell'azienda per le comunicazioni di carattere sindacale (accordo Answer).

Quasi tutti gli accordi dispongo-

[31] Così, con riferimento al Ddl «Smuraglia», ma considerazioni estensibili alla produzione contrattuale in esame, Liso, *Brevi note a proposito della iniziativa legislativa in materia di lavori atipici*, cit., 866.

no per la trattenuta del contributo associativo sindacale.

Questo viene fissato, ad esempio nell'accordo Italtel s.a.s., in percentuale (generalmente l'uno per cento) del corrispettivo netto percepito in sei mesi, oppure, nell'accordo Telcos s.p.a., è calcolato sul corrispettivo netto totale, ma viene erogato alle organizzazioni sindacali mensilmente.

Conclusioni

L'evoluzione dei rapporti di lavoro è talmente rapida e incessante che i dubbi prevalgono sulle poche certezze.

Esattamente un anno fa chi scrive ebbe modo di sostenere che «legiferare nell'area dei c.d. nuovi lavori è molto difficile, anche perché manca quasi completamente l'esperienza della contrattazione collettiva. Le parti sociali sono state finora le grandi assenti di questa vicenda. Quando furono presentati i primi disegni di legge, all'inizio della legislatura, imprenditori e sindacalisti non colsero l'occasione per impegnarsi in un primo esercizio negoziale che avrebbe potuto segnare almeno le grandi linee dell'intervento del Parlamento.

In questo caso non si potrà certo gridare al tradimento della concertazione.

Vista la sostanziale inazione delle parti sociali, è il legislatore a dover dire la sua. L'importante è che si tratti di una parola chiara, semplice, magari anche di tipo sperimentale (come è avvenuto nel caso della regolamentazione del lavoro in affitto), e non di un modo per allargare l'area del

sommerso e i motivi del contenzioso»^[32].

Trascorso quasi un anno, il giudizio deve essere precisato.

Infatti, se è vero che legiferare nell'area dei nuovi lavori rimane una operazione molto difficile, non si può certo più sostenere che l'esperienza della contrattazione collettiva sia completamente mancata.

La produzione contrattuale pare anzi incessante e in continua evoluzione.

È vero tuttavia che gli attori sociali non sono al momento riusciti a individuare, se non in alcuni casi limitati, un quadro normativo a misura delle logiche e delle esigenze rappresentate dai nuovi lavori. Il rapporto tra iniziative legislative e contrattazione collettiva, come visto, ha anzi dato luogo a un circolo perverso, in cui l'assimilazione delle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro dipendente rappresenta il motivo centrale dell'intervento di regolazione della fattispecie.

Ricorrere a schemi del passato - perdipiù in crisi nella loro stessa area di applicazione tradizionale - per disciplinare fenomeni nuovi pare una soluzione largamente inadeguata a esprimere le logiche dei moderni modi di lavorare e produrre. Le parti sociali possono e devono fare di più, tanto è vero che, quali motori del cambiamento, sono state recentemente «invitate a negoziare e attuare, a tutti i livelli appropriati, accordi (comprese modalità di lavoro flessibili) volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro,

al fine di rendere produttive e competitive le imprese, di raggiungere l'equilibrio necessario tra flessibilità e sicurezza e di migliorare la qualità del lavoro»^[33]. Sebbene sperimentazioni a livello locale e aziendale siano passaggi importanti nella maturazione di una sensibilità nuova nell'accostamento alla regolamentazione del fenomeno, è certo che le parti sociali sono ora chiamate a una operazione di ben più ampio respiro, volta a concertare a livello centrale i tempi e le forme di una riforma complessiva del nostro diritto del lavoro, tale da dare definitivamente corpo a una «carta dei diritti del lavoro frantumato, intermittente e occasionale, perduto o non trovato»^[34]. È l'idea, per la quale da tempo ci siamo espressi, dello «Statuto dei lavori», che contrappone al dualismo tradizionale tra lavoro autonomo e lavoro subordinato una serie di tutele per cerchi concentrici e geometrie variabili a seconda del tipo di istituto da applicare.

Resta in ogni caso confermato, a nostro avviso, che un intervento del legislatore nell'area del lavoro c.d. atipico/parasubordinato, per essere di qualche utilità, dovrebbe prevedere una ridefinizione complessiva delle tecniche di tutela del diritto del lavoro, laddove un intervento circoscritto a questa categoria di rapporti, che somma semplicemente - e semplicisticamente - le tutele del lavoro coordinato a quelle del lavoro dipendente tradizionale, rischia di sollevare più problemi e incertezze di quanto non possa contribuire a risolverne^[35].

[32] Cfr. Biagi M., *Quale Statuto dei lavori*, in *Quaderni di rassegna sindacale - I lavori*, n. 1/2000, pp. 149-155, qui p. 154.

[33] Così, testualmente, il punto 14 degli Orientamenti UE per le politiche dell'occupazione per il 2001.

[34] Così, efficacemente, Romagnoli, *Eguaglianza e differenza nel diritto del lavoro*, in AIDLASS, *Lavoro e discriminazione*, Milano, 1996, 159.

[35] V. già Biagi, *La legge Smuraglia sui lavori atipici*, cit.


CONTRATTI
 CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

marzo 2001

Contrattare: la libertà di riconoscersi

Il Ministro del lavoro ha affermato che il Governo non sarebbe tenuto ad acquisire un eventuale accordo separato per la trasposizione della direttiva sul contratto a termine. Si sostiene che tutti i sindacati rappresentativi dovrebbero sottoscrivere l'intesa per poterla considerare utile ai fini traspositivi. Questa tesi appare destituita di ogni fondamento tecnico e non è certo rispettosa del principio di libertà sindacale della nostra Costituzione. Il Trattato di Amsterdam non fa riferimento alcuno a caratteristiche giuridiche delle organizzazioni sindacali quali la rappresentatività. E nemmeno offre spunti di sorta per affermare che, in regime di pluralismo sindacale come nel caso italiano, sia necessario l'assenso di tutte le maggiori centrali sindacali ai fini di una valida stipulazione di un accordo traspositivo, utile per l'intervento di generalizzazione del Governo. Al contrario esistono ottime ragioni per sostenere che nei rapporti tra le parti sociali esista un principio fondamentale che nessun Governo può travolgere: quello del mutuo riconoscimento. Sta ad esse, associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali, «riconoscersi», cioè selezionarsi vicendevolmente sulla base di criteri mutevoli nel tempo ed anche in virtù di una semplice scelta di reciproca convenienza. Non c'è dubbio alcuno che il principio di libertà sindacale, sancito nella nostra Costituzione e da numerosi testi internazionali vincolanti per l'Italia, implichi anche la non interferenza del Governo nella dinamica del riconoscimento fra parti sociali a fini negoziali. Naturalmente cosa del tutto diversa è l'eventuale intervento del legislatore che prescriba criteri di selezione degli attori. Né vale invocare il profilo dell'opportunità: è perfino ovvio che un sistema di relazioni industriali sia più stabile se i maggiori sindacati sono convergenti nelle scelte negoziali più importanti. Non pare dunque tecnicamente fondata la tesi che vuole la presenza della Cgil (ma il discorso vale per tutti i sindacati) come necessaria per la validità di un accordo collettivo. La giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (si tratta del famoso caso Ueapme) è stata molto chiara in proposito. Anche per le intese a livello comunitario ciò che conta è il mutuo riconoscimento tra le parti. E questo vale per tutti. Il Governo si deve astenere da ogni intervento non richiesto dalle parti sociali, lasciando che si dispieghi liberamente la loro attività negoziale, specialmente quando esse esercitano un ruolo quasi-legislativo. Non sta al potere esecutivo decidere chi abbia titolo per sedere al tavolo contrattuale. Se il principio di libertà sindacale venisse in questo modo calpestato, non resterà che appellarsi alla Corte costituzionale e alla Corte di Giustizia Ue. Sulla libertà di contrattazione collettiva non è davvero il caso di scendere a compromessi.

CONTRATTI
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

gennaio 2001

La nuova Carta europea: valori o precetti?

Il Consiglio europeo di Nizza ha varato la nuova «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea». L'evento è senza dubbio solenne, tanto che si è ricorsi ad una proclamazione. Peccato che questa soluzione nasconda una grande debolezza istituzionale. Non è stato possibile raggiungere un accordo sulla piena integrazione nel Trattato e pertanto si tratta di un documento politico che non avrà vincolatività giuridica. Ciò non significa tuttavia che la Carta non produrrà alcun impatto sul diritto del lavoro e le relazioni industriali, a livello comunitario ed in sede nazionale. Al contrario, è prevedibile che la giurisprudenza della Corte di giustizia e le proposte della Commissione subiranno effetti apprezzabili.

Non si tratta dunque di veri e propri precetti, ma di valori condivisi che dovranno essere convenientemente attuati. Ed in effetti la maggior parte delle disposizioni si riferisce a questioni di fondo: dal diritto di proprietà al diritto di asilo, dai diritti del bambino a quelli degli anziani e dei disabili. Diritti fondamentali della persona, dunque. E, per quanto riguarda la nostra materia, sono senz'altro accettabili diritti ad un collocamento gratuito (e, possibilmente, efficiente), alla tutela contro il licenziamento ingiustificato e così via. Non è facile invece capire cosa c'entrino il «diritto di negoziare e concludere contratti collettivi» (art. 28) e quello alla «informazione e consultazione in tempo utile» (art. 29). Qui siamo nel campo delle relazioni industriali, dove l'unico principio di fondo è quello di libertà di associazione sindacale, oltre naturalmente al diritto di sciopero. Andare oltre è stata una forzatura. In nessun ordinamento giuridico si è consacrato un diritto a concludere (cioè a sottoscrivere) un contratto collettivo. Nessun testo costituzionale giunge a regolare così minuziosamente i diritti di informazione e consultazione, imponendoli in tempo utile, cioè intervenendo sulla procedura. Si tratta di due soli esempi. Si potrebbe aggiungere ancora che la Carta è in contrasto con il Trattato, in quanto il diritto a negoziare contratti è contraddetto dalla norma che nega l'acquisizione di nuovi poteri non previsti dal Trattato stesso. Il quale, come ben sappiamo, esclude ogni competenza in materia salariale, di diritto di associazione e di diritto di sciopero.

Un quadro contraddittorio, come si vede, che spiega (almeno in parte) la mancata integrazione nei Trattati. Meglio sarebbe stato limitarsi ai principi di fondo per trasformare più facilmente i valori in precetti.


CONTRATTI
 CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

dicembre 2000

Contrattare la contrattazione

Nel confronto fra Governo e parti sociali si parla di molte cose in questi giorni. Tengono sempre banco il Tfr, la flessibilità, il sommerso. Tutte cose importanti, per carità. Anche se appare eccessivo che dopo un mese di incontri non ci si sia ancora messi d'accordo neppure sull'agenda. La Confindustria vorrebbe discutere di flessibilità (compresa la revisione della normativa sul part-time e la trasposizione della direttiva sul contratto a termine), soprattutto quella in uscita, mentre la Cgil non ne vuole sapere. Sorprende tuttavia che nessuno degli attori chieda di discutere della cosa più importante, cioè della riforma della struttura del nostro sistema contrattuale. La vera grande riforma sarebbe quella della contrattazione. Perché? È molto semplice dopo tutto. Nella definizione del sistema di regole che costituisce il diritto del lavoro non c'è dubbio che la fonte contrattuale sia decisiva. Nel confronto competitivo con concorrenti ormai sparsi in tutto il mondo le aziende italiane (soprattutto quelle di maggiori dimensioni) reclamano maggiore libertà nel confronto negoziale.

Libertà di scegliersi l'interlocutore sindacale. Libertà di stipulare con esso le condizioni di lavoro più confacenti alla singola realtà aziendale. La spinta in questa direzione è molto forte, non solo in Italia, ma in tutta Europa. In Germania continua la silenziosa emorragia di imprese che abbandonano le associazioni imprenditoriali. In Danimarca i maggiori istituti bancari ormai si sono staccati dalla contrattazione di settore e negoziano aziendalmente. In tutti i Paesi industrializzati la spinta verso il decentramento contrattuale è ormai fortissima, inarrestabile. Non parliamo dei Paesi anglosassoni o dell'estremo oriente, realtà lontane dalle nostre dove la contrattazione interaziendale non ha mai messo radici. Limitiamoci all'Europa. Anche nei sistemi contrattuali, come quello tedesco, più tenacemente imperniati sulla contrattazione di settore, ormai le pratiche di opting out contrattuale sono sempre più frequenti. Così pure in Francia dove la legge sulle 35 ore ha ulteriormente rafforzato i negoziati aziendali. È il contratto collettivo lo strumento principe per coniugare flessibilità e sicurezza.

Occorre quindi anche in Italia riprendere il discorso bruscamente interrotto con il Patto di Natale del 1998 quando ci si limitò a confermare gli assetti contrattuali definiti dal protocollo del 1993. Ecco la riforma di cui abbiamo bisogno, urgentemente. Dobbiamo ricontrattare la contrattazione: altrimenti andrà fuori controllo.



Prove di mini-concertazione

Mentre le Finanziaria inizia il suo cammino parlamentare si fanno prove di mini-concertazione sociale. Alla Presidenza del Consiglio ferve una attività discreta ma non per questo meno importante. Si discute di trattamento di fine rapporto e flessibilità sul lavoro. Sindacalisti delle due parti e tecnici del Governo provano in queste ore a fare quello che di solito non riesce alla luce del sole, ai tavoli sovraffollati della megaconcertazione. L'esito è ovviamente incerto, ma il metodo e, soprattutto, la sostanza degli argomenti in discussione sono davvero importanti per il mondo delle imprese e del lavoro.

Innanzitutto parliamo del metodo. La concertazione in pompa magna forse ha fatto il suo tempo. Cosa si può mai realizzare quando nella Sala Verde di Palazzo Chigi si accalcano oltre trenta sigle sindacali, dell'una e dell'altra parte? Non solo, ma non esistono strumenti per condurre un efficace monitoraggio circa gli adempimenti delle misure concordate. Allora può valer la pena dare retta a Giuliano Amato che appunto sta facendo prove di mini-concertazione. Qualche cena, riunioni ristrette, molti esperti discretamente al lavoro. Chissà che in questo modo non si faccia più strada.

C'è poi la questione di sostanza, lo scambio fra riforma del trattamento di fine rapporto e provvedimenti sulla flessibilità del lavoro. Gli imprenditori sembrano disposti a ragionare sull'utilizzazione del trattamento di fine rapporto per la costituzione dei fondi pensione, anche se rivendicano la salvaguardia del principio della volontarietà. In cambio sono sul tavolo questioni decisive come la trasposizione della direttiva comunitaria sul contratto a termine, la revisione del decreto sul part-time, la definizione, in un modo o nell'altro, della lunga trattativa su arbitrato e conciliazione nelle controversie di lavoro. Per non parlare della questione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, cioè della revisione della reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo.

Si tratta di questioni importanti, forse eccessive per un tavolo mini-concertativo. Staremo a vedere.

Spesso la Finanziaria è riuscita ad introdurre misure impensabili nell'ambito di provvedimenti specifici. Sarebbe la vittoria della mini-concertazione. Purché si tratti di misure serie, finalizzate a modernizzare davvero il nostro mercato del lavoro. Di norme ambigue nessuno sente davvero la necessità.

Commissione europea: piano occupazione 2000-2001

Guida al Lavoro
26 settembre 2000, n. 37, 23

L'impegno prioritario diventa quello di realizzare la piena occupazione, innalzando innanzitutto il livello di occupazione, dall'attuale 62,2 per cento, al 70 per cento entro il 2010

La Commissione europea elabora annualmente una valutazione in tema di occupazione, con cui vengono rilevati i progressi compiuti dai vari Stati membri dell'Unione nel loro complesso, anticipando poi le proposte per l'anno successivo.

Si tratta del «processo di Lussemburgo» varato alla fine del 1997 e confermato al recente Consiglio europeo di Lisbona.

La Commissione quindi produce in questo periodo dell'anno tre documenti decisivi all'interno del suddetto processo di coordinamento, e cioè:

- la proposta per il rapporto congiunto sull'occupazione per il 2000, da concordare con il Consiglio entro la fine dell'anno;
- le raccomandazioni indirizzate agli Stati membri;
- le proposte per gli «orientamenti» (o «linee-guida») che dovranno essere osservati dagli Stati membri nel 2001, sottoposti alla decisione del Consiglio che dovrebbe deliberare entro la fine dell'anno.

Si tratta di documenti (soprattutto la proposta di rapporto congiunto) assai complessi e volumi-

nosi. Si procederà, pertanto, a cogliere solo alcuni spunti riguardanti più da vicino il caso italiano o comunque più direttamente rilevanti ai fini del diritto del lavoro e delle relazioni industriali.

Il caso italiano

Il giudizio rivolto alle politiche per l'occupazione intraprese dal nostro Stato è molto severo, essendoci stati addebitati diversi «debiti formativi»; siamo rimandati, secondo la terminologia di un tempo, con un giudizio che concede poche speranze per l'avvenire.

La Commissione si occupa dell'Italia innanzitutto con riferimento alla politica per l'occupabilità, l'obiettivo principale avuto di mira dalla strategia di Lussemburgo.

La realizzazione di un progetto di modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego è ancora lontana, come del resto chiaramente espresso nel nostro Piano nazionale di azione per l'occupazione (Nap), laddove il Governo ha dichiarato che non saremo pronti prima del 2003.

Tale dichiarazione ha determinato l'inserimento del nostro Paese nel gruppo degli Stati (assieme alla Grecia e, in parte, al Belgio) che, prevedibilmente, non consegneranno entro il 2003 - al termine del ciclo quinquennale del processo di Lussemburgo - l'obiettivo di assicurare a tutti gli adulti (entro i primi 12 mesi di disoccupazione) e a tutti i giovani disoccupati (prima che scadano i primi 6 mesi) un intervento di politica attiva del lavoro.

La Commissione si limita a prender atto che le misure legislative in tema di «occupabilità» sono state varate (almeno in parte), specificando, però, che si registra un ritardo nella relativa attuazione, rilevando in particolar modo l'inattività dei centri per l'impiego collocati nelle regioni meridionali, laddove ci sarebbe più bisogno di un intervento pubblico.

Non solo, ma altri interventi, puntualmente promessi ogni anno, quali la riforma degli incentivi per l'occupazione e quella degli ammortizzatori sociali, sono rinviati ancora una volta al 2001.

Con franchezza la Commissione ci sconsiglia di attendere oltre.

La prossima volta potremmo costituire una categoria a sé: quella dell'unico Stato membro inosservante rispetto al capitolo dell'occupazione del Trattato di Amsterdam.

A questo punto le raccomandazioni rivolte nei nostri confronti assumerebbero il sapore di una condanna senza appello.

Comunque la Commissione propone anche quest'anno numerose raccomandazioni nei confronti della nostra politica per l'occupazione.

Ci viene calorosamente consigliato di adottare misure che realizzino un mix fra i vari «obiettivi pilastro» della strategia di Lussemburgo (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità).

Come già accennato, forse il punto più dolente è quello della riforma

ma dei servizi per l'impiego, ma vengono sottolineate almeno altre due esigenze: quella cioè di affrontare l'impressionante *gender gap* che caratterizza il nostro mercato del lavoro, nonché di individuare obiettivi precisi, misurabili e quantificati, per realizzare un sistema di formazione permanente.

Adattabilità nel coordinamento delle politiche occupazionali

Le proposte rivolte al Consiglio per il «rapporto congiunto» di fine d'anno in materia di occupazione si riferiscono a molti profili: quello sul quale la Commissione manifesta più insoddisfazione, per i progressi conseguiti in generale dagli Stati membri, è l'adattabilità. Bruxelles vorrebbe in proposito un adattamento del diritto del lavoro, cioè una modernizzazione delle tipologie contrattuali che meglio regolino le nuove forme di organizzazione del lavoro.

È innegabile che qualche passo avanti si è fatto, in tema di modulazione dell'orario di lavoro, di part-time, di telelavoro, ma si tratta - dice la Commissione - di interventi sporadici, non bastevoli a realizzare compiutamente la riforma organica della legislazione del lavoro che si rende invece necessaria.

Bruxelles non propone certo un progetto deregolatorio, invitando anzi le parti sociali a prendere iniziative, provvedendo loro stessi all'opera modernizzatrice che i Governi evidentemente non riescono a realizzare.

L'ammonimento è assai perentorio e dovrebbe essere preso più seriamente dai destinatari. Non meno chiaro è l'invito a procedere nella definizione di politiche per l'occupazione su scala regionale e locale.

Nei Nap compilati dai diversi

Governi per l'anno in corso si nota una certa tendenza al decentramento, ma tanto non basta.

La devoluzione di competenze amministrative (come avviene in Italia e in Spagna) non coincide necessariamente con una diversificazione su base territoriale delle relative politiche.

In proposito non mancano da noi novità incoraggianti come il Patto di Milano e quello di Ferrara. Il primo, esemplare per la logica «inclusiva» che dovrebbe caratterizzare ogni intervento pubblico concertato; il secondo, assai significativo perché inaugura l'esperienza di «Piani locali per l'occupazione» strutturati secondo lo schema del processo di Lussemburgo.

Orientamenti per il 2001: novità nella continuità

Il «pacchetto per l'occupazione» proposto dalla Commissione comprende anche gli «orientamenti» che dovrebbero, se confermati dal Consiglio, guidare l'azione degli Stati membri nel 2001. In tal caso lo spirito di Lussemburgo viene integrato da quello di Lisbona, città in cui ha avuto luogo il Consiglio europeo straordinario per l'occupazione nella primavera scorsa. L'impegno prioritario diventa davvero quello di realizzare la piena occupazione, innalzando innanzitutto il livello di occupazione dall'attuale 62,2% al 70% entro il 2010.

Gli obiettivi si dilatano ulteriormente, divenendo ancor più ambiziosi.

Per realizzarli occorre sperimentare nuove formule giustamente suggerite da Bruxelles, come la regolarizzazione del mercato dei servizi alla persona (si tratta dell'orientamento n. 11 nella nuova numerazione), attualmente oggetto di sforzi concertativi da parte dei Comuni di Modena e di

Milano. Non meno incisiva è la linea guida n. 4 quando prescrive interventi di formazione continua a beneficio degli adulti, «inclusi quelli con contratti atipici». La proposta della Commissione è davvero precisa: tende ad innalzare entro il 2010 il numero dei giovani fra i 18 e i 24 anni che abbiano un livello di educazione corrispondente soltanto alla scuola secondaria e che non siano coinvolti in un programma di formazione permanente.

Spetterà agli Stati membri indicare le quantità di soggetti da coinvolgere, ma è indubitato che si tratterà poi di obiettivi da rispettare seriamente.

Rispetto agli anni precedenti, si prospetta un'importante novità costituita dal nuovo orientamento 3 che richiede di «adottare misure positive per mantenere la capacità lavorativa e la professionalità dei lavoratori più anziani, per introdurre modalità lavorative flessibili e per accrescere la consapevolezza delle potenzialità dei lavoratori più anziani».

Si tratta insomma, prosegue questo orientamento, di introdurre nuovi incentivi per i lavoratori più anziani affinché rimangano attivi sul mercato del lavoro. Una scelta coraggiosa, apertamente innovativa, del tutto necessaria viste le tendenze demografiche in atto, che contraddice alcune politiche del passato (ad esempio i prepensionamenti).

Esistono Paesi, fra cui certamente il nostro, che dovranno ripensare completamente la propria politica dell'occupazione sotto questo profilo.

Il ruolo delle parti sociali

In tema di modernizzazione del mercato del lavoro, il nuovo orientamento n. 14 non contiene grandi novità sul piano sostanziale, bensì sotto un profilo procedurale. L'indicazione è infatti quel-

la di realizzare un forte coinvolgimento delle parti sociali a tutti i livelli.

Si afferma in proposito che «nell'ambito del processo di Lussemburgo le parti sociali sono invitate a riferire annualmente quali profili della modernizzazione del mercato del lavoro siano stati regolati in sede negoziale, così come la situazione della loro implementazione e l'impatto sul mercato del lavoro».

Associazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali, su scala nazionale ma anche a livello comunitario, dovranno rendere conto circa l'assolvimento di questo obbligo, rivolto loro in modo senz'altro perentorio, tenuto conto dell'insufficienza fin qui rilevabile del loro contributo. Si tratta di un vero e proprio obbligo di negoziare o, per dirla all'americana, di un *mandatory bargaining topic*.

Si dovrà negoziare in proposito, senza, ovviamente, alcun vincolo di dover raggiungere un accordo. Si tratta di una novità importante: ancorché sfornita di sanzione (salvo le «raccomandazioni» che potranno essere indirizzate poi nel 2001).

Il tema «modernizzazione del mercato del lavoro» dovrà quindi sempre comparire nelle agende contrattuali.

Nessuna delle due parti potrà rifiutarsi, su richiesta dell'altra, di negoziare in argomento.

Altri orientamenti non sono meno significativi in proposito.

Secondo l'orientamento n. 15 gli Stati membri e le parti sociali dovranno «esaminare la possibilità di incorporare negli ordinamenti nazionali forme contrattuali più flessibili», garantendo al tempo stesso adeguata sicurezza a chi lavora con le stesse.

Non solo, ma a mente dell'orientamento n. 16 le parti sociali dovranno negoziare con particolare intensità in tema di formazione continua.

L'obiettivo è quello di garantire ad ogni lavoratore entro il 2003 (in pratica alla fine del primo ciclo quinquennale del processo di Lussemburgo) un'adeguata educazione informatica.

Cenni conclusivi

Come si vede non mancano spunti assai innovativi.

I nuovi orientamenti per il 2001 (in attesa, è bene ripeterlo, della conferma da parte del Consiglio entro fine anno) legittimano i vari attori sociali ad impostare diversamente il dialogo sociale o comunque anche il tradizionale confronto negoziale.

L'Europa offre importanti opportunità.

Si tratta di saperle cogliere.

Il contratto di prima esperienza nel patto territoriale di Ferrara

Guida al Lavoro
8 agosto 2000, n. 31, 19

L'accordo raggiunto a Ferrara tra Comune, Provincia, Organizzazioni sindacali e imprenditoriali introduce un'innovativa tipologia di contratto a termine (il contratto di prima esperienza - Cpe) con finalità formativa volto ad agevolare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

Un Piano (e non solo un Patto) di tipo europeo

Di Patti territoriali se ne sono visti tanti e non sempre si è trattato di esperienze felici.

Ecco perché l'esempio che proviene da Ferrara va salutato con particolare soddisfazione.

Infatti, pur restando tecnicamente tale, questo Patto territoriale compie un netto salto di qualità e si inserisce compiutamente nella «strategia europea per l'occupazione», inaugurata dal Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo del 1997 e confermata successivamente fino al recente Consiglio europeo straordinario di Lisbona, in attuazione del capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam.

L'accordo del 29 giugno 2000 è, infatti, strutturato secondo quelli che in gergo comunitario vengono definiti come quattro «pilastri»: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

Si tratta esattamente della articolazione di fondo su cui ogni an-

no vengono definite le cosiddette «linee guida» od «orientamenti» ad opera del Consiglio europeo e che i Governi nazionali sono chiamati ad implementare attraverso i «Piani nazionali di azione per l'occupazione», soggetti a loro volta a revisione «fra pari» (ad opera cioè degli altri Stati membri), fino a sfociare in una valutazione complessiva delle singole politiche nazionali nel cosiddetto «rapporto congiunto» della Commissione e del Consiglio alla fine dell'anno.

Questo processo, ormai al terzo anno, è stato finora circoscritto alla dimensione nazionale.

Tuttavia, è cresciuta nel tempo la convinzione che solo una più dinamica partecipazione delle Regioni e degli enti locali possa davvero determinare un migliore risultato in termini di lotta alla disoccupazione.

In questo senso si esprime, con molta decisione, la stessa Commissione europea nella Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, intitolata «Agire a livello locale in materia di occupazione. Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione» (Bruxelles, 7 aprile 2000, COM (2000) 196 definitivo).

Dunque è davvero opportuna l'intuizione del Comune e della Provincia di Ferrara di realizzare uno sforzo concertativo imperniato sull'idea del Patto territoriale arricchita dal collegamento con il «processo di Lussembur-

go» (come viene definita in breve la «strategia europea per l'occupazione»).

È davvero tempo di realizzare «Piani di azione per l'occupazione» a livello locale per cogliere le peculiari caratteristiche dei singoli mercati del lavoro, proponendo misure ed interventi raccordati con l'impostazione comunitaria.

L'accordo ferrarese è inoltre qualcosa di più di un Patto.

Si tratta, infatti, di un Piano di azione; quindi di un programma che dovrà essere realizzato con scadenze e controlli ben individuati.

Un esempio che ben potrebbe essere seguito da altri Comuni, Province e Regioni.

Una novità: il «contratto di prima esperienza»

Nella parte dedicata alla «occupabilità» (ma avrebbe ben potuto trovar posto anche in quella della «adattabilità») si introduce il «contratto di prima esperienza» che realizza una novità davvero significativa nella tipologia dei contratti volti ad agevolare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Il «contratto di prima esperienza» (Cpe) fa seguito ad una prima esperienza di tirocinio con interventi formativi che vengono precisati nel Piano ed ai quali quindi si rinvia.

Misure importanti, s'intende, ancorché in linea con quanto già da tempo attuato da numerose amministrazioni regionali e locali. È invece del tutto nuovo il fatto

che, «al positivo compimento dello stage, e dopo il superamento dell'esame per la certificazione delle competenze, il giovane venga assunto con contratto di prima esperienza a tempo determinato, della durata minima di sei mesi e della durata massima di dodici mesi congrui all'espletamento del percorso di inserimento».

Si tratta di un nuovo tipo di contratto a termine con finalità formativa, diverso dall'apprendistato e dal contratto di formazione e lavoro (Cfl).

Non si fa riferimento ad alcun tipo di causale ed è quindi da ritenere che le parti (comprese Cgil, Cisl e Uil) abbiano voluto superare la casistica prevista dai contratti collettivi nazionali di categoria. A questo proposito, infatti, ci si limita a prevedere che «a livello di singola azienda, le parti competenti potranno verifi-

care sia la congruità del numero di contratti di prima esperienza (Cpe) rispetto alle percentuali massime di contratti a termine previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, sia, al termine dell'esperienza stessa, le possibilità di reimpiego dei medesimi soggetti secondo le forme previste dalla legislazione vigente».

Come si può notare, si tratta di un rinvio alquanto debole alla contrattazione settoriale di primo livello.

Il controllo del rispetto delle percentuali massime di contratti a termine appare come una semplice eventualità e, in ogni caso, non sono rinvenibili causali di sorta, negozialmente identificate, che limitino l'esercizio del contratto di prima esperienza.

Dovrà evidentemente trattarsi di un'assunzione a termine ben inserita in un contesto formativo. Al di là di questo non ci sono altri vincoli.

Conclusioni

Dopo il rumore suscitato dall'Intesa «Milano Lavoro», assai più circostanziata nella precisazione di causali (almeno soggettive, ma in realtà anche oggettive) di assunzioni a termine, appare in un certo senso sorprendente la previsione - assai innovativa, sebbene al tempo stesso un po' generica nella disciplina negoziale - del contratto di prima esperienza (Cpe) ferrarese.

Anche la Cgil ha in questo caso concorso a varare il Patto/Piano con un'innovazione di questa portata.

Forse il percorso ferrarese non ha subito l'intensa politicizzazione che ha afflitto la vicenda milanese.

Oppure si tratta di scelte diverse delle strutture territoriali delle confederazioni.

Ed anche questa sarebbe un'importante novità.

Piano nazionale occupazione 2000: ancora un rinvio

Guida al Lavoro
13 giugno 2000, n. 23, 12

Dopo il confronto con le parti sociali, è stato approvato, in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 2 giugno 2000, il Piano di azione nazionale per l'occupazione 2000

Il Piano nazionale di azione per l'occupazione 2000 (National Action Plan for Employment, in gergo Nap/Pan) è stato finalmente ufficializzato dal Governo italiano, in consistente ritardo rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea, anche a causa della recente crisi di Governo. Si tratta di un documento fondamentale nel quadro del coordinamento delle politiche dell'Unione europea previsto dal capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam. Non solo, costituisce anche un atto ufficiale e impegnativo degli orientamenti in materia di politica del lavoro e conviene quindi riferirci ad alcuni passaggi significativi che si prestano a qualche commento.

Gli incentivi per l'occupazione

Nella parte iniziale del Nap dedicata agli «incentivi per l'occupazione» si legge che «come annunciato nel precedente Pan, la riforma avrebbe dovuto compiersi entro il 1999, senza comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Una proroga della scadenza della riforma

complessiva - fissata entro il 31 marzo 2001 - è derivata dai nuovi obiettivi a essa assegnati in tema di ammortizzatori sociali». Sotto questo profilo, l'unica novità, peraltro nota, è quella del rinvio.

Si prosegue osservando che «per i contratti a contenuto formativo - per i quali un testo definitivo è previsto nei prossimi mesi - il contratto di apprendistato assume una funzione centrale per l'inserimento nel settore privato e pubblico dei giovani fino a 25 anni di età (29 se laureati)».

Si annuncia che «a questo strumento si affiancherà una seconda tipologia di contratti indirizzata all'inserimento dei lavoratori adulti (disoccupati di lunga durata, donne in rientro lavorativo, lavoratori più anziani, persone in aree in elevato tasso di disoccupazione), con incentivi commisurati alla durata del contratto e all'eventuale stabilizzazione del rapporto di lavoro».

La prospettazione di questo secondo strumento, in pratica sostitutivo dei contratti di formazione e lavoro, è sicuramente interessante. Occorre rilevare tuttavia che si tratta di un'indicazione ancora assai vaga. Un «contratto di inserimento» dovrebbe effettivamente risultare incentivante non solo da un punto di vista economico, ma anche e soprattutto normativo. Si tratterà di una forma particolare di contratto a termine, con un regime particolare in quanto indirizzato a particolari soggetti a rischio di emarginazione sociale?

Allo stato non è dato sapere.

Le politiche attive per l'impiego

Su questo punto, con riferimento cioè al riorientamento alla prevenzione dei servizi pubblici per l'impiego (Spi), il Nap è assai sincero.

Si afferma infatti che «lo stato di attuazione degli Spi nel 1999 non ha consentito una piena applicazione dei principi delineati nelle prime due linee guida, in merito alle quali l'impegno, sancito nel Pan dello scorso anno, è da conseguire entro il 2003».

Almeno tre/quattro anni ancora per poter disporre di efficienti servizi pubblici per l'impiego, dunque. Se non è una confessione di impotenza, siamo però molto vicini a un'ipotesi del genere. Infatti i Piani nazionali per l'occupazione (almeno quegli degli anni scorsi) degli altri Paesi membri dell'Unione europea non contenevano impegni da conseguirsi in un arco temporale così differito.

Occupazione e sviluppo locale

Patti territoriali e contratti d'area: questo punto del Nap italiano contiene alcuni dati interessanti: 61 sono finora i patti territoriali finanziati, mentre i contratti d'area sono 15, il tutto a fronte di un'erogazione di oltre 1.000 miliardi di lire (dati a fine gennaio 2000).

Peccato che il documento non dia risposta al quesito forse più importante: quanti posti di lavoro sono stati creati?

Eppure proprio questo è il riscontro atteso dalle autorità comunitarie e dall'opinione pubblica.

Lavoro e impresa sommersi

Il fenomeno, si sa, è impressionante. Lo stesso Nap sostiene che «il tasso di irregolarità medio del sistema sarebbe intorno al 15%, con valori superiori al 20% nel Mezzogiorno».

Come rispondere alla sfida?

«La principale novità istituzionale - si afferma - è costituita dal Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare». Il documento precisa in proposito che la rete di commissioni regionali e provinciali dovrebbe funzionare sul modello di quella insediata a Palazzo Chigi ed è presieduta dal Prof. Luca Meldolesi. Un'informazione utile ma, con tutta evidenza, non decisiva. Quali altri strumenti utilizzare, allora? Si apprende in proposito che «sono in fase di riprogettazione i contratti di riallineamento ed emersione che prevedono il graduale avvicinamento delle retribuzioni dei lavoratori precedentemente sommersi a quelle dei contratti nazionali. Le proposte in merito verranno presentate alla Commissione nel prossimo futuro».

Non c'è bisogno di dire che anche su questo punto siamo sempre fermi a una lista di buone intenzioni.

La questione immigrazione

Limitrofa alla problematica del sommerso è la questione dell'immigrazione.

A tal proposito il Nap riconosce «la specificità della situazione degli immigrati» e denuncia che «è ampio il ricorso al lavoro degli immigrati da parte delle famiglie per il lavoro domestico e di cura». Si stima che in futuro le imprese «prevedono di assumere nei prossimi due anni ben venticinque immigrati su cento lavoratori, con punte ancora più alte nelle aree industriali del Centro-Nord». Denunciata la gravità della situazione, non vengono pro-

poste soluzioni, almeno nell'immediato.

Si dice che «il Governo si è proposto di uscire dal circolo vizioso delle regolarizzazioni con una politica volta da un lato a rafforzare le misure di contrasto dell'immigrazione clandestina, dall'altro a favorire maggiori ingressi regolari per motivi di lavoro». Come questo avverrà, non è dato sapere. Peccato che tante esperienze (ad es. quella del Patto di Milano) non vengano neppure segnalate.

Promuovere l'adattabilità

La parte del Nap che riguarda direttamente l'adattabilità consente di fare il punto su alcune questioni centrali nell'attuale dibattito sindacale e scientifico. Per quanto riguarda il lavoro temporaneo il Nap stima che nel 1999 siano stati coinvolti «circa 200.000 lavoratori e 37.000 imprese, con una durata media delle missioni pari a circa due mesi di attività lavorativa». Si tratta di «una percentuale pari allo 0,7% della popolazione attiva, inferiore alla media europea, ma in crescita». Un giudizio sul quale si può tutto sommato convenire.

Difficile invece condividere la valutazione della recente riforma del part-time, in attuazione della direttiva 97/81/Ce. La nuova normativa viene presentata come innovativa in quanto alle aziende «è stata riconosciuta la possibilità di ricorrere al lavoro supplementare, in precedenza vietato, e di variare la collocazione temporale dei turni di lavoro previa stipulazione di un patto in tal senso col lavoratore (una forma temperata di part-time «a chiamata»)). In realtà siamo ben lontani dalla fattispecie del «lavoro a chiamata» presente, ad esempio, nella legislazione olandese, dove semmai il modello assunto come punto di riferimento è quello del lavoro interinale, essendo comunque corrisposta una

indennità di disponibilità. In effetti, la nuova normativa italiana richiede ancora una volta che ogni elemento di flessibilità della prestazione a part-time venga predefinito in anticipo, il che costituisce una contraddizione in termini.

Interessante è poi la prospettiva che si apre con riferimento alla trasposizione della direttiva 99/70/Ce, scaturita dall'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso fra l'Unice, il Ceep e la Ces. A tal proposito il Governo ricorda di aver offerto fin dal febbraio scorso l'opportunità di negoziare un accordo a fini traspositivi e di questo occorre dare senz'altro atto all'attuale Esecutivo, nell'auspicio che le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali si avvalgano pienamente di questa opportunità. Non si comprende invece l'affermazione secondo cui «una recente sentenza della Corte Costituzionale ha affermato che la legislazione italiana vigente è già fondamentalmente in linea con le prescrizioni della direttiva comunitaria». In realtà l'intervento della Consulta in materia di referendum non può costituire un limite all'attività negoziale degli attori sociali.

Infine, per quanto concerne questa sezione, il Nap dedica qualche riga a quelle che curiosamente vengono definite «modalità contrattuali non tradizionali».

A tale proposito «si registrano interventi volti a ridurre il dislivello contributivo tra lavoratori alle dipendenze e lavoratori parasubordinati (collaboratori coordinati e continuativi), accelerando l'innalzamento degli oneri previdenziali a carico di questi ultimi». Curiosamente non si fa cenno alla legge in discussione in Parlamento (cd. legge Smuraglia). Peccato che su un tema così centrale (i parasubordinati si avviano a toccare il tetto dei due milioni) il Governo non abbia voluto spingersi oltre.

Concertare la flessibilità

Il Nap 2000 si presenta dunque sorprendentemente evasivo su questioni importanti. Difficile non concludere con un'annotazione del genere quando, nella parte del documento che replica alle «raccomandazioni» giunte da Bruxelles a proposito del Nap 1999, si afferma: «Mentre emergono imprese e lavoratori irregolari, si sta provvedendo a disciplinare il mercato del lavoro attraverso la legislazione (oggi all'esame in Parlamento) e la contrattazione collettiva riguardanti i lavori «atipici»: si tratta di coniugare una protezione effettiva dei diritti dei lavoratori con la flessibilità domandata dalle imprese». Già, ma come?

La risposta sembrerebbe essere quella della concertazione.

Nella parte dedicata alle «parti sociali» se ne fa addirittura un panegirico, incorrendo in alcune esagerazioni o comunque dando

informazioni non sempre rispondenti al vero. Si afferma ad esempio: «La concertazione è stata impiegata in temi quali i servizi per l'impiego, i lavori «atipici», il lavoro a tempo parziale ...». Francamente non consta che tutto questo sia avvenuto, come testimoniano le polemiche seguite all'emanazione del decreto sul part-time.

Un conto è la convocazione delle parti sociali con la consegna di testi in corso di elaborazione, altra cosa è un pieno coinvolgimento dei rappresentanti di imprenditori e sindacati in un'autentica prospettiva di lavoro comune. In ogni caso questa parte del Nap è utile in quanto riporta lealmente le richieste degli uni e degli altri o, a volte, di entrambi. In quest'ultima ipotesi ricade la richiesta per cui «il ritmo di attuazione delle misure di politica attiva deve essere più rapido, particolarmente per i servizi per

l'impiego». Invece i datori di lavoro vorrebbero «interventi sulla flessibilità del lavoro (anche in uscita), intervenendo per ridurre la complessità e la vincolistica dei processi». Richiesta, ovviamente, da condividere pienamente. I sindacati per parte loro «chiedono che s'intensifichi il dialogo con le parti sociali sul tema dei lavoratori «atipici», mentre «la rappresentanza dell'industria ... non ritiene prioritario questo tema».

Il Governo non prende sul punto posizione.

Un Nap interlocutorio, dunque, figlio di una stagione politica instabile e incerta. Ma anche carente di informazioni.

Al terzo anno di questo esercizio di coordinamento delle politiche occupazionali ci si sarebbe aspettati qualcosa di più di un semplice rinvio.

La legislazione sullo sciopero: riforma o novella?

Guida al Lavoro
25 aprile 2000, n. 16, 10

La legge n. 83/2000, che ha modificato la legge n. 146/1990 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi essenziali, contiene sicuramente numerose innovazioni

In questa sede, si intende richiamare qualcuna delle modifiche introdotte in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali soprattutto al fine di valutare se si sia di fronte a una effettiva riforma ovvero più semplicemente a un intervento novellatorio.

Non si tratta evidentemente di una semplice disquisizione sui termini.

Il punto è un altro, cioè quello di verificare se l'intervento del legislatore a dieci anni dall'approvazione della legge n. 146/1990 sia stato davvero incisivo e comunque sufficiente a risolvere i problemi applicativi evidenziatisi in questo arco di tempo.

L'obbligo di comunicazione

Una novità senza dubbio rilevante è quella prevista dall'art. 1, comma 1, della legge n. 83/2000 che modifica l'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990, accollando ai soggetti che proclamano lo sciopero (tutti, quindi non soltanto le organizzazioni sindacali) «l'obbligo di comunicare per iscritto, nel termine di preavviso, la durata e le modalità di

attuazione, nonché le motivazioni dell'astensione collettiva dal lavoro».

Questa è un'autentica novità nel nostro ordinamento: all'obbligo di preavviso si aggiungono ora il dovere di comunicazione e quello di motivazione.

È molto utile che i soggetti promotori della «astensione collettiva dal lavoro» (il legislatore già manifesta a questo punto una propensione a richiamare anche forme di protesta diverse dallo sciopero tradizionale) debbano precisare le motivazioni in quanto in tal modo si può senz'altro agevolare l'intervento mediatorio e/o conciliativo dell'ente eventualmente preposto a tali attività.

Ovviamente sono importanti anche la durata e le modalità di attuazione dello sciopero, a maggiore salvaguardia degli utenti.

Questo profilo rientrava peraltro già nel meccanismo del vecchio testo legislativo. È nuovo il fatto che si debbano motivare le ragioni della protesta, esponendosi, anche in tal modo, al giudizio dei mezzi di informazione e dell'opinione pubblica.

Dovrebbero quindi in tal modo cessare finalmente quelle forme di protesta delle quali in passato si ignoravano le ragioni.

La stessa norma appena richiamata precisa, poi, che «la comunicazione deve essere data sia alle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, sia all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'articolo

8, che ne cura la immediata trasmissione alla Commissione di garanzia di cui all'articolo 12». Dunque la Commissione viene posta, seppur indirettamente, a conoscenza delle ragioni dello sciopero, ciò che costituisce condizione necessaria (ancorché, forse, non sufficiente) per un intervento mediatorio.

Tuttavia, come si noterà più avanti che a questa apertura del legislatore verso un intervento mediatorio non corrisponde, purtroppo, il riconoscimento di effettivi poteri in capo alla stessa Commissione.

Le procedure di raffreddamento

All'articolo 1, comma 4, della legge n. 83/2000 si modifica l'articolo 2, comma 2, secondo periodo, della legge n. 146/1990, richiedendo che le intese fra le parti sulle prestazioni indispensabili prevedano «in ogni caso ... procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero ...».

Anche in questo caso occorre non sottovalutare la portata dell'innovazione. La previsione impone che procedure di raffreddamento facciano parte delle intese fra le amministrazioni o le imprese e i rappresentanti dei lavoratori come condizione per la validazione da parte della Commissione di garanzia.

Si tratta di una materia che obbligatoriamente deve essere disciplinata in tali «contratti o accordi collettivi».

Materia obbligatoria di negoziazione, quindi, al fine del conseguimento della validazione, con efficacia generalizzata, dell'intesa a opera della Commissione di garanzia.

A questo proposito si può esprimere consenso circa i contenuti del precetto e le tecniche adottate per realizzarlo.

È da condividere l'imposizione di seguire un iter procedurale che raffreddi lo stato di tensione fra le parti e possa eventualmente evitare il ricorso al conflitto. È altrettanto giusto peraltro aver rinviato all'autonomia collettiva per la concreta definizione di questi profili.

Certo si sarebbe potuto (e, forse, dovuto) fare qualcosa di più in questa fase così delicata, dove ancora si può intervenire per evitare l'astensione dal lavoro e quindi i disagi per gli utenti.

Magari precisando meglio le caratteristiche minime della procedura di raffreddamento, con l'ingresso di un soggetto terzo abilitato professionalmente a esercitare un ruolo mediatore.

Il rischio è che le procedure di raffreddamento siano molto blande e quindi inefficaci.

Importante, anzi decisiva in proposito, sarà l'esperienza applicativa e gli orientamenti che verranno maturati dalla Commissione di garanzia.

La validazione di tali intese dovrà auspicabilmente essere rigorosa, accertando che i percorsi conciliativi e/o mediatori (arbitrali?) non siano di semplice facciata.

Si presenterà un problema di diritto transitorio.

Gli accordi sulle prestazioni indispensabili attualmente in vigore non contemplano, ovviamente, tali procedure di raffreddamento che invece sono previste nei contratti collettivi applicati nella pubblica amministrazione o nel-

l'impresa erogatrice di servizi essenziali.

Dunque, almeno per qualche tempo, la Commissione potrà validare le clausole di raffreddamento ancorché non siano state negoziate nell'ambito degli accordi sulle prestazioni indispensabili, a condizione che le stesse parti, magari con una dichiarazione congiunta portata tempestivamente all'attenzione della Commissione, le richiama esplicitamente.

Sarebbe infatti assurdo pretendere che gli accordi in vigore, raggiunti dopo lunghissime e travagliate trattative, debbano essere rinegoziati per far spazio alle nuove clausole in tema di raffreddamento.

Si correrebbe infatti il rischio di sconvolgere delicati equilibri negoziali, con risultati negativi facilmente prevedibili.

Assai meno convincente è il legislatore quando, nella nuova norma appena richiamata, prevede l'ipotesi di un mancato accordo (o validazione della Commissione) in tema di procedure di raffreddamento.

A questo punto entra in campo, qualora lo sciopero abbia rilievo locale, la Prefettura ovvero il Comune («nel caso di scioperi nei servizi pubblici di competenza dello stesso e salvo il caso in cui l'amministrazione comunale sia parte»).

Non si vede infatti come la Prefettura possa ritenersi un soggetto istituzionale adeguato a svolgere un «tentativo preventivo di conciliazione» che non si riduca in fondo a una mera formalità. Nel caso dei Comuni, in alcune città esistono assessorati non solo genericamente competenti per le tematiche sociali ma anche in materia di lavoro.

Essi dovranno attrezzarsi ulteriormente per diventare centri anche professionalmente adeguati

per la gestione di conflitti collettivi. Assai deludente appare l'opzione, nel caso di scioperi di rilievo nazionale, di rimettersi, sempre ai fini dell'intervento conciliatorio, alla «competente struttura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale».

Questo è uno dei punti deboli della nuova legge che lascia perplessi sulla reale volontà riformatrice. Proprio questa era infatti l'occasione per introdurre un nuovo soggetto, definibile come «Agenzia per le relazioni industriali nei servizi essenziali», oppure ancora una sezione specializzata della stessa Commissione di garanzia, in ogni caso con una forte specializzazione a gestire vertenze e conflitti nei servizi.

Presso il Ministero del lavoro esistono alcune professionalità individuali senz'altro apprezzabili, ma manca indiscutibilmente la «competente struttura».

Non è evidentemente il problema di quale Direzione generale debba in proposito ritenersi competente (almeno allo stato attuale, con ogni probabilità quella dei «rapporti di lavoro»), ma della difficoltà di improvvisare professionalità di livello adeguato nella gestione delle vertenze, complesse e difficili, tipiche dell'economia dei servizi.

La Commissione di garanzia: nuovi poteri?

La Commissione ha, senza dubbio, nuovi poteri, ancorché possano avanzarsi dubbi fondati sul fatto che essi possano mutarne sostanzialmente la capacità complessiva di influenzare l'andamento della conflittualità nei servizi.

Non che non sia importante il nuovo potere di considerare «forma sleale di azione sindacale» l'ipotesi di «revoca spontanea dello sciopero proclamato dopo che è stata data informazione all'utenza».

Del pari è certo utile che le amministrazioni e le imprese debbano, su richiesta della Commissione, fornirle «informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni e i rinvii degli scioperi proclamati, e le relative motivazioni, nonché le cause di insorgenza dei conflitti» (articolo 1, comma 6, della legge n. 83/2000 che modifica l'articolo 2, comma 6, della legge 146/1990).

Si tratta però di vedere come in concreto la Commissione vorrà davvero utilizzare questi nuovi strumenti.

Un passaggio sicuramente fondamentale in proposito è costituito dall'ormai famosa previsione (articolo 10, comma 1, della legge n. 83/2000 che ha modificato l'art. 13 della legge 146/1990) che, concedendo alla Commissione il potere di provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili, impone tuttavia il limite del «50% delle prestazioni normalmente erogate» in relazione a «quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente a un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero».

Tuttavia la norma appena richiamata continua disponendo che «eventuali deroghe da parte della Commissione, per casi particolari, devono essere adeguatamente motivate con specifico riguardo alla necessità di garantire livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi, in modo da non compromettere le esigenze fondamentali di cui all'articolo 1».

Ecco un punto su cui si misurerà la capacità di iniziativa e la progettualità della Commissione.

I vincoli imposti dal Parlamento restringono sicuramente il margi-

ne di manovra della Commissione che tuttavia potrà invocare (e interpretare convenientemente) il disposto richiamato da ultimo al fine di ritagliarsi maggiori spazi di operatività.

Si potrebbero fare altri esempi di nuove prerogative riconosciute alla Commissione di garanzia da cui dipende o meno un mutamento, in senso rafforzativo, del suo ruolo.

Già si è ricordato il giudizio di idoneità, in aggiunta alle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Si può ancora citare la possibilità che «su richiesta congiunta delle parti interessate, la Commissione può inoltre emanare un lodo sul merito della controversia»: previsione assai timida, senz'altro insufficiente, che almeno apre uno spiraglio verso la prospettiva di una soluzione arbitrata (articolo 13, lett. b, così come modificato).

Oppure l'esplicita previsione (lett. c dello stesso disposto) che consente di adottare una delibera per differire la data dell'astensione dal lavoro.

Ovvero ancora il ruolo molto importante nella procedura di precettazione (articolo 8, così come riformato).

Si tratta peraltro di esempi ai quali ben potrebbero aggiungersene altri, ben elencati appunto dal nuovo articolo 13.

Il problema è, però, quello dell'uso effettivo di tali poteri, ciò che potrà davvero o meno mutare la fisionomia della Commissione.

Le astensioni dei lavoratori autonomi

Forse la maggiore novità in assoluto, per cui il termine «riforma» è sicuramente appropriato, consiste nell'allargamento del campo soggettivo di applicazione della

legge n. 146/1990 alla fattispecie di «astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sulla funzionalità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1».

Com'è noto, in questo caso (articolo 2 della legge n. 83/2000 che non casualmente ha aggiunto un nuovo articolo 2-bis alla numerazione originaria della legge n. 146/1990), la Commissione dovrà valutare l'idoneità di codici di autoregolamentazione, eventualmente spingendosi a deliberare la provvisoria regolamentazione.

Forse le categorie richiamate in questa norma non si aspettavano un intervento legislativo sul punto. Anche se la stessa giurisprudenza costituzionale aveva in fondo posto tutte le premesse per una soluzione del genere, si era diffusa una certa qual incredulità a che l'intervento legislativo assumesse davvero queste caratteristiche.

Ed invece l'intervento c'è stato ed esso può davvero sortire effetti notevoli, soprattutto inducendo professionisti e lavoratori autonomi a dotarsi finalmente di codici di autoregolamentazione.

Cenni comparati

Lo sciopero è un fenomeno sociale insofferente agli interventi legislativi.

Più si regola per legge, maggiore è la sensazione di una fatica quasi inutile.

Anche nel caso italiano della nuova legge sullo sciopero nei servizi essenziali si trova confermata questa conclusione da tempo dimostrata da quel prezioso laboratorio sperimentale che è costituito dall'esperienza comparata, sempre richiamata ormai in ogni dibattito ma raramente considerata con serietà.

Anche in questa occasione infatti non si sono introdotti gli unici due strumenti risultati efficaci in altri Paesi: il referendum e un istituto specializzato in mediazione e arbitrato.

Certo non si possono prendere in considerazione quei Paesi in cui lo sciopero non è un diritto, com'è invece garantito dalla nostra Costituzione.

Senza considerare gli Stati Uniti, dove qualunque datore di lavoro può sostituire gli scioperanti con nuovi lavoratori, assunti anche a tempo indeterminato, ricordiamo il caso inglese e quello danese.

Forse non tutti sanno che una delle ragioni della bassissima conflittualità in Danimarca, anche nei servizi essenziali, consiste nel fatto che chi sciopera rischia in pratica il posto di lavoro.

È l'accordo che chiude la vertenza a disporre (quasi sempre) la riammissione al lavoro degli scioperanti. L'effetto dissuasivo di un'impostazione del genere non ha bisogno di commenti.

I sistemi correttamente comparabili con il nostro sono altri.

Ad esempio la Francia dove a ben poco è servito limitare l'esercizio dello sciopero nei servizi essenziali ai sindacati rappresentativi, accollando loro l'onere di un preavviso e sempre nei limiti del «non abuso» di questo diritto. Anzi: proprio il caso francese ha dimostrato, confermando l'esperienza italiana, che sono le formazioni sindacali minori a mettere a soqquadro il sistema delle relazioni industriali nei servizi essenziali.

Il primo strumento che ha dato storicamente ottima prova nel ridurre il conflitto è senz'altro il referendum. Prevista negli statuti sindacali (con conferma della giurisprudenza) come in Germania, ovvero prevista per legge, come ad esempio nel Regno Uni-

to, la consultazione referendaria ha sempre dato ottima prova di sé, anche al di là dei servizi essenziali.

Al soggetto che intende ricorrere allo sciopero basta infatti che il referendum abbia avuto esito positivo per aver spesso ragione delle resistenze datoriali.

Al tempo stesso si superano problemi di rivalità tra diverse formazioni sindacali e, soprattutto, il cittadino sa esattamente in che cosa consiste la proposta di sciopero e chi esattamente la condivide. Controindicazioni? Per il sindacato nessuna.

È difficile trovare casi di referendum che abbiano smentito i sindacati che sono ben attenti a non avanzare proposte impopolari.

Il secondo strumento consiste in un moderno sistema di mediazione e di arbitrato delle controversie collettive, specie di tipo applicativo, quindi con piena salvaguardia dell'autonomia delle parti sociali.

È il modello adottato negli ultimi anni in Paesi ben diversi tra loro come Spagna e Grecia, da un lato, e Svezia, dall'altro.

Prendiamo quest'ultimo caso. Non si può scioperare prima di aver portato la controversia all'attenzione di negoziatori professionali (Istituto per la mediazione), i quali condurranno interventi conciliativi, offrendo anche su richiesta delle parti un attendibile lodo arbitrale. Il segreto della buona riuscita di una soluzione del genere sta nella professionalità e assoluta indipendenza di queste istituzioni neutrali che godono quindi di credibilità e prestigio.

Nella nuova legge italiana manca quasi del tutto una logica di prevenzione del conflitto, rimanendo ancorata a un'impostazione sanzionatoria.

Sulla rinuncia al referendum pesano vecchi pregiudizi ideologici, duri a morire.

La Commissione di garanzia, con qualche ulteriore potere e un po' più di organico, è in sostanza sempre la stessa.

Non si è voluto fare il passo degli altri Paesi: a mediare conflitti sindacali non devono essere tra l'altro pur bravissimi professori universitari. Questa è materia per professionisti delle relazioni industriali, specie nei servizi essenziali.

Occorre una classe di esperti di provata indipendenza e neutralità: solo così potrà svilupparsi anche nelle parti sociali la cultura dell'arbitrato nelle controversie di lavoro.

Il ruolo di mediatori professionali esalta la contrattazione collettiva, consolidandola fino a rendere il conflitto fisiologicamente sopportabile.

Conclusioni

Nell'economia di questo breve appunto si sono intenzionalmente trascurati profili della nuova legge che, pur importanti in quanto tali come le novità in materia sanzionatoria, non si sono ritenuti essenziali per una valutazione del provvedimento in termini generali.

Dall'alternativa, prefigurata in apertura, fra riforma e intervento novellatore, si esce, sul piano valutativo, con un'altra formula ancora: una riforma incompleta. Bisogna riconoscere le relevantissime novità, ad alcune delle quali si è fatto cenno.

Al tempo stesso non si può non rilevare che l'impianto complessivo della legge 146/1990 è rimasto immutato, eccezion fatta per l'allargamento del campo di applicazione ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti.

Questo è un giudizio che appare difficilmente controvertibile e che autorizza una certa dose di preoccupazione quanto all'effettiva capacità del provvedimento di sortire l'effetto auspicato.

Il Consiglio Europeo di Lisbona sull'occupazione

Guida al Lavoro
11 aprile 2000, n. 14, 16

Alcune considerazioni sui temi trattati nel recente Consiglio europeo di Lisbona

Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona si è occupato di new economy, cioè del sistema economico basato sulla cosiddetta «economia della conoscenza».

E i risultati sono ben noti al lettore, vista la pubblicità che è stata data all'evento da tutti i mezzi di comunicazione.

Tuttavia le «Conclusioni della Presidenza», come si chiamano in gergo le decisioni concordate dai capi di Stato e di Governo e stese sotto la responsabilità della Presidenza di turno, vanno ben oltre il tema, pur centrale, appena ricordato.

In particolare è di notevole interesse il capitolo dedicato alla «modernizzazione del modello sociale europeo» di cui quindi varrà la pena passare in rassegna i passaggi più decisivi.

Risorse umane e Stato sociale attivo

Il messaggio più caratterizzante che emerge dal vertice di Lisbona è appunto quello dell'esigenza di modernizzazione (quindi di cambiamento) del modello sociale europeo. In particolare il proposito è quello di realizzare *more and better jobs*, quindi di aumentare la quantità e qualità dell'occupazione.

Non si tratta solo, dice il documento, di agire nei confronti dei giovani e degli adulti disoccupati, ma anche di quanti abbiano attualmente un'occupazione le cui caratteristiche professionali li espongano al rischio di esclusione sociale.

Ecco perché occorre costituire dei «centri di apprendimento» a livello locale e insistere sul tema, certo non nuovo, della trasparenza delle qualifiche professionali.

Politiche dell'occupazione a livello comunitario

Il «processo di Lussemburgo» che prevede il coordinamento delle politiche nazionali degli Stati membri, in applicazione del relativo capitolo del Trattato di Amsterdam, esce confermato dal vertice lusitano. Tuttavia il documento sottolinea giustamente che «le parti sociali devono essere coinvolte più approfonditamente nella stesura, implementazione e attuazione delle "linee guida"».

Effettivamente se i Piani nazionali sull'occupazione devono essere fortemente orientati dalle «linee guida» decise a livello comunitario (di cui parla lo stesso Trattato di Amsterdam) è necessario che le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali abbiano maggior voce in capitolo.

Non si può chiedere alle parti sociali di collaborare all'attuazione di questa nuova fase della politica occupazionale comunitaria se le si esclude o quasi dal momento progettuale.

Il dialogo sociale a livello comunitario ben potrebbe dare un contributo (anche istituzionalizzato) alla redazione annuale delle nuove «linee guida».

Se le parti sociali possono sostituirsi alla Commissione nel ruolo di iniziativa legislativa, appare conseguente che esse debbano essere investite di maggiore spazio anche in altre attività, come appunto il «processo di Lussemburgo».

Un programma operativo molto ambizioso

Il Consiglio europeo di Lisbona ha invitato il Consiglio (Affari sociali) e la Commissione a realizzare una cospicua serie di attività che si possono sintetizzare come segue.

1) Priorità assoluta è il tema della «formazione lungo tutto l'arco della vita» - È un profilo assai ricorrente nei documenti comunitari ma senza dubbio nella prospettiva della new economy assume una rilevanza ancora maggiore.

Sono ancora una volta le parti sociali a essere invitate dai capi di Stato e di Governo a negoziare su questa materia che davvero può costituire un terreno di frontiera del dialogo sociale.

2) Formazione e adattabilità - La complementarità fra questi due temi deve anch'essa essere regolata per via contrattuale dalle parti sociali.

Il Consiglio europeo offre anche una traccia concreta: esemplifica come argomenti quello della «gestione flessibile dell'orario di lavoro» e la *job rotation*.

Addirittura si spinge a immaginare un premio speciale per le imprese più progredite nella sperimentazione di questi argomenti, naturalmente in una logica di *benchmarking*.

3) Servizi per l'impiego - L'idea è quella di lanciare il tema dell'occupabilità, riducendo i gaps sul piano professionale, realizzando una rete di servizi per l'impiego su scala comunitaria che intercetti non soltanto le occasioni di lavoro ma anche le opportunità di formazione. Quest'ultimo profilo appare altamente innovativo, proprio in vista di una saldatura tra politiche del lavoro e politiche della formazione, ambedue finalizzate a gestire una globale politica per l'occupazione.

Resta soltanto da chiedersi come faranno Stati membri come l'Italia, in fortissimo ritardo nella costruzione di una rete interna di servizi per l'impiego, ad ancorarsi a queste sperimentazioni.

4) Politica delle pari opportunità - Appare sempre più urgente contrastare la segregazione occupazionale fondata sul sesso, rendendo più agevole una conciliazione delle responsabilità lavorative e di quelle professionali.

Il Consiglio europeo ha deciso in tal senso l'individuazione di un *benchmark* in tema di assistenza ai bambini.

Un passaggio del genere, apparentemente un piccolo dettaglio nel documento, è invece di enorme importanza.

Anziché proseguire nella logica interventista delle direttive, la massima autorità comunitaria sembra ormai orientarsi verso un altro genere di misure, di sollecitazione, non di imposizione. Si tratta ora di vedere se il Consiglio (Affari sociali) e la Commissione daranno effettivamente seguito a queste interessantissime indicazioni.

5) Occupazione nei servizi, inclusi quelli alla persona - Iniziative private, pubbliche o del terzo settore dovrebbero insistere particolarmente in quest'ambito senz'altro ad alta potenzialità nella creazione di nuovi posti di lavoro.

Obiettivi occupazionali a livello nazionale

L'Unione europea si è data un obiettivo comune di crescita economica del 3%, considerandolo «una prospettiva realistica per i prossimi anni».

In campo più specificamente occupazionale il documento ritiene che le misure dianzi richiamate dovrebbero innalzare il tasso di occupazione dall'attuale 61% il più vicino possibile al 70% entro il 2010, incrementando il tasso di partecipazione delle donne nell'occupazione dalla media attuale del 51% a oltre il 60% entro il 2010.

Nella consapevolezza delle diversità della situazione attuale, gli Stati membri dovranno considerare l'opportunità di individuare dei propri targets per incrementare il tasso di occupazione. Ciò si rende estremamente necessario, puntualizza il documento, per rinforzare la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. Effettivamente un allargamento della base occupazionale appare come condizione indispensabile per il finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale. Resta il fatto (già deprecato da alcune organizzazioni sindacali italiane) che il Consiglio europeo di Lisbona ha rinunciato a imporre un tasso di crescita occupazionale uniforme per tutti i Paesi.

In realtà si tratta di un atteggiamento prudenziale del tutto condivisibile che non solleva affatto i Governi dall'obbligo di assumere impegni molto precisi.

Con l'unica differenza che essi dovranno autoassegnarsi traguar-

di quantificati e renderne conto, a partire dal prossimo Piano nazionale per l'occupazione, alle autorità comunitarie. Un meccanismo molto interessante perché ancora una volta non calato dall'alto ma frutto di una logica consensuale fra Comunità e Governi, ciò che alla fine potrà risultare per questi ultimi ancora più stringente.

Per una modernizzazione della protezione sociale

Il punto di maggiore interesse del documento di Lisbona a questo proposito riguarda il capitolo delle pensioni.

L'idea è quella di verificare in sede comunitaria la sostenibilità dei diversi sistemi nazionali in una prospettiva temporale che arriva fino al 2020 e oltre. Il Consiglio europeo ha richiesto a questo proposito un rapporto (alla Commissione, presumibilmente) entro il prossimo dicembre, quindi in tempo per il Consiglio europeo di Nizza.

Non è certo un passaggio marginale. Le autorità comunitarie confermano tutta l'attenzione al tema pensionistico e intendono monitorare attentamente la situazione. Una tale vigilanza non potrà non avere ripercussioni sul piano nazionale.

I diversi Governi dovranno esprimersi a riguardo (sostenibilità del sistema nazionale di qui al 2020? questa è la domanda), dando inevitabilmente luogo a un dibattito interno anche vivace.

Promuovere l'inclusione sociale

In Europa non solo ci sono troppi disoccupati. Anche il numero di quanti vivono al di sotto della soglia di povertà - dice il documento conclusivo di Lisbona - è inaccettabile.

E a questo proposito il documento, con un linguaggio inusitatamente secco e convincente affer-

ma: *the best safeguard against social exclusion is a job.*

Non c'è dubbio, le cose stanno proprio così. Il vero modo di contrastare l'esclusione sociale è quello di costruire posti di lavoro.

Non basta proclamare che la società basata sulla conoscenza sarà inclusiva. Occorre adottare misure effettive e selettive per praticare questo principio, coinvolgendo prioritariamente i soggetti a conclamato rischio di esclusione sociale. Come tanti extracomunitari che soggiornano, più o meno legittimamente nel nostro Paese, ai quali prioritariamente si dirige la sperimentazione in atto a Milano con la Intesa per il lavoro.

Il dopo Lisbona: nuovi appuntamenti

Le conclusioni della Presidenza portoghese individuano già da ora tre prossimi appuntamenti:

1) una riunione annuale, ogni primavera, del Consiglio europeo sui temi economici e sociali. Questa è nella vita comunitaria una mezza rivoluzione. Da sempre il Consiglio europeo era uso riunirsi solo due volte all'anno, al termine di ogni Presidenza di turno su base semestrale. Introdurre questa terza riunione significa che i capi di Stato e di Governo intendono d'ora innanzi assumere direttamente nelle proprie mani prerogative, quantomeno di orientamento, finora esercitate dal Consiglio. La Commissione può avere in questo quadro uno spazio più allargato, potendo più frequentemente dialogare con i massimi vertici degli Stati membri;

2) in giugno un «Forum di alto livello» farà il punto sul processo di Lussemburgo, inteso come coordinamento delle politiche occupazionali. È facile prevedere che sarà questo il primo ap-

puntamento per un confronto ravvicinato con le parti sociali di cui si diceva poco sopra;

3) in dicembre a Nizza, in sede di Consiglio europeo, verrà concordata una «Agenda sociale europea», un nuovo programma di politica sociale che nel frattempo verrà istruito dalla nuova Commissione.

Cenni conclusivi

È difficile dire se questo genere di vertici comunitari possano essere considerati o meno alla stregua di un successo.

Solo la effettiva realizzazione delle misure annunciate potrà rispondere a questa domanda.

Certamente si è avvertito a Lisbona un approccio ai temi comunitari economici e sociali meno retorico o diplomatico e più pragmatico.

L'appuntamento è - come già evidenziato - annuale: le emergenze affrontate non consentono in effetti tergiversazioni o rinvii.

Milano lavoro: l'intesa pilota del luglio 2000

Guida al Lavoro
22 febbraio 2000, n. 7, 74

Il Comune di Milano e le parti sociali, dopo la preintesa del 28 luglio 1999, hanno finalmente siglato, in data 2 febbraio 2000, l'intesa definitiva

Molti mesi di negoziati, resi difficili anche per il permanente dissenso della Cgil che non aveva sottoscritto il primo accordo e che non ha aderito neppure all'intesa definitiva siglata il 1° febbraio 2000. Un dato ampiamente riportato dalla stampa che rivela tutte le difficoltà e i comprensibili dubbi del movimento sindacale impegnato in una trattativa nuova per molti profili: del resto un periodo così lungo, mesi di contatti, proposte e veri e propri negoziati non si giustificerebbe se non appunto tenendo presente il carattere innovativo dell'intesa. L'intesa promossa dal Comune di Milano ha una valenza che trascende la dimensione locale. Pur essendo circoscritta all'ambito metropolitano della capitale lombarda, rappresenta un prototipo che comprensibilmente suscita accese discussioni per le possibili ricadute su altre realtà locali. L'interesse dell'accordo trascende quindi il frastuono suscitato dalla diversa valutazione delle varie componenti sindacali. Soprattutto i contenuti devono essere tenuti in considerazione perché costituiscono un utile esperimento nell'utilizzare il contratto

collettivo (o intese concertative) in funzione promozionale dell'occupazione anche a livello locale, al di là dei contratti d'area e dei patti territoriali.

Il campo di applicazione oggettivo

L'intero accordo è imperniato su un meccanismo di presentazione di «progetti innovativi approvati come tali dalla Commissione di concertazione» (articolo 1).

Si tratta di un presupposto molto importante: soltanto iniziative imprenditoriali o comunque presentate da datori di lavoro validate dalla Commissione di concertazione potranno utilizzare gli strumenti di adattabilità regolati dall'Intesa stessa.

L'espressione «progetti innovativi» non è di per sé molto significativa. Decisivo è però il fatto che solo quelli approvati in sede concertativa inneschino i meccanismi di incentivazione di cui all'Intesa in oggetto. Un primo elemento che vale a fugare accuse di arbitrarità nell'uso di strumenti flessibili, anche se, sul versante opposto, può sollevare la critica di macchinosità e burocratismo che solo l'esperienza attuativa potrà a sua volta dissipare. Occorre tener conto del fatto che, a dispetto di forzature polemiche intervenute durante la fase negoziale dell'intesa stessa, è proprio il campo di applicazione oggettivo a costituire il baricentro dell'intero accordo. Infatti l'apposizione di un termine alle assunzioni (o anche il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa) è ammissi-

bile solo all'interno di progetti che verranno approvati dalla Commissione. La causale oggettiva non può mai venir meno e anzi solo la sua presenza consente a quelle soggettive di operare. L'apposizione del termine è insomma dovuta alla circostanza che il progetto ha una dimensione ben circoscritta nel tempo, anche se non può escludersi che si protragga e quindi dia luogo all'auspicata stabilizzazione dei rapporti di lavoro a termine nel frattempo instauratisi.

Il campo di applicazione soggettivo

L'intesa conferisce priorità (non esclusività) all'inserimento occupazionale di categorie a particolare rischio di esclusione sociale, come gli extracomunitari inoccupati o disoccupati (Dlgs 286/1998), i soggetti in situazioni di disagio psicofisico o sociale (L. 381/1991, L.R. 116/1993) e i lavoratori con più di quaranta anni che siano stati espulsi dal mercato del lavoro in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività e iscritti alle liste di mobilità e collocamento. A lungo le parti negoziali si sono confrontate sull'identificazione di queste categorie alle quali accordare una tutela particolare. Ogni realtà ha le sue problematiche. Queste categorie sono nell'area milanese (ma anche in altre realtà metropolitane) vere e proprie emergenze. A esse si riferiscono innanzitutto gli strumenti di adattabilità (formazione e flessibilità) individuati nell'accordo, proprio perché si tratta di

situazioni particolari, di soggetti che reclamano azioni particolarmente forti per scongiurare il rischio di scivolare inesorabilmente nell'emarginazione sociale, anticamera del reclutamento da parte di organizzazioni malavitose o premessa per un degrado personale non meno esiziale.

L'Intesa milanese fa delle scelte, individua delle priorità: è questo il punto principale che ha coagulato il consenso dei firmatari, rappresentando l'elemento di dissenso da parte della Cgil. Occorre decidere se situazioni di debolezza sul mercato del lavoro legittimano, anzi postulano, misure specifiche, un modello di azioni positive, oppure no. L'alternativa riporta in fondo alla discussione su come declinare il principio di uguaglianza e di parità di trattamento: la risposta dell'Intesa è stata quella di tutelare con strumenti differenziati condizioni profondamente disuguali.

La Commissione di concertazione

Concertare non significa fare l'accordo di un giorno ma impegnarsi assieme in una gestione continuativa. La Commissione paritetica e trilaterale che gestirà l'Intesa (articolo 3) consolida l'impegno concertativo nel corso del tempo: essa sarà costituita dalle parti stipulanti, con la conseguenza che le organizzazioni non firmatarie si ritroveranno escluse anche dalla gestione delle attività canalizzate attraverso la Commissione. Il funzionamento di questo organismo verrà definito attraverso un apposito regolamento che dovrà essere adottato all'unanimità. Quest'ultima è una scelta che metterà a dura prova la capacità di collaborazione dei soggetti firmatari, anche perché l'adozione è prevista entro un mese dall'insediamento della Commissione, a sua volta previsto entro 30 giorni dalla firma

dell'Intesa. Tuttavia il potere di validazione, autorizzatorio, riconosciuto dalle parti stipulanti alla Commissione, implicava il massimo rigore nella definizione dell'ultimo atto formale (dopo la pre-intesa e l'intesa), cioè l'adozione del regolamento. Principio di unanimità che non dovrà essere confermato per governare il successivo processo decisionale, ciò che senza dubbio paralizzerebbe la Commissione in una azione che deve invece essere efficace e rapida.

I progetti che verranno presentati alla Commissione saranno preventivamente istruiti all'interno di apposite sottocommissioni, costituite su base categoriale o comunque in grado di rappresentare le specificità dei vari comparti produttivi. È in quella sede istruttoria che dovrà avvenire il decisivo passaggio di approfondimento tecnico consentendo di valutare l'opportunità di ricorrere agli strumenti incentivanti l'occupazione predisposti dall'intesa e quindi di utilizzarli anche in deroga alla contrattazione nazionale. Nulla di arbitrario o di unilaterale: al contrario, ogni strumento di promozione dell'occupazione sarà concertato nell'ambito di un percorso concordato all'unanimità fra le organizzazioni che hanno sottoscritto l'accordo, prevedendo in aggiunta i necessari approfondimenti in una sede tecnica dove ogni profilo potrà essere convenientemente valutato e approfondito. Tutto questo non costituisce un livello di negoziazione aggiuntiva rispetto al sistema delineato dal protocollo del 1993 (confermato da quello del 1998). L'Intesa, a ben guardare, configura un'ipotesi di contrattazione di secondo livello, su base territoriale, specializzata per la promozione dell'occupazione. Si tratta di un accordo che ben si iscrive all'interno dello schema contrattuale del

protocollo 1993 (confermato nel 1998), secondo una logica di specializzazione (nel senso di job creation) che non confligge con il livello aziendale.

Lo Sportello unico Milano Lavoro

Comune, Provincia, Regione e parti sociali: tutti impegnati per il massimo coordinamento di servizi all'impiego all'altezza dell'emergenza (articolo 5). Non si farà solo avviamento: l'integrazione avverrà attraverso lo strumento della formazione, sempre concertata, in sostanza cogestita. Asse portante di questo sistema sarà una convenzione che dovrà essere sottoscritta tra il Comune e la Provincia di Milano.

È interessante notare che lo spirito concertativo che pervade l'intesa arriva al punto da prevedere che «la convenzione (...) sarà preventivamente sottoposta al parere dei firmatari della presente intesa» (articolo 5.2). Naturalmente si tratta di un parere obbligatorio ma non vincolante, sebbene ugualmente rilevante.

Questo Sportello potrebbe costituire un'utile sperimentazione anche per altre realtà locali, in quanto si prefigge un salto di qualità nel servizio all'impiego assicurato alle imprese e ai lavoratori, almeno con riferimento ai soggetti compresi nel campo di applicazione dell'intesa. È evidente che, soprattutto in relazione agli extracomunitari, sarà interessante verificare se l'intesa riuscirà a mantenere l'impegno di conseguire «procedure accelerate di regolarizzazione», come recita la nota a verbale all'articolo 5 dettata dal Comune di Milano che si impegna a tale proposito a firmare un apposito protocollo con la Questura di Milano.

Il ruolo della formazione

Sarebbe errato ridurre l'intesa di Milano al semplice profilo della

flessibilità. L'articolo 6 infatti disciplina un forte impegno sul versante della formazione professionale, prevedendo nell'ambito dello Sportello unico Milano Lavoro un «servizio per la formazione e l'integrazione Milano Lavoro», supportato da uno staff di regia. L'accordo raggiunto dalle parti sul punto è finalizzato a creare la massima sinergia fra Comune, Provincia e Regione. Già questo obiettivo è di per sé assai innovativo e comunque le parti sociali possono svolgere un ruolo decisivo, giacché gli «orientamenti», cioè le scelte, in base alle quali deve operare tale servizio, vengono decise dalla Commissione di concertazione.

Come già segnalato a proposito dei servizi per l'impiego, anche a proposito della formazione il Comune di Milano si candida, assieme a Provincia e Regione, a svolgere un ruolo particolarmente attivo in una logica di sperimentazione istituzionale di concerto con le parti sociali.

L'utilizzo del contratto a tempo determinato

L'Intesa prevede l'inserimento al lavoro dei soggetti considerati a particolare rischio di esclusione sociale di cui all'articolo 2, anche ricorrendo a contratti a termine, stipulabili altresì da datori di lavoro senza dipendenti (o fino a cinque), finalizzati inoltre a incentivare la trasformazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (articolo 8). Ferma restando la disciplina in generale applicabile al contratto a termine, l'accordo milanese affida alla Commissione di concertazione la validazione di progetti che facciano riferimento a ulteriori causali soggettive e oggettive, nell'ambito di un percorso istruttorio rispettoso delle prerogative negoziali.

Appare utile valutare questa semplice e innovativa disciplina alla

luce di quanto disposto all'articolo 7. Qui le parti hanno concordato alcune semplici regole finalizzate alla stabilizzazione del rapporto di lavoro e non certo orientate a perpetuare un'infinita precarizzazione. È questo il senso dell'articolo 7.2 dove si afferma che, «in caso di reiterazione di nuovi progetti da parte di un medesimo soggetto proponente, la Commissione, ai fini dell'approvazione, prenderà in considerazione prioritariamente, tra i diversi elementi, i criteri dell'investimento formativo e della quota di contratti a termine trasformati a tempo indeterminato».

Al fine di valutare l'insieme dell'Intesa occorre ricordare che all'articolo 1 si richiama l'intento di «favorire occupazione aggiuntiva prioritariamente di soggetti di cui all'articolo 2», senza escludere evidentemente che anche altri soggetti, inseriti nei progetti sottoposti al vaglio della Commissione di concertazione, possano utilizzare gli stessi strumenti. Ciò al fine di evitare qualunque accusa di discriminazione o, quantomeno, di sperequazione.

Contratti di collaborazione coordinata e continuativa

Anche tali contratti sono finalmente considerati strumento utile per l'avviamento (o il recupero) occupazionale, a condizione che venga concordata in sede negoziale la disciplina applicabile, con riferimento a istituti come l'oggetto della prestazione, il corrispettivo, salute e sicurezza, nonché le ipotesi di cessazione anticipata del rapporto. Tutele di base dove l'autonomia delle parti (e monitoraggio della Commissione) potrà compiere un'utile sperimentazione, prima di eventuali interventi legislativi.

Anche la parasubordinazione (non selvaggia, ma verificata) entra dunque a far parte di una batteria di strumenti promozionali

dell'occupazione; e l'articolo 10 ha una valenza che va al di là della stessa intesa milanese: si tratta di una disciplina che valorizza al massimo l'autonomia contrattuale delle parti, pur vincolandole all'impegno di disciplinare materie o istituti. Una metodologia nuova che potrebbe orientare ulteriori interventi contrattuali o anche legislativi.

Considerazioni conclusive

L'Europa è ricca di patti locali per l'occupazione. L'intesa di Milano risponde all'invito dell'Unione a praticare il dialogo sociale e la concertazione anche in aree (macro o micro) ben individuate. Sotto questo profilo si tratta quindi di un accordo implementativo della Strategia europea sull'Occupazione definita al Consiglio straordinario di Lussemburgo (novembre 1997) in attuazione del capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam. Pare insomma non essere revocabile in dubbio il fatto che questa intesa possa essere annoverata come esempio di quella adattabilità che le autorità comunitarie (con il convinto assenso del Governo italiano) raccomandano con molta intensità in ogni documento. Nonostante accese (ed eccessive) polemiche abbiano accompagnato la negoziazione di questo accordo, ora è il momento di vederlo alla prova dei fatti. Al di là delle dispute giuridiche che possono lasciare i giuristi di diverse scuole divisi fra loro, sembra opportuno affidare il giudizio sulla validità di quest'intesa alla sua applicazione. Ove riesca a conseguire i risultati attesi in termini occupazionali, si sarà trattato di un utile passo in avanti. Il suo fallimento sul piano operativo lascerebbe invece sul campo solo i vinti. Da un insuccesso alla lotta alla disoccupazione nessuno potrebbe infatti responsabilmente gloriarsi alla stregua di un vincitore.

Un nuovo accordo sui lavoratori parasubordinati

Guida al Lavoro
9 novembre 1999, n. 43, 46

Il 21 giugno 1999 è stato siglato per la provincia di Firenze un protocollo di intesa tra la Confesercenti e le organizzazioni che, affiliate a Cgil, Cisl e Uil, hanno assunto la rappresentanza dei cosiddetti «lavoratori aticipi», infelice e fuorviante espressione con la quale si allude ai soggetti (interinali, parasubordinati e altre categorie assimilabili) organizzati dalle tre confederazioni sindacali

L'intesa siglata nel giugno scorso per la provincia di Firenze è sicuramente significativa, non fosse altro perché interviene in un momento in cui la Camera dei deputati ha iniziato l'esame del testo sui «lavori aticipi» (anche il legislatore insiste su questa curiosa formulazione, assolutamente inaccettabile se si considera che, a rigore, sarebbe o dovrebbe essere «atipico» solo ciò che non è regolato per legge) trasmessole dal Senato.

È quindi un segno di interesse delle parti sociali per una tematica che sarebbe un gravissimo errore affidare solo ed unicamente all'intervento legislativo.

Altro motivo di interesse è offerto dal fatto che le parti stipulanti il protocollo fiorentino sono sicuramente genuine, ben potendosi le stesse definire «rappre-

sentative». A parte la Confesercenti, di cui è indiscutibile la capacità rappresentativa (pur strenuamente contestata, in tempi non lontanissimi, dalla Confcommercio), sono le tre nuove sigle, Cgil-Nidl, Alai-Cisl, Uil-Cpo, a suscitare interesse in quanto si affacciano sulla ribalta del tavolo negoziale, accreditandosi, dopo un periodo di gestazione interna alle rispettive confederazioni, come organizzazioni in grado di veicolare le aspirazioni dei «nuovi lavori», come forse sarebbe meglio - una volta per tutte - definirli.

È importante voltar pagina e lasciarci definitivamente alle spalle i tentativi di organizzazioni, dell'una e dell'altra parte, di incerta rappresentatività, talvolta sigle del tutto ignote anche ai più meticolosi studiosi e pratici delle relazioni industriali.

Il protocollo fiorentino in oggetto è interessante già per questo, anche se vale senz'altro la pena, ai fini teorici e pratici al tempo stesso, di approfondirne alcuni contenuti.

Il problema degli associati in partecipazione

Il protocollo in oggetto affronta il tema, senz'altro scottante, delle associazioni in partecipazione, schema giuridico dietro al quale si cela ben spesso un semplice rapporto di lavoro subordinato.

Sembra proprio che in Toscana

questa prassi fraudolenta sia molto estesa, ormai dilagante. Tanti, tantissimi commessi di negozio, solo per fare un esempio, che lavorano come dipendenti ma sono inquadrati con questa formula che invece sottintende un intento di co-imprenditorialità.

L'impegno delle parti sul punto è di influire sui propri associati (specie da parte datoriale) per chiarire le vere caratteristiche della stessa associazione in partecipazione. Non molto, ma almeno la denuncia delle frodi è implicitamente condivisa dalle stesse parti sociali.

Il protocollo del giugno scorso non si limita infatti a impegnare le parti a una maggiore informazione circa le reali caratteristiche dell'accordo stipulabile a mente degli articoli 2549-2554 del codice civile. Esso vincola le organizzazioni stipulanti a favorire la nascita di accordi di questo genere «solo nel caso che sia evidente la volontà dell'associante e dell'associato di perseguire attività imprenditoriale».

Insomma si prefigura il classico «obbligo di influenza» delle organizzazioni sottoscrittrici l'intesa: come si diceva in precedenza, non si tratta di un vincolo particolarmente forte, anche se consente agli organi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro di ottenere dalle stesse organizzazioni una piena e fattiva collaborazione per debellare forme apertamente fraudolente di aggiramento della normativa sul lavoro subordinato.

Il lavoro interinale

Non per insistere su un'eccessiva attenzione terminologica, ma anche le parti sociali dovrebbero abituarsi a evitare l'uso di formulazioni esclusivamente giornalistiche.

Il lavoro interinale non esiste: la legge regola il lavoro temporaneo. Non si tratta di semplice conformità alla terminologia tecnica, quanto dell'importanza di evitare confusione anche dal punto di vista pratico-applicativo.

Sul punto comunque il protocollo fiorentino dice veramente poco, salvo un impegno:

«la Confesercenti - si legge - si attiverà per sollecitare le proprie associate a far ricorso a questa tipologia di rapporti di lavoro con particolare attenzione a promoters e/o merchandiser».

Le disposizioni sul lavoro parasubordinato

Veniamo ora al lavoro parasubordinato.

Per fortuna, in questo caso, le parti sociali fiorentine non si avventurano in alcuna definizione. Fanno semplicemente riferimento alle «collaborazioni coordinate e continuative», implicitamente rinviando a una nozione già presente nell'ordinamento e comunque attribuendo al negoziato individuale il compito di precisare i contorni della singola fattispecie.

In questo senso si pronunciano in modo del tutto diverso rispetto a quanto contenuto nel testo di legge approvato in materia dal Senato all'inizio dell'anno.

Implicitamente si riconosce che siamo nell'area del lavoro autonomo, sia pure in quella forma richiamata dall'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile. Anche le «collaborazioni occa-

sionali» vengono menzionate fra le «quattro tipologie di rapporto di lavoro che più delle altre si stanno affermando».

Non si aggiungono altre specificazioni per distinguerle dalle «collaborazioni coordinate e continuative», ma si agisce sul piano della «modulazione delle tutele», prevedendo cioè una protezione differenziata tenendo conto delle diverse caratteristiche di tali prestazioni.

Si afferma infatti che per le «collaborazioni occasionali» non sono prospettabili intese per tutelare la maternità o al fine di soddisfare esigenze familiari.

Anziché impegnarsi in una impossibile e probabilmente inutile arte definatoria, il protocollo di Firenze preferisce stabilire i profili che dovranno poi essere definiti dalle singole intese individuali, obbligatoriamente redatte in forma scritta.

Naturalmente si tratta di vedere, nella pratica applicativa, se i testi negoziali descriveranno con sufficiente dettaglio la prestazione dedotta in contratto, non limitandosi, come troppo spesso accade, a vaghe formulazioni, suscettibili di diversissime interpretazioni.

I contenuti obbligatori dei contratti di lavoro parasubordinato

Il protocollo in oggetto prevede una lista di istituti che devono essere obbligatoriamente regolati all'interno dell'intesa negoziale che intercorre fra il singolo committente e il prestatore.

Si può inferire che l'assenza di una o più di queste materie dalla regolazione in sede negoziale possa condurre all'invalidità dello stesso negozio, anche se si tratta - in assenza di norme di diritto

positivo sul punto - di una circostanza che dovrà essere apprezzata dal giudice eventualmente adito sulla base dei principi in materia di obbligazioni e contratti stabiliti in generale dal codice civile.

Oltre alla data di inizio e di conclusione della prestazione, si dovrà ovviamente precisarne l'oggetto e, soprattutto, ovviamente, il corrispettivo.

A questo proposito lascia perplessi l'indicazione di usare come «riferimento almeno il costo del lavoro di un lavoratore dipendente di analoga professionalità», in quanto si alimenta il sospetto di avallare in tal modo una omologazione strisciante alla disciplina del lavoro subordinato.

In questo senso non riesce molto comprensibile il vincolo di prevedere il «riconoscimento dei diritti sindacali compatibili con lo status» dello stesso parasubordinato.

Formulazione inutile: occorrerebbe, invece, che fossero proprio intese come il protocollo fiorentino a specificare quali sono i diritti sindacali esercitabili, e in che modo, da questa particolare categoria di prestatori.

Per quanto riguarda l'interruzione anticipata del contratto si richiede la forma scritta, il preavviso di 15 giorni e l'indicazione delle cause che dovranno essere previste dal contratto individuale.

Una soluzione interessante che esalterà proprio il ruolo di orientamento delle parti stipulanti il protocollo: a esse infatti incombe ora il compito di predisporre appositi moduli o formulari che servano da guida per gli accordi individuali.

Qui non si tratta, infatti, di esercitare un semplice diritto di in-

fluenza nei confronti dei propri associati. Sarebbe davvero consigliabile condurre un'attiva campagna di orientamento per fornire alle imprese e ai lavoratori dei prodotti negoziali preconfezionati, anche per evitare le fin troppo frequenti ambiguità che si rinvengono in questo genere di intese individuali.

Decisiva appare la previsione dedicata ai temi della formazione. Nei confronti dei lavoratori che operano con contratti di collaborazione si conviene circa l'opportunità di garantire loro l'accesso a corsi professionali promossi dall'ente bilaterale di categoria.

A questo proposito c'è un rinvio ad attivarsi «entro 6 mesi dalla stipula del presente protocollo, per determinare le modalità di accesso».

Non mancano ovviamente altri aspetti su cui sarebbe interessan-

te soffermarsi. Sono pienamente condivisibili, per esempio, sia l'obbligo di inserire la clausola di non esclusività sia la possibilità (non quindi il dovere) di regolare gli effetti della malattia, dell'infortunio sul lavoro e della maternità.

Tuttavia, al di là dei profili sopracitati, è il metodo che conta e che convince: gli attori sociali hanno dimostrato, nel laboratorio fiorentino, di poter raggiungere intese che, dopo un'opportuna sperimentazione, potrebbero essere estese anche ad aree geografiche più ampie, in una prospettiva intersettoriale.

Bisognerebbe forse osare un po' di più, prevedendo sì forme di tutela ma «senza innescare un clima che produce contenzioso», come si legge ancora nel protocollo.

Tradotto dal linguaggio sindaca-

lese quanto appena affermato significa riconoscere l'esigenza di strumenti nuovi di promozione e risoluzione delle controversie al di fuori della tradizionale sede giudiziale.

A questo proposito è davvero deludente limitarsi a prevedere un semplice tentativo di conciliazione in sede sindacale.

Possibile che le parti sociali non vogliano impegnarsi in una ricerca più determinata di nuovi strumenti di validazione e certificazione?

In questo senso il disegno di legge approvato dal Senato contiene alcune indicazioni che le parti sociali potrebbero convenientemente sviluppare.

Comunque un primo passo è stato fatto: ora auguriamoci che seguano altre iniziative in grado di condizionare il cammino parlamentare della nuova legge.

Rapporto occupazione 1999: il giudizio sull'Italia

Guida al Lavoro
19 ottobre 1999, n. 40, 10

Alcune considerazioni in merito alla proposta, diffusa recentemente dalla Commissione europea, per la «Relazione comune sull'occupazione 1999»

Il termine «comune» sta a significare che questo documento (la relazione) deve essere discusso con il Consiglio e quindi varato nel Consiglio europeo di fine anno che si terrà a Helsinki a conclusione della presidenza finlandese.

Il documento costituisce una lettura della Commissione sulla nostra situazione alla luce del Piano nazionale di azione per l'occupazione presentato dal Governo italiano nella scorsa primavera, al pari di quanto hanno fatto gli altri Stati membri.

Val la pena ricordare che tali Piani (Nap, nel gergo comunitario) sono stati a loro volta redatti sulla base di linee guida od orientamenti concordati dagli Stati membri su proposta della Commissione. Nel 1999 tali linee guida erano 22, a loro volta articolate in quattro pilastri (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità), e quindi occorre avere a mente questa architettura per giudicare nel complesso il valore e comunque l'impatto di un esercizio di sorveglianza multilaterale che viene ormai definito «processo di Lussemburgo» per il fatto che esso originò nel Consiglio europeo straordinaria-

rio sull'occupazione tenutosi nel Granducato nel novembre 1997.

Non è davvero il caso di ripercorrere nella sua interezza un documento di oltre cento pagine.

L'unico obiettivo di queste note è quello di fornire alcune informazioni circa le valutazioni date dalla Commissione sul caso italiano, così da poter elaborare anche qualche considerazione in proposito. Il materiale presentato dalla Commissione consiste di una Parte I (L'Unione europea), di una Parte II (Gli Stati membri) e, infine, di una «Raccomandazione della Commissione per la presentazione di Raccomandazioni del Consiglio».

Vedremo in successione gli spunti offerti da questi tre documenti.

Divulgare le buone prassi

È utile ricordare innanzitutto che il processo di Lussemburgo prevede la individuazione di quelle che in gergo comunitario vengono definite come «buone pratiche», cioè esperienze in qualche modo esemplari che vengono proposte all'attenzione degli altri Stati membri.

L'Italia aveva candidato due casi: lo «sportello unico» presso il Comune di Catania e il patto territoriale di Lecce.

La scelta della Commissione si è orientata nei confronti del caso catanese, anche perché corredato da informazioni quantitative che, invece, il Governo non era riuscito a fornire per l'esperienza leccese.

Soltanto sette sono le «buone

pratiche» segnalate dalla Commissione per il 1999.

Il fatto che l'Italia abbia ottenuto menzione all'interno di questo elenco è sicuramente positivo, anche se resta la sensazione che questo genere di selezioni sia pesantemente influenzato da fattori di natura politico-diplomatica che poco o nulla hanno a che fare con una supposta valenza esemplare della misura in considerazione.

Tale rilievo è basato sul fatto che nel corso del rapporto si sostiene che «in Grecia, Italia e Spagna è indispensabile un intenso sforzo politico per ridurre gli ostacoli che si frappongono alla creazione di nuove imprese».

Affermazione poco compatibile con il riconoscimento della palma di «buona pratica».

Anche in altra parte del rapporto si sostiene che «l'idea di creare "sportelli unici" per le imprese rappresenta un miglioramento a livello pratico», senza però menzionare l'Italia.

Servizi pubblici all'impiego e prevenzione della disoccupazione

La Commissione rileva con soddisfazione che negli Stati membri «si registra una netta tendenza verso un approccio preventivo nella lotta contro la disoccupazione di lunga durata tra giovani e adulti». E a questo proposito si rileva che «suscitano preoccupazione i ritardi di attuazione nei casi del Belgio, della Grecia e dell'Italia».

Più in particolare, con riferimen-

to alla linea guida n. 3, si dice che «una maggioranza di Stati membri ha raggiunto, e in qualche caso superato, l'obiettivo del 20% in termini di partecipazione a misure attive per i disoccupati». Tuttavia «desta preoccupazione la mancanza di dati comparabili per l'Italia, i Paesi Bassi e il Regno Unito».

Il giudizio della Commissione è insomma negativo sulla capacità del nostro sistema di servizi pubblici all'impiego di assicurare, come dicono le linee guida nn. 1 e 2, una occasione di occupabilità (di natura formativa o altro) ai giovani prima che trascorrono sei mesi di disoccupazione e agli adulti prima che si giunga a dodici mesi in questa condizione.

Un giudizio assai critico, tanto che pur ricordando che «tra il 1997 e il 1998 la disoccupazione è diminuita nell'Unione nel suo insieme e anche nella maggior parte degli Stati membri», si rileva che «Grecia, Italia, Belgio, Lussemburgo e Austria costituiscono eccezioni a questa generale tendenza positiva».

In particolar modo per la disoccupazione giovanile si afferma che in Italia e in Grecia «non è stato registrato alcun miglioramento dei tassi di disoccupazione giovanile già elevati in partenza».

La conclusione è dunque questa: «in molti Stati membri, quali Italia, Francia e Germania ... nel 1998 non si è registrato alcun miglioramento».

La Commissione rileva in proposito ancora che «sei Stati membri spendono meno del 2% del Pil nelle politiche del mercato del lavoro - Italia, Portogallo, Austria, Regno Unito, Lussemburgo e Grecia - di cui solo nei primi due le spese per politiche attive e passive quasi si equivalgono».

All'interno di tale pilastro, dedicato all'occupabilità, il giudizio della Commissione sul nostro Paese è dunque assai severo.

In generale «si rileva una chiara tendenza verso un approccio più preventivo nella lotta alla disoccupazione di lunga durata dei giovani e degli adulti».

Tuttavia «destano una certa preoccupazione i ritardi relativi all'attuazione nel caso di Belgio, Grecia e Italia».

Si sostiene ancora che in Italia gli obiettivi, sia in termini di colloqui personalizzati che di beneficiari delle misure volte a favorire l'inserimento professionale, non sono stati conseguiti e non si ha ancora la certezza che le politiche in fase di preparazione soddisfino i requisiti dei primi due orientamenti.

A seconda del gruppo bersaglio, l'Italia ha realizzato soltanto dal 40% al 55% dei previsti colloqui di orientamento.

Di poca consolazione è la battuta conclusiva che ci dedica la Commissione: «L'Italia - si legge nel rapporto - sembra più avanti rispetto alla Grecia, dal momento che la decentralizzazione dei servizi di collocamento entrerà in vigore dal luglio 1999 e già la metà dei nuovi uffici regionali è stata attivata per l'attuazione dell'approccio preventivo».

Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori

La Commissione è rimasta molto delusa su questo punto, tanto da scrivere: «l'adeguamento al presente pilastro è deludente», nel senso che a suo avviso il partenariato sociale non è stato sufficientemente coinvolto e comunque attivo in questo esercizio.

Tuttavia scrive: «Se Austria, Finlandia, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno sostenuto l'attuazione di questo pilastro con lo sviluppo di partenariati, non risulta invece che alcuno Stato membro abbia predisposto

una strategia globale basata su un approccio collaborativo con le parti sociali né abbia compiuto sforzi per aggiornare il contesto normativo».

Tuttavia, nel caso italiano, le autorità comunitarie sono rimaste molto colpite dagli «interessanti sviluppi avutisi in Italia, Paese in cui i diritti del lavoro dovrebbero essere estesi ai cosiddetti "parasubordinati"».

A parte il fatto che tecnicamente le cose non stanno esattamente in questi termini (o quantomeno proprio questa è la prospettiva temuta dal sottoscritto, cioè quella di una semplice «estensione»), non pare davvero solo questo il terreno su cui si sono misurate con successo le parti sociali in un comune sforzo di modernizzazione del diritto del lavoro. Si ricorda comunque che «in Italia un decreto ministeriale del 1999 prevede agevolazioni sotto forma di riduzione dei contributi previdenziali per favorire il lavoro a tempo parziale. L'obiettivo del Governo è raggiungere l'8% dell'occupazione totale (7,3% nel 1998)».

È uno dei pochi casi in cui uno Stato membro si sia autoimposto un obiettivo misurabile da raggiungere, dovendone naturalmente rendere conto nel Nap del prossimo anno.

Più in generale, nel campo della flessibilità, l'Italia viene annoverata fra gli Stati membri che stanno procedendo in questa direzione. «In Italia, il Patto del dicembre 1998 tra Governo e parti sociali dà continuità agli accordi preesistenti, con l'obiettivo generale di rendere il mercato del lavoro italiano più flessibile. Di fatto, in base alla relazione di attuazione, oltre il 50% dei nuovi lavoratori nelle grandi imprese sono stati assunti con contratti a tempo determinato o a tempo parziale».

Rafforzare le politiche sulle pari opportunità

In questo quarto pilastro del processo di Lussemburgo, la Commissione sostiene che «a destare particolare preoccupazione sono i tassi di occupazione femminile estremamente bassi in Spagna, Italia e Grecia, Paesi in cui il potenziale occupazionale delle donne è considerevole».

La percentuale di disoccupazione di genere «resta preoccupante in diversi Paesi, in particolare in Grecia, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Spagna, Lussemburgo e Danimarca».

Tuttavia, continua la Commissione, «quale Paese con problemi particolarmente gravi, all'Italia vanno riconosciuti alcuni meriti; si attendono con interesse gli sviluppi che si avranno nel corso dei prossimi due anni».

Forse è proprio questo il commento più convincente che la Commissione poteva dedicarci.

Il caso italiano: un giudizio drastico

All'interno della seconda parte del rapporto, quella dedicata ai singoli Paesi, l'Italia riceve ancora una volta l'attenzione critica della Commissione.

Un elemento di novità, rispetto all'analisi condotta orizzontalmente/comparativamente nella parte precedente del rapporto, riguarda la imprenditorialità.

Si dice che «l'Italia ha un forte potenziale occupazionale nel settore dei servizi; portare il tasso di occupazione in tale settore ai livelli raggiunti dai Paesi con i risultati migliori in questo ambito significherebbe creare circa sei milioni di nuovi posti di lavoro». Francamente si rimane perplessi di fronte a tale affermazione che non è suffragata da alcun ulteriore riscontro o spiegazione di sorta. Poco più che una conferma delle pessimistiche previsioni contenute nella parte prima del

rapporto è l'affermazione secondo cui «a causa della lentezza dei progressi compiuti, nel 1999 la relazione sullo stato di avanzamento evidenzia che non si riesce a far fronte alle aspettative create dal pilastro occupabilità». «Le cifre fornite dal Pan italiano - questo è il giudizio lapidario - sono insufficienti a valutare se gli obiettivi di riqualificazione fissati dalla LD 3 vengono rispettati in quanto le informazioni fornite sui beneficiari danno solamente il totale degli ingressi e non le medie».

Insomma il giudizio espresso dalla Commissione, seppur limitatamente a questa particolare materia della prevenzione della disoccupazione mediante l'intervento dei servizi pubblici all'impiego, è quasi senza appello.

«È pertanto ancora difficile poter dire se l'Italia rispetterà gli obiettivi comuni delle prime tre linee direttrici entro i termini previsti dalle linee direttrici sull'occupazione».

Una valutazione alquanto drastica e, per certi aspetti, immotivata, tenuto conto della fase transitoria che caratterizza proprio i servizi pubblici all'impiego italiani.

Sarà interessante vedere come il Governo italiano intenderà replicare a un giudizio tanto aspro.

Le «raccomandazioni» contro l'Italia

Con queste premesse c'è poco da stupirsi che all'indirizzo dell'Italia siano state inviate delle «raccomandazioni», così come pur previsto dal capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam.

È vero infatti che in sede interpretativa di questa parte del Trattato si riteneva che tale strumento dovesse essere utilizzato solo in casi davvero limite, in evenienze particolari.

Tuttavia la Commissione europea, complice anche l'uscita di

scena del Commissario che ha fortemente voluto il ricorso a questo strumento, ha proposto un uso assai diffuso delle «raccomandazioni».

Non solo l'Italia, ma tutti gli Stati membri, sono stati presi di mira, anche se nei nostri confronti il nugolo di consigli è particolarmente consistente.

Riprendiamo solo qualche spunto di questa parte del «pacchetto occupazione 1999» proposto dalla Commissione europea.

Certo è che Bruxelles ha ragione da vendere quando ci esorta a «proseguire gli sforzi mirati a migliorare il sistema statistico di monitoraggio in modo da fornire entro il 2000 gli indicatori sulla prevenzione e l'attivazione, conformemente alle definizioni e ai metodi concordati».

Del pari condivisibile è il rilievo secondo cui «occorrono sforzi più intensi per completare, senza ulteriori ritardi, la riforma dei servizi per l'occupazione».

In questi due casi, infatti, la Commissione coglie alcune specificità nazionali e interviene con un richiamo dal forte valore politico.

Le altre «raccomandazioni» hanno invece un valore per così dire *erga omnes*, nel senso che non casualmente sono indirizzate alla maggior parte degli Stati membri. E in questo senso allora sembra che la Commissione abbia un po' abusato di questa facoltà. Non si comprende infatti quale impatto possa derivare da un uso così intenso di un potere «forte». Il rischio è quello che di fronte a questo nugolo di raccomandazioni i Governi non ne tengano conto adeguatamente, addirittura non se ne preoccupino affatto.

Il che sarebbe sbagliato perché, con l'approvazione al Consiglio europeo, si tratta comunque di forti richiami che gli Stati membri indirizzano gli uni contro gli altri.

Il Patto per il lavoro di Milano: contrattazione o concertazione?

Guida al Lavoro
14 settembre 1999, n. 35, 60

Commentiamo la pre-intesa stipulata in data 28 luglio 1999 tra il Comune di Milano, le organizzazioni sindacali e le Associazioni imprenditoriali e delle cooperative

La notorietà dell'intesa raggiunta il 28 luglio 1999 al Comune di Milano non sempre è stata sorretta da informazioni corrette. La pubblicazione della versione integrale di questo accordo adempie innanzitutto alla funzione di riportare il dibattito nell'ambito di un più sereno contesto, basato su valutazioni meno polemiche. Anche perché forse conviene distinguere tra l'obiettivo finale, soprattutto del Comune di Milano, quello di realizzare appunto un «Patto per il lavoro», e la natura dell'accordo appena sottoscritto, definito dalle parti stesse «pre-intesa». Dunque, si tratta di un «Patto» (cioè di un accordo in qualche modo compiuto e in grado di produrre pressoché subito i suoi effetti), ovvero di una semplice «pre-intesa» (dove l'incontro delle volontà realizza dopotutto solo un impegno a negoziare secondo un certo programma)? Non c'è dubbio che siamo di fronte alla seconda opzione. Non è infrequente del resto, nella contrattazione collettiva (italiana, ma anche straniera), incon-

trare questo genere di pre-accordi. Materie particolarmente innovative o comunque qualche genere di sperimentazione negoziale inducono le parti a procedere per gradi. Quasi, come è in fondo avvenuto in questo caso, a porre solo il primo mattone di un progetto edificatorio che si sa in anticipo capace di riservare sorprese non sempre gradevoli.

Fuor di metafora: molte delle polemiche giornalistiche sull'intesa milanese appaiono sproporzionate proprio perché l'unico obbligo concreto (ancorché sfornito di qualunque meccanismo sanzionatorio) è quello secondo cui «le parti si impegnano ad aprire il tavolo tripartito nel mese di settembre 1999».

Ma il rinvio a settembre dell'effettivo avvio delle trattative non deve neppure indurre a sottovalutare l'intesa, quasi che si trattasse della fissazione di un semplice calendario. Si tratta certamente di qualcosa di più e una seppur rapida ricognizione dei contenuti della pre-intesa consentirà di pervenire a una valutazione meno esasperata, qualunque sia il giudizio che poi ognuno vorrà dare.

Milano e l'Europa: contrattazione o concertazione?

La premessa della pre-intesa è assai esplicita nell'aggancio ai più recenti orientamenti comunitari in tema di occupazione. La dimensione locale di una strate-

gia dell'occupazione fa parte dei cosiddetti «orientamenti» definiti dalle autorità comunitarie (Commissione e Consiglio) nell'ambito del processo di coordinamento delle politiche degli Stati membri dell'Unione noto come «processo di Lussemburgo», definito dal nuovo capitolo in materia del Trattato di Amsterdam. Puntuale, in questo senso, il richiamo della pre-intesa al 12° e al 13° orientamento, anche al fine di sottolineare l'impegno di valorizzare al meglio le potenzialità occupazionali del settore dei servizi.

Qualora il «Patto per il lavoro di Milano» vedesse effettivamente la luce in una forma negoziale compiuta, il prossimo Piano nazionale per l'occupazione che il Governo italiano dovrà predisporre verosimilmente per la primavera del 2000 potrà richiamare questa esperienza inserendola fra le «buone pratiche» che consentono poi il processo di sorveglianza multilaterale sempre previsto dal Trattato di Amsterdam. Più specificamente ancora, la pre-intesa si ricollega al «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» del dicembre 1998 dove il metodo della concertazione non è certo circoscritto al livello nazionale. È in fondo lo stesso principio di sussidiarietà (ancora una volta sempre raccomandato dalle autorità comunitarie) a richiedere che la concertazione si sviluppi ai diversi livelli. Sicuramente una grande area metropoli-

tana come quella milanese si presta per un approfondimento concertativo che soddisfi alcune specifiche criticità.

E del resto già nel febbraio 1998 il Comune di Milano aveva convenuto con le tre maggiori confederazioni sindacali di perseguire alcuni obiettivi ritenuti prioritari di cui almeno un paio («garanzia della sicurezza e vivibilità della città»; «ottimizzazione delle opportunità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro») sono confermate nella pre-intesa.

La prudenza delle parti che hanno deciso di apporre la propria firma arriva al punto di definire il «Patto per il lavoro nella città di Milano» come un «Protocollo d'intenti». Dunque dalla pre-intesa al protocollo d'intenti: è prevista una gradualità che potrebbe sembrare esasperante sul piano negoziale se non si dovesse pensare che siamo in realtà all'interno di un percorso concertativo che a sua volta rinvierà poi a concreti contratti sottoscritti su base bilaterale.

Qualcosa di analogo a quanto insomma sta accadendo al «Patto di Natale». Il pregio (e il limite) della concertazione risiede proprio nella necessità di postulare atti implementativi che possono anche richiedere trattative più lunghe di quelle occorse agli accordi-quadro che le hanno precedute e rese possibili.

Milano: un mercato del lavoro diverso. Regole differenziate?

È interessante che nella pre-intesa venga riportata, seppur in sintesi, un'analisi concordata tra le parti del mercato del lavoro milanese, mirando alle sue più evidenti criticità. In questo senso si concorda che «il fattore di critici-

tà su cui le parti firmatarie ritengono opportuno aprire il tavolo di concertazione è quello della manutenzione e pulizia della città», anche in riferimento al prevedibile afflusso di pellegrini in occasione dell'imminente Giubileo. Questa esigenza di «manutenzione della città» potrebbe «innescare un circolo virtuoso per l'occupazione e in tal modo attenuare gli effetti di situazioni di emarginazione e di disagio sociale».

Da questa diagnosi discende la comune convinzione che «le tipologie di attività collegate alla pulizia della città sono il più delle volte (ma non necessariamente) ad alta intensità di lavoro e che dunque esse potrebbero richiedere prestazioni anche flessibili e/o poco specializzate».

Beneficiarie potrebbero essere «categorie deboli presenti sul mercato del lavoro milanese (extracomunitari, disoccupati di lunga durata, over 40 espulsi dal mercato del lavoro)».

Si punta non a un inserimento qualsiasi, quanto all'impegno «in ogni caso di garantire un innalzamento della qualità del lavoro offerto da questi gruppi di lavoratori mediante la valorizzazione degli strumenti contrattuali a carattere formativo (alternanza lavoro formazione), che consentano le condizioni per rendere stabile la loro occupazione».

Si tratta di un'analisi che non sembrerebbe dover suscitare dissensi di sorta. Forse la ragione vera del rifiuto della Cgil di unirsi a Cisl e Uil nel firmare la pre-intesa è da porre in relazione a quanto viene convenuto nella parte finale di questa breve pre-intesa.

Gli strumenti per far fronte alle criticità (e alle opportunità) poco sopra richiamate saranno ricerca-

ti - si conviene - «in ottemperanza delle disposizioni inderogabili di legge e di contratto collettivo». Il tavolo negoziale che si aprirà a settembre si occuperà «delle nuove tipologie di lavoro, compreso quello flessibile e/o temporaneo», ma il mandato è preciso: l'eventuale utilizzazione di queste forme dovrà restare «nell'ambito dei contratti collettivi e delle leggi vigenti». Non solo, ma ogni futura intesa dovrà nel contempo proporsi di ricercare opportuni «strumenti che mirino alla stabilizzazione dei posti di lavoro emersi».

Alla luce di questi dati testuali è difficile farsi una ragione delle critiche piovute sulla pre-intesa, tacciata di creare una sorta di «regole differenziate» per l'area milanese. Ovviamente solo chi è presente alle sessioni negoziali o concertative è in grado di apprezzare convenientemente le reali intenzioni che si celano dietro le formule a lungo concordate tra le parti. Tuttavia la lettura del testo ci consegna un risultato concertativo che è sicuramente ben diverso dagli strumenti «tipici» di programmazione negoziata, come i contratti d'area o i patti territoriali. Il rumore giornalistico suscitato non è in altre parole assolutamente giustificato dal testo che oggi possiamo analizzare. Poco comprensibile è il rifiuto della Cgil di sottoscrivere la pre-intesa, almeno per le motivazioni fornite per mezzo degli organi d'informazione. Del pari esagerate, inoltre, sembrano le accuse rivolte verso questa organizzazione che forse desidera solo che il negoziato autunnale riveli dati più precisi.

Rifiutare una concertazione a livello locale sarebbe però del tutto inaccettabile: come si è visto, si tratta al contrario di un meto-

do espressamente richiesto dalla stessa Unione europea.

Un ricco programma concertativo di emergenza

Che si tratti di concertazione più che di contrattazione è conclusione ben dimostrata da quello che le parti stesse definiscono «oggetto dell'attività di concertazione». Si va dalla speciale attenzione al lavoro sommerso alla formazione professionale, da una scolarizzazione mirata per gli extracomunitari alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

Come si può notare, il programma concertativo è ricco. Ma bisogna far presto.

Il maggior interesse della pre-intesa milanese risiede nel fatto che applica il metodo concertativo su scala locale cercando di accorciare i tempi. Nel corso de-

gli anni '90 la concertazione nazionale ci ha abituato a tempi lunghi, sinceramente troppo lunghi. Molto tempo per raggiungere le intese e ancora di più per attuarle. A Milano si tenta un'operazione in due tempi (complice l'interruzione feriale) ma comunque rapida: intervenire sull'emergenza extracomunitari per offrire alla città servizi (come la pulizia) altrettanto urgenti.

L'impegno è quello di raggiungere «un unico accordo comprensivo di tutte le materie citate oggetto di contrattazione e di concertazione». Qui le parti non si nascondono che (specie sulla flessibilità) si darà prevedibilmente luogo a un momento negoziale che tuttavia (come recita una clausola concordata il 29 luglio 1999 fra il Comune, Cisl, Uil e Assolombarda, per dissipare le residue perplessità di quest'ulti-

ma) «non costituisce un nuovo livello di contrattazione». Precisione forse pleonastica, ma in ogni caso utile per evitare, almeno su questo preciso versante, inutili polemiche.

Esaurita questa prima fase non resta che attendere gli sviluppi di quella successiva. Nell'auspicio che il confronto proceda più nelle sedi naturali senza l'artificiosa amplificazione degli organi di grande informazione.

Le relazioni industriali più mature, specie quelle a sfondo concertativo, fanno poca notizia, ma non per questo non sono da preferirsi agli episodi di conflittualità intersindacale. Le grandi confederazioni dovrebbero a tal fine raggiungere un accordo interno onde evitare troppe polemiche pubbliche: è in gioco la loro credibilità e quindi la loro stessa sopravvivenza.

L'accordo quadro a livello comunitario sul lavoro a termine

Guida al Lavoro
27 aprile 1999, n. 16, 17

Analizziamo l'accordo 18 marzo 1999, raggiunto fra le parti sociali a livello comunitario in merito al lavoro a termine

Eccoci quindi arrivati al terzo accordo fra le parti sociali a livello comunitario. Dopo i permessi parentali e il lavoro a tempo parziale siamo giunti alla terza intesa nel volgere di pochi anni, questa volta sui contratti a termine.

Occorre subito registrare l'evento come un segno di vitalità indiscutibile dell'attività negoziale a livello comunitario, certo più prolifica di quanto la gracilità rappresentativa degli attori stessi avrebbe potuto far pensare solo pochi anni addietro.

Gli spazi istituzionali per una contrattazione collettiva europea, schiusi dal capitolo sociale del Trattato di Maastricht e consolidati dal Trattato di Amsterdam, si sono rivelati sufficienti per consentire agli euro-attori di sperimentare una prassi che rappresenta sicuramente un netto progresso rispetto alla tradizionale concezione del dialogo sociale. Del resto le parti sociali sono chiamate a un impegno negoziale non solo in virtù delle previsioni dei Trattati. Non a caso nel primo punto del preambolo all'accordo-quadro esse si richiamano alla strategia europea sul-

l'occupazione concordata nel Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo del 1997 (si veda sul punto M. Biagi, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in «Diritto delle relazioni industriali», 1998, n. 4, pp. 437 ss., ndr). Si tratta di un richiamo molto significativo che recepisce l'impegno conferito proprio a imprenditori e sindacati di ricercare un equilibrio tra flessibilità e sicurezza nelle condizioni di lavoro. Ancora non si è fatta strada nella riflessione giuridica e politico-sindacale italiana la consapevolezza dell'impatto del cosiddetto «processo di Lussemburgo», di un'esercizio di coordinamento e convergenza delle politiche occupazionali che è ormai al suo secondo anno di applicazione. L'influsso dell'ordinamento comunitario su quelli nazionali non dipenderà, in futuro, solo dall'impegno a soddisfare gli obblighi traspositivi in relazione a nuove direttive. I vincoli che già promanano dagli «orientamenti» varati dal Consiglio in materia occupazionale non si riveleranno comunque meno stringenti e questo riguarda anche la materia della cosiddetta «adattabilità», di speciale pertinenza delle parti sociali.

Ecco perché l'accordo-quadro qui commentato assume un valore addirittura simbolico, costituendo la prima risposta negoziale su scala comunitaria da quando lo stesso «processo di Lussemburgo» è iniziato.

Un'opzione strategica a favore della stabilità

Solo una lettura superficiale dell'accordo 18 marzo 1999 potrebbe concludere che non vi sono novità rilevanti. È sufficiente in apertura richiamare un altro punto del preambolo, dove le parti congiuntamente dichiarano che il contratto a durata indeterminata è e continuerà a essere la forma generale di rapporto di lavoro fra datore e prestatore di lavoro. Si tratta di un'affermazione per nulla scontata (specie sul fronte imprenditoriale) e che non verrebbe sottoscritta con altrettanta chiarezza in parti del mondo nell'era della globalizzazione. Certo anche il contratto a termine, si dice nel testo, costituisce una tipologia che consente di cogliere le aspettative e le necessità reciproche delle parti. Ma resta pur sempre un'eccezione rispetto alla regola, anche se ciò non si deve tradurre in una penalizzazione del ricorso a tale tipologia contrattuale. Essa, fra l'altro, deve essere tenuta ben distinta dal lavoro temporaneo tramite agenzia, in relazione al quale le parti si impegnano in futuro a coltivare uno sforzo negoziale, analogamente a quanto avvenuto in quest'occasione. Una buona notizia che in prospettiva ci autorizza a pensare che saranno sempre più questo genere di accordi a incentivare una logica di coordinamento e convergenza delle legislazioni nazionali, senza necessità di direttive proposte dalla Commissione europea.

Dunque l'opzione di fondo, di tipo strategico, è davvero a favore della stabilità. Ma anche della flessibilità, sempre che questa non si traduca in precarizzazione e quindi nella degradazione del capitale umano.

Questo è il significato dell'articolo 1 dell'accordo-quadro dove si dice che l'impegno è quello di «migliorare la qualità del lavoro a termine mediante l'applicazione del principio di non discriminazione», anche con lo «stabilire un contesto per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzazione successiva di contratti o rapporti a tempo determinato».

Lavoro a termine e modello sociale europeo

Già queste prime regole sono di per sé eloquenti nel rigettare il modello (per semplificare) anglosassone e, per certi versi, asiatico, che distingue la forza lavoro core da quella peripheral, ammettendo rilevanti variazioni nelle condizioni di lavoro.

L'accordo del 18 marzo è invece netto.

Il principio di non discriminazione (si dice all'articolo 4.1) significa che «i lavoratori a termine non saranno oggetto di un trattamento meno favorevole rispetto a quello riconosciuto ai lavoratori permanenti solo in ragione del fatto di essere titolari di un contratto o di un rapporto a termine, a meno che non sia giustificato in base a motivazioni obiettive». Inutile nascondere che proprio l'inciso da ultimo dichiarato ha già suscitato comprensibili rilievi critici da parte del Parlamento europeo, giustamente preoccupato che, trasformatosi questo testo in una direttiva, possa legittimare cospicue eccezioni sul piano traspositivo da parte degli Stati membri.

In effetti questa clausola di salvaguardia compare anche più avanti nello stesso disposto (articolo 4.4), laddove si afferma che i diritti derivanti o comunque in qualche modo ricollegabili all'anzianità di servizio devono essere ugualmente disciplinati sia in caso di lavori a termine sia quando si tratti di lavoratori permanenti. A meno che, si aggiunge, differenti assetti di tutela non siano giustificati sulla base di motivazioni obiettive.

Prevenire gli abusi nel ricorso al lavoro a termine

Il senso dell'articolo 5 dell'intesa è che il ricorso in successione a una serie di rapporti a termine può in effetti risultare fonte di abusi e pertanto si conviene che debbano almeno essere individuate dalle «ragioni obiettive» per legittimare il procedere a tali rinnovi. Non solo ma gli Stati membri dovranno recepire la direttiva «contrattata» prevedendo un limite massimo di questo genere di rinnovi.

Fin qui si tratta in realtà di una riconferma di discipline già oggi vigenti all'interno di quasi tutti gli Stati membri. Più innovativa è invece la previsione (articolo 6) che impone ai datori di lavoro l'obbligo di informare i lavoratori a termine delle opportunità occupazionali (a tempo indeterminato) che si rendessero disponibili all'interno dell'azienda o anche del singolo stabilimento. Si vuole in altri termini offrire loro la stessa opportunità di conquistare posizioni stabili, così come a tutti gli altri lavoratori. E si specifica che tale informazione potrebbe essere convenientemente diffusa mediante un annuncio posto in un luogo opportuno nell'ambiente di lavoro.

Ancora una volta si tratta di una scelta per nulla scontata sul piano comparato.

In un momento in cui indiscutibilmente il modello americano dimostra la sua vitalità nella creazione di posti di lavoro, è interessante notare che le parti sociali (e non semplicemente le istituzioni comunitarie) mantengono ferma l'opzione di garantire a tutti possibilità di accesso alle posizioni più stabili nel mercato del lavoro.

La nozione di lavoro a termine

Non meno importante è la stessa concezione che l'accordo dimostra di avere circa la nozione di lavoro con termine prefissato. Le parti intendono infatti riferirsi (articolo 3.1) a tutte le ipotesi in cui il rapporto o il contratto di lavoro subordinato si risolve in virtù di ragioni obiettive. Non si fa solo riferimento allo spirare di un termine, inteso strettamente in senso temporale, bensì anche al completamento di un incarico specifico ovvero al verificarsi di un determinato evento.

L'impostazione è dunque nel senso di non richiedere necessariamente che venga prefissata la data in cui il contratto giungerà a scadenza. Il termine potrà appunto essere desunto dalla natura del progetto, dell'incarico o comunque dell'attività dedotta nel contratto. Non che questa impostazione debba necessariamente essere recepita dagli ordinamenti nazionali. Resta però il fatto che la disciplina concordata in sede comunitaria, pur attenta a evitare «abusi» sembra legittimare una rivisitazione della nozione di contratto a termine. Del resto è ben noto che nella pratica le attività «a progetto» sono sempre più importanti, specie nel set-

tore dei servizi, dando luogo ai ben noti «contratti di collaborazione coordinata e continuativa». Sarebbe invece estremamente utile per entrambe le parti che nella tipologia dei contratti a termine ben potesse inquadarsi anche questo genere di impegni.

Una promettente prospettiva

L'intesa non è dunque avara di indicazioni anche sul piano dei contenuti. Si tratta pur sempre di un accordo-quadro che riflette la logica compromissoria derivante dall'essere diretto a ben 15 differenti contesti nazionali. E soprattutto schiude la prospettiva di successive intese. Non soltanto perché le parti, come già ricordato, si danno nuovamente appuntamento al tavolo negoziale per discutere la materia del lavoro temporaneo tramite agenzia, ma anche perché in molti conte-

sti nazionali (fra cui il nostro) la futura direttiva che estenderà l'accordo qui commentato potrà essere trasposta con l'intervento diretto degli attori sociali su scala nazionale. Con l'auspicio che il programma traspositivo (la direttiva sui comitati aziendali europei docet) sia assolto più seriamente, con un intervento legislativo che concluda la stessa trasposizione avviata con il dialogo sociale, senza confondere concertazione ed efficacia erga omnes dei contratti collettivi.

Dopo l'incomprensibile rifiuto di negoziare la materia dei diritti di informazione e consultazione delle imprese di dimensione nazionale (affidandosi quindi direttamente al legislatore comunitario), gli imprenditori europei (Unice e Ceep) hanno ritrovato la strada (temporaneamente smarrita) del negoziato. Hanno

così evitato una volta di più l'interventismo dirigista di Bruxelles che anche la stessa Ces sembra ormai giudicare superato. Contrattando tra loro le parti sociali pervengono a risultati ugualmente soddisfacenti, superando veti incrociati che sovente paralizzano l'attività del Consiglio.

L'Europa sociale, dunque, procede più celermente proprio quando interviene il dialogo delle parti. Nell'età dell'euro è questo un dato sui cui riflettere, soprattutto in considerazione della felice scelta ormai invalsa di procedere per singoli temi. Forse anche a livello nazionale si potrebbe rivedere l'esperienza dei mega-accordi concertativi, a favore di intese, anche a tre, più circoscritte e più frequenti. La concertazione a livello comunitario ci insegna anche questo.

Disabili e diritto al lavoro

Guida al Lavoro
9 marzo 1999, n. 9, 12

Prime considerazioni in attesa della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge approvata il 25 febbraio scorso

La riforma del sistema di collocamento obbligatorio si è fatta attendere a lungo. Troppo, senz'altro, perché la vecchia legge n. 482 del 1968 già da molto tempo non era quasi per nulla utile a promuovere l'auspicato inserimento occupazionale dei disabili e delle altre categorie protette allora attratte nello stesso sistema di tutela. Legislature interrottesi bruscamente e prematuramente, rinvii forzati e senza fine tra Camera e Senato: la riforma in oggetto ha davvero scontato esemplarmente tutte le debolezze del nostro sistema politico-costituzionale. E in questo sfiancante legislativo si trova forse la ragione più plausibile delle numerose scelte che oggi, e al momento, destano ancora alcune perplessità.

Resta, naturalmente, un giudizio infine globalmente positivo, visto che comunque ora disponiamo finalmente di uno strumento senz'altro più moderno, rivolto direttamente ai disabili e senza, in questo caso, inutili confusioni con altre categorie ugualmente meritevoli di tutela, anche se attraverso altri mirati interventi legislativi.

Ma i timori sul versante più squisitamente applicativo non sono davvero pochi.

Obblighi del datore di lavoro

Cominciamo l'esame della legge di riforma partendo dai nuovi obblighi previsti per i datori di lavoro.

Rappresenta naturalmente una novità positiva (articolo 3 della nuova legge) l'abbassamento al 7 per cento dell'aliquota di disabili da assumere, rapportata all'insieme degli occupati. È quasi il livello della Germania e della Francia (ferme al 6 per cento), anche se non dobbiamo dimenticare che alcuni Paesi direttamente in concorrenza col nostro, come per esempio Spagna e Grecia, impongono una riserva del solo 2 per cento. Non solo, ma proprio questi Paesi mediterranei si attestano ancora su una soglia di applicazione di 50 dipendenti. Una differenza notevole rispetto al nuovo limite italiano dei 15 dipendenti, pur temperato da numerosi meccanismi, fra cui l'applicazione dell'obbligo di assunzione di un disabile solo in caso di ampliamento dell'organico. Certo, desta sensazione questa riscoperta del limite fatale dei quindici dipendenti, soprattutto dopo le recenti dichiarazioni del presidente del Consiglio dei ministri così risolutamente contrarie a quest'impostazione. Ma occorre riconoscere che questo Governo ben poco ha potuto

dire in merito alla nuova riforma. Resta il fatto che, universalmente deprecato, il criterio quantitativo del numero dei dipendenti non sembra superabile, almeno nei tempi brevi.

Quota di riserva

Il peso della quota di riserva va valutato ovviamente in relazione alle indicazioni ricevute dal legislatore circa i criteri di computo dei dipendenti. A questo proposito (articolo 4) le perplessità circa le scelte adottate sono numerose. Non si parla, ad esempio, di contratti di formazione e lavoro, apprendisti e lavoratori in prova, che dovrebbero perciò essere inclusi nel novero, in contrasto con la linea legislativa affermatasi più di recente, ciò che penalizzerà più fortemente le piccole imprese dove queste figure sono maggiormente concentrate. Nella stessa norma (articolo 4, comma 1) è stato altresì introdotto il criterio di considerare i contratti a termine che durino almeno nove mesi: un parametro assai singolare rispetto alle legislazioni di altri Paesi che sortirà l'inevitabile effetto di disincentivare ulteriormente il ricorso a questa forma di occupazione. Si escludono poi sorprendentemente i soci-lavoratori di cooperative, contraddicendo una tendenza alla parificazione con i lavoratori subordinati che sembrava ormai consolidata.

Ugualmente premiati sono i partiti politici e i sindacati, oltre alle

organizzazioni senza fini di lucro che operano nel campo della solidarietà sociale (articolo 3, comma 3).

La soluzione di comprendere il solo personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative, tuttavia, può prestare il fianco a prassi fraudolente. Non solo infatti l'inquadramento dei dipendenti è tradizionalmente assai diverso all'interno delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, ma potranno determinarsi tentativi di scorporare dall'area tecnico-amministrativa figure che svolgono quantomeno un'attività mista.

Il telelavoro

Del tutto più condivisibile è invece la scelta operata dal legislatore (articolo 4, comma 3) di ammettere l'occupazione di disabili anche a domicilio o con modalità di telelavoro, anche perché quest'ultima soluzione appare davvero congeniale per soddisfare un dovere di solidarietà sociale consentendo nel contempo al disabile, specie nelle forme più gravi, di non sopportare il disagio di lunghe trasferte o comunque il peso di un logorante pendolarismo. Con l'avvertenza, tuttavia, di realizzare comunque quell'integrazione sociale che proprio il momento lavorativo può consentire, mediante soluzioni di telelavoro in grado di prevedere la presenza del lavoratore nell'azienda o nell'ufficio pubblico per una certa quota di tempo.

Sopravvenuta inabilità

Assai innovativa è anche la previsione di cui all'articolo 4, comma 4, concernente la sopravvenuta inabilità di lavoratori già assunti allo svolgimento delle pro-

prie mansioni in conseguenza di infortunio e malattia. Infatti entra a far parte del nostro ordinamento l'esercizio dello *ius variandi in peius* non più riferito alla sola ipotesi di ristrutturazioni aziendali.

È vero che anche in questo caso si tratta di un principio limitato, riferito soltanto ai disabili, tuttavia occorre ammettere che l'articolo 13 dello Statuto dei lavoratori continua a subire una lenta ma progressiva erosione non più a opera della sola giurisprudenza. Ed è da salutare positivamente anche l'assimilazione al disabile oggetto della tutela della legge del lavoratore che, a prescindere dall'entità di riduzione della capacità lavorativa subita, sia divenuto inabile a causa dell'inaidempimento da parte del datore di lavoro, già accertato in sede giurisdizionale, delle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro. Anche perché, appunto, scatterà nei suoi confronti non solo la tutela derivante dall'inconfigurabilità della sopravvenuta inabilità come giustificato motivo di licenziamento, bensì a ciò si aggiungerà il diritto di essere adibito a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a mansioni inferiori.

I servizi pubblici all'impiego

La legge non è solo piena di insidie sul piano ermeneutico, ma sarà di difficile applicazione anche per la notevole serie di adempimenti a cui lo Stato e le Regioni sono tenuti, proprio in materia di servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili (articolo 6). Per esempio, fra meno di un anno gli «uffici competenti» regionali e provinciali, con ogni probabilità all'interno dei nuovi «centri per l'impiego», sa-

ranno davvero in grado di provvedere a quello che il legislatore chiama «collocamento mirato» (articolo 2)?

La funzione promozionale dei servizi pubblici all'impiego è naturalmente decisiva quando si tratti di soggetti in seria difficoltà sul mercato del lavoro, come appunto i disabili. Anzi, pur nell'incerta affermazione di una competizione fra pubblico e privato, non c'è dubbio che le strutture regionali dovranno misurarsi innanzitutto con l'assolvimento di questa funzione sociale. Valutare le capacità lavorative del disabile e inserirlo nel posto di lavoro adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, azioni positive e quant'altro: così proclama il legislatore.

Speriamo che questi impegnativi traguardi possano davvero essere raggiunti.

Richiesta numerica

La legge risente visibilmente della lunga gestazione e per certi aspetti nasce già vecchia. Sopravvive ad esempio il principio della richiesta numerica, anche se assai ridotto (articolo 7), rappresentando una notevole anomalia rispetto alle esperienze in atto in altri Paesi comunitari. Una spia della riluttanza ad abbandonare la vecchia concezione dirigistica e statalistica, basata su obblighi in gran parte evasi. Occorre infatti stipulare una convenzione (articolo 11, comma 2) perché il datore di lavoro possa acquistare pienamente la facoltà della scelta nominativa, così come per lo svolgimento di tirocini con finalità formative, l'assunzione con contratto a termine o lo svolgimento di un periodo di prova più lungo rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Ancora una volta non si è ritenuta percorribile una soluzione che prevedesse e ponesse direttamente a disposizione dei datori di lavoro soluzioni che risultassero premianti sul piano della tipologia contrattuale utile per l'impiego dei disabili.

Periodo di prova

È appena il caso di accennare alla strana formulazione utilizzata in riferimento all'allungamento del periodo di prova rispetto ai contratti collettivi, consentito, come appena accennato, in regime di convenzionamento.

La norma (articolo 11, comma 2, ultimo inciso) ammette tale estensione «purché l'esito negativo della prova, qualora sia riferibile alla menomazione da cui è affetto il soggetto, non costituisca motivo di risoluzione del rapporto di lavoro». Già oggi la giurisprudenza di legittimità non ammette che l'esito negativo della prova possa essere connesso alla menomazione del disabile, potendo bensì essere collegato unicamente alle sue residue capacità lavorative. Quindi, o la nuova norma è semplicemente da intendersi a conferma di tale orientamento (che tuttavia la giurisprudenza stabilisce anche al di fuori di un regime di convenzionamento), oppure non è agevole comprenderne il significato.

Incentivi

La logica delle convenzioni è alla base di un'altra parte del provvedimento, dedicata agli incentivi. Si tratta (articolo 13) di agevolazioni previste sotto forma di fiscalizzazioni dei contributi previdenziali e assistenziali, totali o parziali a seconda della riduzione della capacità lavorativa, comprensive del rimborso forfettario parziale delle spese necessarie al-

la trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento. Soluzioni di notevole interesse, queste, anche se alquanto complicate. Non si dimentichi, infatti, che in altri ordinamenti europei esistono incentivazioni ben più semplici e lineari (ad esempio in Spagna una fiscalizzazione al 90% è concessa in via permanente per tutti i disabili con più di 45 anni).

Sanzioni

Più convincenti sono sicuramente le disposizioni in materia sanzionatoria. Già il datore di lavoro parzialmente esonerato dovrà versare 25mila lire per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore disabile non occupato. Sarà al riguardo (articolo 5) decisivo il decreto che il ministro del Lavoro dovrà emanare (con tutto il tempo: 120 giorni oltre alla *vacatio legis* di 300 giorni) per disciplinare appunto il procedimento relativo agli esoneri parziali dagli obblighi occupazionali che in ogni caso verranno rilasciati «solo in presenza di adeguata motivazione».

La sanzione amministrativa di 50mila lire al giorno (100mila dopo due mesi di ritardo), in caso di inottemperanza agli obblighi di assunzione, andrà anch'essa ad alimentare il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, a sua volta deputato a finanziare programmi regionali di inserimento lavorativo (articolo 14). Un meccanismo, quest'ultimo, presente in quasi tutte le legislazioni dei Paesi che hanno optato ancora per l'intervento pubblico in questa materia.

L'alimentazione del Fondo regionale per l'occupazione dei di-

sabili avviene sostanzialmente sulla base degli importi derivanti dalla irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge. E dalla sua portata (nonché dall'efficienza della gestione, affidata a un'apposita legge regionale) dipende l'efficacia delle azioni che dal Fondo stesso dipendono.

Sul versante statale lo stanziamento è invece prefissato, visto che l'articolo 13 assegna al Fondo per il diritto al lavoro dei disabili una cospicua dotazione che dovrà poi essere ripartita tra le Regioni a opera di un altro decreto ministeriale.

Conclusioni

Si tratta di un sistema che ancora una volta si incentra su un penetrante ruolo assegnato ai servizi pubblici all'impiego che, in un quadro di agevolazioni convenzionate, sappiano agire a effettivo supporto dell'inserimento occupazionale dei disabili.

Il collegamento con la disciplina del trasferimento di tali funzioni dallo Stato alle Regioni e Province è stabilito dalla stessa legge di riforma che, all'articolo 6, introduce alcune modifiche al decreto legislativo 469/1997 (pubblicato in *Guida al Lavoro* n. 3/1998, pag. 19) e, più ancora, è questione che si porrà dal punto di vista pratico e funzionale.

Si tratta, ad ogni evidenza, di due impegni strettamente collegati ed è fin troppo evidente che l'attuazione della nuova disciplina sul diritto al lavoro degli invalidi dipende inesorabilmente dalla sorte di questo storico trasferimento di funzioni dal centro in periferia. Una doppia scommessa che non si può perdere, se si vuole ancora conservare validità all'opzione politica di intervenire con servizi pubblici a sostegno dell'occupazione.

Disciplina della subfornitura e rapporti di lavoro

Guida al Lavoro
2 marzo 1999, n. 8, 14

La legge 18 giugno 1998, n. 192 (disciplina della subfornitura nelle attività produttive) non rende superata la legge 1369/1960 sul divieto di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro, ma si segnala piuttosto per aver introdotto nel nostro ordinamento un autonomo concetto di «abuso di dipendenza economica», destinato ora a trovare applicazione anche rispetto alle diverse pratiche di esternalizzazione del lavoro

Gia all'indomani della promulgazione della legge n. 192/1998, recante la «disciplina della subfornitura nelle attività produttive», (cfr., da ultimo, Bortolotti, *I contratti di subfornitura*, Padova, 1999) non si è mancato di enfatizzare il definitivo affrancamento «dalla tentazione di demonizzare draconianamente ogni forma di esternalizzazione, scorporo, deverticalizzazione, decentramento, brandendo la mannaia della legge 1369/1960» (cfr. Pardolesi, *Subfornitura industriale e comunità europea*, in Draetta, Vacca (a cura di), *Contratti di subfornitura. Qualità e responsabilità*, Milano, 1998, p. 31)

Questo rilievo è solo in parte esatto. La nuova disciplina della cosiddetta «subfornitura industriale» rappresenta indubbiamente una tappa particolarmente significativa di un lento ma inar-

restabile processo evolutivo del nostro ordinamento da tempo preconizzato dalla dottrina più attenta ai mutamenti in atto nei rapporti di produzione (cfr. F. Carinci, *Statuto dei lavoratori e piccola impresa*, in «Giornale Dir. Lav.Rel.Ind.», 1990, p. 496-497; ID., *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in «Giornale Dir.Lav.Rel.Ind.», 1985, p. 232-233 e E. Ghera, *Il lavoro nell'impresa minore: piccola impresa, artigianato, lavoro a domicilio*, in «Dir. Lav.», 1981, I, p. 320. Più recentemente: Zanelli, voce *Decentramento produttivo*, in «Digesto Disc. Priv. Sez. Comm.», vol. IV, Torino, 1989, spec. 235).

A una visione marcatamente «patologica» e fraudolenta del decentramento - visione a cui, come noto, si ispirava la legge 23 ottobre 1960, n. 1369, in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro - pare ora sostituirsi una configurazione nettamente più «fisiologica» delle pratiche di esternalizzazione del processo produttivo.

Legge 192/1998: una nuova configurazione del decentramento

La legge in commento presuppone, in effetti, una immagine più moderna del decentramento produttivo, inteso alla stregua di un fenomeno economico non solo ineliminabile, ma per certi versi positivo, quantomeno in riferimento a talune produzioni che si caratterizzano per una forte integrazione tra grande e piccola impresa e a condizione che vengano rispettati taluni vincoli posti a

tutela delle imprese subfornitrici. Da qui a sostenere che i limiti al decentramento produttivo, contenuti nella legge 23 ottobre 1960 n. 1369, «sono ormai caduti» (così Nicolini, *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*, in *Guida al Lavoro*, n. 48/1998, p. 12), il passo è, tuttavia, decisamente lungo.

In proposito pare invero opportuno manifestare una certa cautela rispetto a interpretazioni così radicali di una legge come la 192/1998 che presenta molti punti oscuri e anche taluni profili contraddittori rispetto alla disciplina contenuta in numerosi testi di legge precedenti.

Dal punto di vista giuslavoristico, in particolare, il mancato coordinamento tra la disciplina della subfornitura e quella degli appalti introaziendali non può indurre a ritenere - come pure recentemente sostenuto (cfr. in particolare Nicolini, *op. cit.*) - la non applicabilità ai rapporti di subfornitura dell'articolo 3 della legge n. 1369/1960.

Sarebbe in effetti eccessivo - e persino paradossale, solo se si pensa alla longevità di una legge come la 1369/1960, che ha resistito persino alla recente legalizzazione della somministrazione di manodopera contenuta nella legge 196/1997 - sostenere, nel silenzio della legge 192/1998, l'implicita abrogazione di una disciplina cardine del nostro diritto del lavoro come quella contenuta nell'articolo 3 della legge n. 1369/1960 sul mero presupposto che la responsabilità solidale in esso contenuta costituirebbe un «onere economico che pregiudici-

cherebbe certamente l'impresa fornitrice e (che si) porrebbe in palese contraddizione con il favore col quale il legislatore del 1998 ha considerato questa impresa, dettando norme protettive tali da attenuarne la disparità contrattuale rispetto all'imprenditore committente» (cfr. ancora Nicolini, *op. cit.*).

Non si vede infatti come da un semplice presupposto di fatto, quale è indubbiamente il favore con cui la legge 192/1998 guarda alla subfornitura, si possa poi desumere sul piano giuridico il venir meno della responsabilità solidale tra appaltante e appaltatore relativamente al trattamento economico e normativo dei lavoratori di quest'ultimo.

Al silenzio della legge 192/1998 su un punto così importante si contrappone del resto la recente presa di posizione del legislatore che, nel caso della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, ha chiaramente ribadito il principio della responsabilità solidale tra impresa titolare del contratto di lavoro e impresa nel cui interesse viene resa la prestazione lavorativa (per questi profili vedi Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Torino, 1999).

Non pare dunque possibile individuare nella legge 192/1998 una deroga (implicita) all'art. 3 della legge n. 1369/1960, posto che in questa legge vengono esclusivamente disciplinati i rapporti di natura commerciale tra l'impresa committente e l'impresa subfornitrice, senza che questo venga a incidere sui rapporti di lavoro instaurati dalla subfornitrice con i propri dipendenti, che come tali restano soggetti alle regole generali del diritto del lavoro. Come efficacemente evidenziato nei primi commenti, con la legge n. 192/1998 non è

stata pertanto stabilita la disciplina legale di un nuovo tipo contrattuale, ma viene piuttosto «dettata la disciplina di un gruppo di contratti (la vendita, l'appalto, la somministrazione, il contratto d'opera) sotto il particolare profilo dei rapporti tra impresa committente e subfornitore» (De Nova, *Introduzione*, in De Nova, Chiesa, Delfini, Maffei, Salvadè, *La subfornitura*, Milano, 1998, p. 5).

Subfornitura e rapporti di lavoro

L'art. 1 della legge n. 192/1998 definisce la subfornitura come il contratto con cui un imprenditore «si impegna a effettuare per conto di una impresa committente lavorazioni su prodotti semilavorati o su materie prime fornite dalla committente medesima, o si impegna a fornire all'impresa prodotti o servizi destinati a essere incorporati o comunque a essere utilizzati nell'ambito dell'attività economica del committente o nella produzione di un bene complesso, in conformità a progetti esecutivi, conoscenze tecniche e tecnologiche, modelli o prototipi forniti dall'impresa committente».

Con il contratto di subfornitura il committente, fermi restando i limiti posti dall'art. 1 della legge n. 1369/1960, affida dunque determinate lavorazioni o parti di lavorazioni a una impresa subfornitrice, che è chiamata a operare in conformità a progetti esecutivi, direttive, prototipi e conoscenze tecniche fornite dall'impresa committente.

In questi casi, la garanzia dei lavoratori chiamati a svolgere concretamente il lavoro è indiretta, e consiste nella tutela della impresa subfornitrice che è normalmente in posizione di soggezione economica e tecnologica rispetto all'impresa committente. Il contratto di subfornitura deve, infatti, essere stipulato in forma

scritta e contenere il prezzo della commessa, i termini e le modalità di consegna, nonché i termini di pagamento fissati in sessanta giorni prorogabili fino a novanta giorni nel caso in cui tale possibilità sia prevista in appositi accordi nazionali sottoscritti presso il ministero dell'Industria da tutti i soggetti competenti per settore nel Cnel in rappresentanza dei subfornitori e dei committenti (vedi Bortolotti, *op. cit.*; De Nova, Chiesa, Delfini, Maffei, Salvadè, *op. cit.*; Draetta, Vacca (a cura di), *op. cit.*; Iudica, *La disciplina della subfornitura nelle attività produttive*, in *Contratti*, 1998, p. 411 e ss).

In base alle considerazioni sin qui sviluppate, pare peraltro scontato ritenere operativo anche per i contratti di subfornitura il disposto dell'art. 3 della legge 1369/1960: l'impresa committente è cioè obbligata in solido con quella subfornitrice a corrispondere ai lavoratori di quest'ultima un trattamento minimo retributivo e normativo non inferiore a quelli spettanti ai propri dipendenti. Per chiarire la portata di questa disposizione con riferimento ai contratti di subfornitura può semmai essere opportuno ricordare, al riguardo, che, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato e, recentemente, confermato dalla Cassazione Sez. unite 20 gennaio 1996, n. 446, (in «*Foro It.*», 1996, I, c. 1719 e ss.), il concetto di appalto «introaziendale» di cui al più volte richiamato art. 3 della legge 1369/1960, «va letto non come un limite topografico degli interventi protetti, ma come qualificazione della natura degli interventi stessi, che devono riguardare un settore dell'organizzazione tecnica propria dell'attività dell'impresa concedente l'appalto, ossia uno dei servizi principali o ausiliari predisposti ai fini della realizzazione del suo ciclo produttivo».

Riflessi sulle pratiche di esternalizzazione del lavoro

Dal punto di vista giuslavoristico, il vero profilo di novità è semmai rappresentato dall'art. 9 della legge 192/1998, laddove dispone il divieto di abuso dello stato di dipendenza economica nel quale si trovi l'impresa cliente o fornitrice.

Si considera dipendenza economica «la situazione in cui un'impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e obblighi».

Come subito evidenziato nei primi commenti (De Nova, *Subfornitura: una legge grave*, in «*Riv. Dir. Priv.*», 1998, 447; Maffei, *Abuso di dipendenza economica*, in De Nova, Chiesa, Delfini, Maffei, Salvadè, *op. cit.*, p. 78-79), la portata del precetto di cui all'art. 9 della legge in commento va oltre i limiti della subfornitura, che, come detto, ri-

comprende soltanto i contratti di: vendita, appalto, somministrazione e prestazione d'opera, e si estende a tutti gli schemi contrattuali, tipici o atipici, che siano stipulati tra imprese.

Un' applicazione di questa regola potrebbe prospettarsi, per esempio, con riferimento alla fattispecie della fornitura di lavoro temporaneo: l'applicazione della legge 196/1997 ha infatti evidenziato talune situazioni di marcato squilibrio nei rapporti commerciali tra impresa utilizzatrice e impresa fornitrice, soprattutto laddove quest'ultima tende a scaricare (nel contratto di somministrazione) sull'utilizzatore della prestazione lavorativa una serie di rischi contrattuali non espressamente disciplinati dalla legge e, segnatamente, le conseguenze dell'impossibilità della prestazione, l'inadempimento da parte del prestatore di lavoro, la responsabilità in caso di infortuni sul lavoro, eccetera (per questi

profili, cfr. Tiraboschi, *op. cit.*). Ma ancor più rilevante è indubbiamente la *ratio* del citato art. 9 che individua una linea guida di tutela del cosiddetto «contraente debole» in grado di incidere su una vasta area di rapporti di lavoro e segnatamente sull'universo ancora privo di tutele dei prestatori d'opera e dei lavoratori parasubordinati.

È infatti l'esigenza di evitare un eccessivo squilibrio contrattuale di diritti e obblighi tra committente e prestatore d'opera che dovrebbe rappresentare il principio ispiratore di qualsivoglia intervento di regolazione del lavoro parasubordinato (Sul punto cfr. Aa.Vv., *Il dibattito sui nuovi lavori*, in «*Diritto delle Relazioni Industriali*», Giuffrè, 1998, n. 3, pp. 297-368 e segnatamente la relazione di Innocenti, *Un progetto politico per la riforma del lavoro*, in «*Diritto delle Relazioni Industriali*», Giuffrè, 1998, n. 3, p. 307 e ss).

Patto sociale: un accordo o un progetto?

Guida al Lavoro (Speciale)
12 gennaio 1999, n.1, II

I contenuti non mancano, per ampiezza e rilevanza... l'esperienza ci dirà se il ruolo delle parti sociali anche nella fase dell'implementazione costituirà un elemento di garanzia..., oppure un fattore frenante

Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione appartiene senza dubbio al novero delle intese concertative che si susseguono periodicamente dall'inizio del decennio, con significative esperienze fin dagli anni '80. Anzi, si tratta senza dubbio dell'accordo più intensamente concertativo che sia stato stipulato in questo arco di tempo in Italia. Non solo perché la formula «concertazione sociale» viene utilizzata incessantemente all'interno del documento. Ma anche in quanto, nella sostanza, vengono definite le linee di fondo di un accordo per un programma di Governo da gestire in modo concertato. In sintesi: non si è solo proceduto a un negoziato con impegni immediatamente operativi, ma si è anche tracciato un programma di lavoro, concordando di realizzarlo assieme. Proprio per questo è difficile dire se il «patto» consista in un accordo ovvero in un progetto. La distinzione non è nominalistica. L'accordo è il prodotto di un'attività negoziale che immediatamente origina impegni già

operativamente attuabili. Altra cosa è un progetto dove, pur in presenza di scadenze, occorre nuovamente concordare in termini più precisi una successiva fase attuativa.

L'intesa siglata il 22 dicembre 1998 è per più versi (mutuando un linguaggio costituzionalistico) programmatica anziché pre-cettiva. Numerosi sono i passaggi dove troviamo descritto quasi un programma di Governo. Tanto che non sorprende l'impegno del presidente del Consiglio di sottoporre l'intesa stessa al Parlamento per ottenere una successiva validazione. Anche se sarà difficile poter entrare nel merito di una serie così ampia di materie, è probabile quindi che si verifichi una presa d'atto politica dell'importante accordo, con riserva di approfondire la sua implementazione sulle varie questioni. Ci sono molti profili dunque che i politologi e i costituzionalisti potranno ben approfondire. Il Governo in fondo chiede una seconda investitura al Parlamento su un programma negoziato con le parti sociali.

Per porsi al riparo da contrasti fra fase concertativa e fase parlamentare, si cerca di acquisire un «via libera» politico per caratterizzare un'azione di Governo assai incisiva. E in effetti i contenuti non mancano, per ampiezza e rilevanza. Si tratta ora di vedere come questa intesa concertata potrà davvero divenire azione di Governo. Solo l'esperienza ci dirà se il ruolo delle parti sociali anche nella fase dell'implemen-

tazione costituirà un elemento di garanzia e quindi di speditezza, oppure un fattore frenante.

Il Patto sociale e l'Europa

A differenza dell'accordo del 23 luglio 1993, questo «patto» risente moltissimo dell'influenza comunitaria. Già nella «premessa», il punto 6 si riferisce a un impegno di inserirsi nella logica di coordinamento e di sorveglianza multilaterale decisa in materia di occupazione al Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo nel novembre 1997. Ed è proprio il «processo di Lussemburgo» a ispirare numerosi passaggi del «patto». Si prevede nel già richiamato punto 6 l'eventualità di un'«apposita sessione comunitaria» sull'occupazione per definire i contenuti del Piano nazionale sull'occupazione che deve essere annualmente preparato dagli Stati membri seguendo gli «orientamenti» concordati in sede comunitaria. Un esercizio che deve ora comprendere il ruolo delle parti sociali impegnate in un'attività di concertazione dei nostri contratti in sede comunitaria e soggetti a crescenti attività di verifica.

L'influenza dell'esperienza comunitaria è altresì facilmente avvertibile all'interno del secondo capitolo dedicato al «metodo della concertazione». È interessante a questo proposito la distinzione (punto 3) fra «materie di politica sociale che comportino un impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato», da un lato, e, dall'al-

tro, «materie che incidono direttamente sui rapporti tra imprese, loro dipendenti e le rispettive organizzazioni di rappresentanza e non comportino un impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato». Nel primo caso, il Governo si limita a un «confronto preventivo». Nel secondo, potrà invece verificarsi che le parti sociali possano «decidere, di comune intesa, di disciplinare, interamente o in parte, i contenuti dell'intervento attraverso un accordo tra di loro».

Questa seconda ipotesi è di estremo interesse, riproducendo in sostanza la procedura vigente a livello comunitario. Spetta dunque alle parti sociali (nelle materie che non comportino un impegno di spesa) decidere di sostituirsi all'iniziativa legislativa di Governo e Parlamento, esercitandosi in un'attività negoziale, seppur nei limiti di «un termine prestabilito di durata ragionevole». Qualora tale processo dia i frutti sperati, «il Governo stesso si impegnerà a promuoverlo e sostenerlo nelle sedi parlamentari». Un impegno di mezzi, ovviamente, e non di risultati, anche se la «consultazione permanente» con le parti sociali alle quali il Governo si è vincolato è senza dubbio garanzia di serietà di impegni.

Il respiro europeo dell'intesa si ritrova ben evidenziato almeno in un altro punto. Nell'allegato 3, dedicato agli «interventi nel campo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca» si individua al punto 11 un progetto di «formazione e politiche attive del lavoro».

A tale proposito si richiama - utilizzando la terminologia comunitaria del «processo di Lussemburgo» sopra ricordata - «la definizione del cosiddetto "primo pilastro" del piano nazionale dell'occupazione», rinnovando tra

l'altro l'impegno alla «prosecuzione del metodo delle interviste già avviate nel 1998, perseguendo gli obiettivi anche quantitativi che verranno fissati a livello comunitario».

Il riferimento è forse un po' criptico ma assume un valore davvero notevole, in quanto è questo il primo documento autorevole che mostra un'accentuata sensibilità ai nuovi obblighi nascenti dal capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam, ancora in via di ratifica da parte dei 15 Stati membri, ma già anticipatamente operativo in ragione dell'urgenza della questione occupazionale. Anche se nei contenuti la logica preventiva e non meramente curativa non appare ancora recepita, l'iniziativa denominata un po' riduttivamente «metodo delle interviste» non è infatti da sola idonea a realizzare quell'approccio preventivo richiestoci con insistenza da Bruxelles. In ogni caso, sul piano metodologico può dirsi che il «patto» consenta un primo raccordo con i nuovi obblighi comunitari in materia di occupazione. La conferma del raccordo con l'impegno alla redazione annuale del Piano nazionale per l'occupazione è ulteriormente ribadita al punto 12 della stessa parte 2 dedicata al «metodo della concertazione». Si prevede infatti che la «sessione di verifica preventiva prevista in primavera», funzionale alla stesura del documento di programmazione economico-finanziaria, sia finalizzata anche alla «presentazione del Piano nazionale d'azione per l'occupazione all'Unione europea, secondo gli impegni presi dal Consiglio di Lussemburgo sulla convergenza delle politiche dell'occupazione in Europa». Una tempistica convincente, visto che già nel giugno 1999 l'Italia dovrà presentare il prossimo Piano

per l'occupazione. Un impegno rilevante per le parti sociali che dovranno abituarsi a negoziare all'interno della griglia prestabilita in sede comunitaria, quanto a materie e obiettivi.

Nuove tecniche di concertazione

La concertazione, dice il punto 6 della parte 2 sul «metodo della concertazione», riguarderà anche la trasposizione delle direttive comunitarie.

In relazione a questa materia le parti sociali «hanno rilevanti responsabilità per espressa previsione dell'Accordo sulla politica sociale, ora incorporato nel Trattato di Amsterdam». Tali responsabilità comportano che «le intese fra le parti sociali costituiscono lo strumento prioritario» affinché Governo e Parlamento adempiano ai propri obblighi.

Fin qui in fondo nulla di nuovo. Merita invece una dovuta segnalazione il passaggio successivo. Si dice infatti nello stesso paragrafo che «il Governo assicurerà alle rappresentanze del mondo del lavoro e delle imprese che non prendono parte al dialogo sociale a livello comunitario una adeguata sede di informazione e raccordo con gli svolgimenti del dialogo sociale medesimo».

La nota questione della esclusione dal tavolo di trattative a livello comunitario delle associazioni rappresentative delle piccole imprese trova dunque un'inattesa (ancorché incompleta) soluzione. Non era infatti del tutto prevedibile che il «patto» si occupasse di questo profilo, colto invece con indiscutibile lungimiranza, favorito da un'apertura del Governo all'insieme delle organizzazioni che in Italia compongono il sistema di relazioni industriali. Ciò che ovviamente non vale a risolvere interamente il problema della carenza di rap-

presentatività degli attori sociali che partecipano al negoziato comunitario.

Un'apertura comunque di estremo interesse che - pur espressa semplicemente in negativo - contribuisce a dare ulteriore respiro comunitario al «patto» stesso.

La questione del costo del lavoro

Il «patto» tende a segnare una differenza con precedenti intese concertative ricorrendo anche a una netta presa di distanza non priva di sottolineature polemiche. Per esempio al punto 10 della parte 3 («Le politiche per lo sviluppo e l'occupazione») «il Governo riconosce come gli impegni assunti nell'ambito del Patto per il lavoro siano, in parte, ancora inevasi ...».

Con riferimento alle materie della «istruzione, formazione e ricerca» si riconoscono - quasi impietosamente - «i ritardi, le contraddizioni e le inerzie nell'attuazione del Protocollo del 23 luglio 1993 e del Patto per il lavoro del settembre 1996».

Il «patto» non è tuttavia intriso di rilievi polemicici: esso è innanzitutto programmatico, anche se non sempre propositivo. Innanzitutto sulla questione del costo del lavoro, il punto 34 della medesima parte 3 denuncia senza mezzi termini che «le imprese scontano oggi le conseguenze negative dei vincoli derivanti da un carico contributivo complesso, da un lato, e da un carico legislativo e amministrativo, dall'altro, fuori linea rispetto alla media europea».

Il punto senz'altro più significativo in materia è previsto dal punto 38 in cui si assume l'impegno di realizzare «lo spostamento sulla fiscalità generale di funzioni che afferiscono alla cittadinanza sociale». Vengono in tal senso citati espressamente i casi della

maternità e degli assegni familiari. Proprio a quest'ultimo proposito è facile evidenziare la natura programmatica dell'accordo che si limita a prevedere che «i provvedimenti attuativi saranno opportunamente concordati con le parti sociali».

Più di così il «patto» non dice. Per il resto ci si limita a ricordare (punto 36) che «la legge finanziaria ha previsto la eliminazione degli oneri impropri che gravano sul costo del lavoro pervenendo a una riduzione complessiva ... pari allo 0,82 per cento».

Gli assetti contrattuali

Grandi aspettative aveva suscitato la revisione dell'accordo 23 luglio 1993 dal punto di vista dell'organizzazione del sistema contrattuale. E invece il punto 13, parte 2, si limita a dichiarare che il Governo e le parti sociali confermano l'assetto esistente. Anche se tale affermazione implica un giudizio positivo sul suo funzionamento che non è affatto neutro.

Nell'accordo del 1993 sono insite le premesse per continuare in alcune utili sperimentazioni anche in assenza di un processo top down per una nuova definizione degli assetti contrattuali. Vorrà dire che questo storico accordo potrà subire interessanti evoluzioni secondo uno schema bottom up, partendo cioè dal basso, dall'esperienza delle intese sottoscritte nei diversi settori, ai vari livelli. Dopo tutto nulla impedisce di ripensare gli assetti contrattuali anche al di fuori di un macro-contenitore negoziale. In altri termini se le parti sociali vorranno maggiormente sviluppare il livello locale o territoriale della contrattazione, lo potranno certamente fare, per di più con le modalità adatte ai diversi contesti settoriali. Qualora il ruolo del contratto nazionale venga conve-

nientemente alleggerito di contenuti o materie a favore di formule nuove, magari spingendosi verso le difficili prospettive delle «clausole di uscita», anche questo è possibile. Per non parlare della contrattazione aziendale, comunque frutto di libere intese, che comunque sarebbe stato difficile orientare diriggisticamente dall'alto.

Una scelta obbligata, dunque, ma anche saggia, viste le circostanze.

La proposta di legge sulle Rappresentanze sindacali unitarie (Rsu) e l'efficacia generale dei contratti collettivi approderà nelle prossime settimane in aula alla Camera. Sarà quella la sede nella quale il Governo dovrà giocare le sue carte per evitare che la nuova riforma risulti destabilizzante rispetto alla prassi contrattuale che sta caratterizzando questo decennio, con esiti per lo più positivi.

Il rapporto tra Rsu e sindacati rappresentativi, quella sorta di strano canale doppio consegnato dal testo unico dalla Commissione lavoro di Montecitorio, il generoso tentativo di combattere i «contratti pirata» con un meccanismo di *erga omnes* che ha già suscitato la critica di molti giuristi: sono questi solo alcuni dei temi che aggrovigliano un confronto molto complesso.

A tutto ciò il patto sociale non poteva realisticamente dare una risposta.

Sarebbe però inesatto dire che il «patto» non sia destinato a influire sui futuri assetti contrattuali. L'Allegato 3, dedicato agli «interventi nel campo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca», dichiara al punto 7 l'intenzione del Governo di «favorire la ricerca di un accordo tra le parti sociali volto a sperimentare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzio-

ne di orario alla formazione dei lavoratori, anche attraverso l'utilizzo delle 150 ore, l'utilizzo delle banche ore annuali previste dai Ccnl e ulteriori strumenti per consentire ai lavoratori di accedere pienamente alle attività di formazione continua e di educazione degli adulti.

Riduzione di orario e formazione: una dichiarazione di grande interesse, anche se in questo caso non è dato comprendere come il Governo intenda favorire questa prospettiva.

Del pari indeterminato è l'impegno assunto al punto 8 dello stesso Allegato 3 in tema di formazione e contrattazione territoriale. Anche in questo caso il Governo «si impegna a riservare quote definite di risorse pubbliche alla formazione dei lavoratori per ogni progetto di intervento pubblico», con particolare riferimento ai «patti territoriali, contratti d'area e ai contratti di programma di distretto». Non si specifica ulteriormente l'impegno, pur collegandolo in maniera convincente al perseguimento della «occupabilità» dei lavoratori (mutando una terminologia ancora una volta di ispirazione comunitaria), «sia in funzione della creazione di impresa che dell'inserimento nelle strutture produttive esistenti».

Pur non essendo chiarito in che modo avverrà questo sostegno pubblico, esso potrà verosimilmente orientare l'evoluzione del nostro sistema contrattuale, privilegiando livelli diversi da quello nazionale di settore. In particolare la contrattazione di secondo livello, sia territoriale sia aziendale (nell'accezione comunque già accolta dall'accordo 1993), potrà nel tempo assumere una valenza più rilevante anche a scapito di quell'architettura negoziale finora individuato nel Ccnl.

Un ultimo accenno può riservarsi in materia alla questione dei

contratti di riallineamento di cui al punto 7 della parte 3. Il Governo e le parti sociali dichiarano del tutto «inadeguate e insufficienti» le norme previste dalla stessa legge Finanziaria 1999, «rispetto agli impegni precedentemente assunti» (in tema si veda A. Bellavista «Il lavoro sommerso nel collegato alla Finanziaria», in questo stesso numero di *Guida al Lavoro*, pag. 18). Pertanto il Governo insisterà su un negoziato con le autorità comunitarie affinché vengano concessi benefici contributivi anche alle imprese che abbiano praticato il percorso di emersione.

Molto interessante è la realistica previsione che tale confronto si possa concludere negativamente per il Governo italiano. A quel punto i sottoscrittori del «patto» procederanno congiuntamente a individuare «altre forme di sostegno tali da ripristinare condizioni di effettiva convenienza».

Al di là del merito, la procedura individuata è assai innovativa, riconoscendo da un lato i limiti imposti al nostro Stato dai più ampi vincoli comunitari e dall'altro concertando in anticipo le possibili alternative.

I servizi per l'impiego

La natura programmatica dell'intesa si rivela anche in altri passaggi dove si apprezza il taglio politico da programma di Governo più che l'efficacia terminologica propria di un accordo. Ad esempio ciò accade per quella che il punto 14 del capitolo 3 definisce «effettiva attuazione della riforma dei servizi all'impiego», considerata «essenziale» e in relazione alla quale si assume l'impegno di conseguire tale obiettivo «entro il primo semestre 1999».

Il linguaggio è infatti tipicamente programmatico.

Il Governo assume l'impegno

per quanto riguarda «le misure di sua competenza diretta», vincolandosi nel contempo «in accordo con le Regioni, a porre in atto tutte le iniziative necessarie per l'operatività della riforma». Meno chiaro è cosa si intenda in relazione alla dichiarata volontà di assumere «le opportune sollecitazioni perché, in ogni caso, nei termini previsti i cittadini possano usufruire nel territorio di adeguati servizi per l'impiego». La promessa non potrebbe essere più solenne visto che al punto 11 dell'Allegato 3 («Interventi nel campo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca») si specifica ulteriormente il collegamento tra formazione e politiche attive del lavoro con particolare attenzione alla necessità di «realizzare il decentramento disegnato con il decreto legislativo 469/1997».

Il valore aggiunto del «patto» sta nella formulazione immediatamente successiva, laddove il Governo, impegnandosi ad agire secondo una logica di «consolidamento della collaborazione con Regioni ed enti locali», oltre alla scontata «concertazione con le parti sociali», dichiara l'intenzione di «assicurare standards minimi di qualità dei servizi all'impiego, in linea con le migliori pratiche a livello comunitario». Identiche sono le espressioni utilizzate anche nel punto 29 della parte 3 («Le politiche per lo sviluppo e l'occupazione»). Almeno per quanto consta è la prima volta che si ricorre alla tecnica del benchmarking al fine di chiarire quale sia il livello di qualità dei servizi pubblici che si intendono garantire. Si tratta in questo caso dei servizi all'impiego, ma avrebbe potuto essere in discussione un altro genere di servizi. L'importante è il profilo metodologico, richiamandosi le «migliori pratiche a livello comunitario» che potranno essere ef-

fettivamente tenute presenti per definire il livello dei nostri futuri servizi all'impiego, una volta che le Regioni e le stesse Province saranno divenute anche operativamente titolari di questa funzione.

Il «patto» tocca certamente uno dei punti nevralgici quando, nello stesso paragrafo, ribadisce l'impegno già ricordato con una ripetitività di espressioni che va giustificata con l'intensità e la solennità della promessa in termini politici. «Nel corso del 1999» si promette di «attuare progressivamente ... un sistema informativo omogeneo per tutto il territorio nazionale, al fine di assicurare il più celebre incontro tra domanda e offerta di lavoro». Non solo, ma si ribadisce che «il trattamento del personale degli Uffici provinciali del lavoro e delle Agenzie per l'impiego alle Regioni e Province avverrà nel corso dei primi sei mesi del 1999».

Non che il Governo si nasconda la mole dell'opera: «si tratta - viene ammesso con sincerità - di un processo complesso e di notevoli proporzioni».

Di qui la conseguenza di un monitoraggio congiunto fra il ministero del Lavoro e le Regioni in relazione a questo trasferimento. Ancora una volta l'elemento di novità risiede nella intensità della dichiarazione del Governo, inserita com'è in un patto concertativo e quindi soggetta a continua verifica delle parti sociali.

E visto che si tratta di un passaggio essenziale anche per l'assolvimento da parte dell'Italia di impegni connessi alla sua appartenenza all'Unione europea, così come definiti nel nuovo capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam, non resta anche in questo caso che attendere di verificare l'efficacia di questo impegno concertato.

Riforma amministrativa e politica della formazione

Del ruolo-chiave della formazione si è già detto in altri punti del presente commento. Essa viene richiamata anche in relazione ai processi della riforma amministrativa in atto, in relazione alla «semplificazione dei procedimenti e l'innesto nel settore pubblico di strumenti gestionali propri del settore privato» al fine di creare «le premesse per migliorare i livelli di efficienza e per far assumere alle amministrazioni pubbliche, statali e locali, un ruolo di promozione dello sviluppo e dell'occupazione».

Per dare alla pubblica amministrazione l'effettiva possibilità di perseguire una finalità così ambiziosa, il Governo e le parti sociali dichiarano di puntare alla «valorizzazione e riqualificazione delle risorse umane» e quindi di voler «incrementare progressivamente le risorse destinate alla formazione dei dipendenti». L'obiettivo è di giungere in tre anni all'1 per cento del monte salari del settore pubblico.

Si tratta di elementi in gran parte già presenti nel Protocollo sul lavoro pubblico del marzo 1997. Tuttavia entro il mese di aprile 1999 il Governo si è impegnato a presentare alle parti sociali un piano straordinario sulla formazione del settore pubblico.

Ecco la novità richiamata al punto 33 della parte 3 e ancora più analiticamente descritto nell'Allegato 4 dove addirittura si parla della necessità di un «salto di qualità nella politica delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni».

Da segnalare ancora l'attenzione alla sperimentazione e al trasferimento sistematico di «pratiche di eccellenza», intendendo l'innovazione amministrativa come una sorta di «laboratorio sperimentale finalizzato a individuare le iniziative di eccellenza, da

trasferire previa la loro ingegnerizzazione». Si tratta di locuzioni certamente non comuni nella dinamica del rapporto Governo-parti sociali. Inoltre esse sono corredate da impegni molto concreti sotto forma di allocazione di risorse: 49 miliardi per la formazione e l'assistenza per l'attuazione dello sportello unico per le imprese; 11 miliardi per rafforzare il progetto sulla formazione per il decentramento del Ministero del lavoro e per la costituzione dei servizi per l'impiego locali, solo per richiamare due esempi. Anche se in alcuni casi (come per esempio nel progetto di formazione sulla legge n. 626 nel finanziamento pubblico) il finanziamento resta ancora da definire.

Per presentare tale piano alle parti sociali, il Governo insedierà presso il Dipartimento per la Funzione pubblica un gruppo di lavoro al fine di precisare in modo più particolareggiato i contenuti.

Si tratta di un passaggio evolutivo assai apprezzabile rispetto al pur importante progetto di modernizzazione normativa che si è compiuto negli ultimi anni.

Quella della «privatizzazione» è stata senza dubbio una stagione di enorme importanza per la modernizzazione della nostra pubblica amministrazione. Ma essa non è di per sé sufficiente e non tutto si può limitare a una questione di regole. Ecco perché è estremamente opportuno puntare ora a una effettiva politica delle risorse umane anche nel settore pubblico che può realizzarsi solo attraverso la formazione.

Un progetto quanto mai avvincente perché difficilissimo da realizzare.

Merito del «patto» è quello di aver passato il Rubicone parlando apertamente di una «politica delle risorse umane» anche nella pubblica amministrazione.

Il consenso delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori in particolare apre ora prospettive credibili per l'effettiva attuazione di questo principio.

Concertare la delegificazione e semplificazione normativa

La vastità (nonché l'eterogeneità) dei temi trattati nel «patto» induce a questo punto a scegliere solo un'altra materia fra le varie comunque meritevoli di menzione e di commento.

È interessante per l'operatore del diritto, con particolare riferimento alle questioni di lavoro, apprendere dal punto 11 del capitolo 2 («Il metodo della concertazione») della «costituzione presso il Ministero del lavoro di un comitato consultivo permanente per seguire le fasi applicative della legislazione primaria e della

normativa secondaria in materia sociale e del lavoro».

Ancora più innovativa è l'idea che «la concertazione accompagni il processo di delegificazione e semplificazione normativa attualmente in atto».

La novità, per quello che si può evincere da queste formulazioni, consiste proprio nel fatto che l'attività di delegificazione e semplificazione verrà concertata con le parti sociali.

L'enfasi è tale che questa materia è stata non per nulla collocata all'interno del capitolo 2 sulla concertazione.

Non si può non concordare su una simile iniziativa, seppure con qualche perplessità.

Pieno consenso va espresso in relazione al fatto che al Ministero del lavoro venga insediato un gruppo permanente con i compiti appena richiamati.

La necessità di delegificare e semplificare, anche riordinando-

la all'interno di Testi unici, la complessa congerie di norme, è del tutto fuori discussione. Naturalmente l'apporto delle parti sociali sarà utile, sempre che in questo caso la concertazione non diventi l'occasione per rinegoziare la stesura dei nuovi testi, dando luogo a una sorta di contrattazione impropria. Il contributo, anche tecnico, delle parti sociali, potrà esser di rilevante aiuto, sempre che non si travalichi il labile confine fra confronto e negoziato.

L'attività tecnica di riordino della materia lavoristica può essere fruttuosamente coltivata soltanto se il confronto con le associazioni imprenditoriali e quelle sindacali non darà luogo a confusione di ruoli. Ma questa è un'osservazione che per la verità potrebbe essere riferita all'intero «patto».

Ora la parola passa davvero alla sua implementazione.

L'outsourcing: rischio od opportunità?

Guida al Lavoro
7 ottobre 1997, n. 7, 10

Un istituto, l'outsourcing, a cui affidarsi con alcune cautele, ma che desta sempre maggiore interesse, in quanto consente alle imprese di concentrarsi sul core business. Ne esaminiamo gli aspetti giuridici e gestionali

Il titolo di questo intervento può, a prima vista, sembrare contraddittorio.

Come si può, infatti, affermare che l'outsourcing - nelle sue varie formulazioni, almeno per quanto attiene ai problemi del personale - possa non costituire un'opportunità?

Le imprese sembrano così interessate a realizzare forme di superamento del tradizionale rapporto di lavoro dipendente, all'interno della medesima struttura aziendale, che sembrerebbe difficile poter mettere in dubbio la convenienza di una simile pratica. Eppure possono darsi situazioni di obsolescenza del quadro normativo da trasformare l'opportunità in un rischio e quindi in un vincolo.

Tante sono le difficoltà, così molteplici appaiono i rischi di ordine legale, che la valenza strategica dell'outsourcing può in alcuni casi vacillare.

In questo contributo vorremmo sviluppare la tesi secondo cui le pratiche di outsourcing si scon-

trano nel caso italiano con normative non pensate per favorirle, o anche solo governarle, al fine di assicurare correttezza di competizione fra le imprese.

In tale quadro l'impresa può essere indotta ad adottare comportamenti «a rischio».

Da quanto esposto, dovrebbero emergere alcune prospettazioni *de iure condendo* per sostenere la necessità di un ripensamento della legislazione sul lavoro dipendente, al fine di porla in consonanza con le mutate pratiche aziendali, mirando a non penalizzare la posizione delle aziende italiane nel confronto globalizzato.

Il trasferimento d'azienda

Come sempre accade per le fattispecie contrattuali atipiche, anche l'outsourcing non sfugge al destino di subire la contaminazione di normative dettate per la regolazione di tipologie affini. Questo fenomeno appare di tutta evidenza nell'ipotesi più «forte» di outsourcing, quella cioè in cui l'impresa produca l'organizzazione dell'outsourcer, trasferendo o conferendo al medesimo uomini e mezzi attraverso i quali, in precedenza, la fase esternalizzata veniva svolta all'interno dell'azienda^[1].

In quest'evenienza lo schema è quello che si definisce come trasferimento d'azienda, di cui all'articolo 2112 cod. civ., recentemente novellato per adempiere, seppur tardivamente, a un obbli-

go di trasposizione di norme comunitarie. Proprio in questi giorni abbiamo avuto un importante esempio al riguardo, concernente l'outsourcing dei servizi tecnici e generali dell'Italtel; un'operazione di notevole rilievo che ha comportato il trasferimento di circa 300 unità lavorative a una nuova iniziativa imprenditoriale denominata «Policarbo Servizi». Si è trattato del trasferimento di un ramo d'azienda attuato nella logica dell'outsourcing, vale a dire, da un lato per la necessità di concentrare le risorse sulle attività distintive e sulle telecomunicazioni e, dall'altro, in virtù dell'esigenza di riqualificare le attività di servizio con il loro affidamento a una società. L'affidamento a una società esterna di una parte del business, ritenuta non caratterizzante, è uno degli elementi più costanti nelle pratiche di outsourcing. L'attrazione nello schema normativo del trasferimento d'azienda è in questo caso inevitabile, al di là del fatto che il nuovo Ente societario nasca con missione dedicata alle funzioni esternalizzate. Ciò che conta agli effetti dell'articolo 2112 cod. civ. (e della direttiva del Consiglio Cee del 14 febbraio 1977, n. 187) è il fatto che la cessione abbia per oggetto un'attività economica ancora esistente che, con il trasferimento, conserva la propria identità. La responsabilità solidale dell'alienante e dell'acquirente per

[1] R. Giushaman, M. Ricciardi, *Outsourcing nelle tecnologie dell'informazione*.

i crediti nei confronti dei lavoratori è un vincolo assai forte basato sulla regola generale della continuità del rapporto, di cui siano titolari i dipendenti, con la conservazione di tutti i diritti che ne derivano. Non solo, ma l'acquirente è tenuto ad applicare nella nuova società i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi, anche aziendali, vigenti alla data del trasferimento fino alla loro scadenza. L'intervento delle organizzazioni sindacali può valere a indurre i dipendenti oggetto del trasferimento ad accettare l'attivazione delle procedure di cui agli articoli 410 e 411 c.p.c. per consentire la liberazione dell'alienante dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro. E poiché si tratta di un passaggio decisivo, il coinvolgimento del sindacato appare non solo inevitabile ma anche necessario, se si vuol restituire un minimo di flessibilità all'operazione di outsourcing.

La dinamica dell'esternalizzazione di servizi precedentemente svolti all'interno, sotto forma di trasferimento di ramo d'azienda, innesta, dunque, inevitabilmente un confronto con i rappresentanti dei lavoratori, con l'intervento, nei casi di maggiore rilevanza, del ministero del Lavoro in funzione mediatrice. Si raggiungono così intese, consacrate in verbali sottoscritti, anche separatamente, fra l'alienante e l'acquirente (sempre continuando a utilizzare la terminologia giuridica dell'articolo 2112 cod. civ.) con riferimento a diversi profili, iniziando dalle garanzie dei livelli occupazionali con potenziali allargamenti, per finire alle questioni dell'orario di lavoro, della formazione e della riqualificazione professionale, della mobilità.

L'outsourcing, *sub specie* di trasferimento d'azienda, può svolgere un ruolo importante di salvaguardia dei livelli occupazionali, con prospettive di allargamento.

L'alleggerimento dell'organico dell'azienda può produrre quell'incremento di efficienza e competitività che raggiunge la finalità di consolidare le posizioni lavorative di quanti sono rimasti.

Nel contempo, la costituzione di una nuova società, fondata potenzialmente su margini più ampi di flessibilità nella gestione del personale (sempre che non si tratti di unità di piccole o piccolissime dimensioni), può rappresentare un'importante strumento di salvataggio di posizioni lavorative sovente a rischio. Non sempre, tuttavia, il confronto sindacale sortisce gli effetti sperati. La vicenda del trasferimento d'azienda, ove non sia possibile raggiungere accordi collettivi e transazioni individuali «liberatorie», può costituire un ostacolo formidabile, imponendo alla nuova società i vincoli della vecchia, senza peraltro poter operare un controllo sulla conduzione dell'azienda dove si trovano le attività riallocate. L'iniziativa di outsourcing può quindi, in virtù delle strette maglie legislative e di circostanze avverse sul piano sindacale, ritorcersi contro le aspettative dell'impresa iniziatrice, risultando elemento di conflittualità^[2].

In proposito sembra difficile poter concludere, se non nel senso di sottolineare l'essenzialità di una gestione di management partecipativo che guidi l'iter di esternalizzatore con competenza e lucidità verso un'intesa con il sindacato, presupposto per agire con quei margini di flessibilità che solo un'intesa sul piano collettivo può determinare.

Appalto di manodopera

L'assunto generale di questo contributo apparirà ancor meglio dimostrato se si considera la differenza fra outsourcing e appalto di manodopera.

Certo, in termini astrattamente definitivi la differenza è netta. Mentre la prima fattispecie si caratterizza come un accordo tra due imprese in cui avviene l'affidamento di un servizio dall'una all'altra, da eseguirsi con mezzi propri, nel caso di appalto di manodopera, un'impresa fornisce all'altra mere prestazioni di lavoro ovvero manodopera che lavora con capitale, macchine e mezzi di proprietà dell'appaltante. Questo secondo caso è, come noto, vietato dalla legge. L'articolo 1 della legge n. 1369/1960 dispone che è vietato all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario.

Mentre il primo schema contrattuale non pone problemi di legittimità, sempre che si tratti di due imprenditori «veri», che sottoscrivano cioè un'intesa per cui l'uno svolge a favore dell'altro un'attività o un servizio con mezzi e gestione propri e, soprattutto, a proprio rischio, il secondo schema ricade appunto sotto il divieto previsto dalla legge n. 1369/1960.

È evidente che si possono prospettare numerosi problemi di distinzione tra l'una e l'altra ipotesi; per esempio, nel caso in cui il committente intenda far sì che l'impresa fornitrice utilizzi materiali di sua proprietà o comunque voglia in qualche modo riser-

[2] P. Aielli, *L'outsourcing: una via tra riorganizzazione e salvaguardia del patrimonio professionale*, in *Personale e Lavoro* 1993, ottobre, p. 3 ss.

varsi il controllo sulla gestione dell'operato dell'impresa fornitrice, oppure ancora nell'ipotesi in cui il servizio venga prestato all'interno dei locali dell'azienda appaltante. È ovviamente consentito un vero appalto di opere o servizi ma non quello di «mere» prestazioni di lavoro.

Non è certo il caso di ripercorrere qui le infinite pronunce che si sono registrate sulla nozione di interposizione e intermediazione nei rapporti di lavoro.

È sufficiente ricordare in questa sede che certe 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 evidente se un'impresa si rivolga a una società di consulenza o ad altro genere di «interpositore» (utilizzando un linguaggio della legge n. 1369/1960) al fine di ottenere l'avviamento presso di sé di quote significative di personale senza che si accendano altrettanti rapporti di lavoro dipendente.

Il divieto di intermediazione e interposizione nelle prestazioni di lavoro (rimosso solo in via eccezionale dalla legge n. 196/1997) impedisce che si possano praticare in Italia strategie di outsourcing volte ad acquistare, con un contratto di natura commerciale da un'agenzia o società, anche specializzata in materia, le prestazioni di personale che rimangono tuttavia alle dipendenze (o nella disponibilità) della stessa società o agenzia. È bene ricordare in proposito che, a seguito dell'emanazione del decreto legislativo di attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta legge Bassanini), verranno legalizzate le attività di servizi all'impiego o di collocamento (oggi ancora in regime di monopolio, sal-

vo il caso del lavoro interinale), ma non verrà superato il divieto interpositorio ricordato.

Non è in vista alcuna riforma legislativa che consenta l'outsourcing praticato in contesti di tipo anglosassone, dove è in netta crescita la tendenza a intendere tale strategia nel senso di avvalersi di intese con società che pongono il loro personale al servizio funzionale dell'impresa richiedente, che ne dispone pienamente all'interno della propria struttura aziendale pur senza assumerli direttamente. Questo è un tipo evoluto di outsourcing, in cui non c'è più esternalizzazione. O, meglio, è il vincolo di lavoro subordinato che è esternalizzato, ma non l'attività lavorativa che è ritenuta all'interno, con indubbi vantaggi in ordine al controllo e alla gestione della qualità del processo. In questo caso davvero si può parlare di «lavoro in affitto»: in Italia il quadro normativo preclude per ora questa possibilità, così importante appunto in altri contesti^[3]. Ancora una volta la pratica di outsourcing può presentare dei rischi laddove si possa risolvere in un accordo soggetto al divieto interpositorio. Un precetto davvero superato, almeno nella sua attuale perentorietà, al punto da indurre spesso le imprese a «saltarlo» completamente. Si possono al riguardo fare tanti esempi di attività di consulenza acquistate presso società terze che in realtà mascherano (per usare il linguaggio della giurisprudenza) un appalto di semplice attività lavorativa dipendente.

Outsourcing, insourcing e lavoro interinale

Anche il lavoro interinale (meglio qualificabile come lavoro intermittente tramite agenzia) è certo annoverabile nell'ambito

delle pratiche di outsourcing. Anche in questo caso infatti l'impresa intende far fronte a determinate evenienze ricorrendo a personale «esterno», seppur nei limiti abbastanza ristretti segnati dalla legge 196/1997. C'è un rapporto fra imprese denominato «contratto di fornitura di lavoro temporaneo» che è preliminare alla costituzione da parte dell'impresa fornitrice del «contratto per prestazioni di lavoro temporaneo»: e in questo c'è, innegabilmente, la logica o lo schema contrattuale di base dell'outsourcing. O meglio, come la letteratura scientifica anglosassone preferisce denominarlo, dell'insourcing, perché c'è inserimento funzionale del lavoratore interinale all'interno dell'organizzazione.

È appena il caso di sottolineare che le limitazioni sottolinate dalla legge sono alquanto consistenti e limitano fortemente questa soluzione, consentita in una casistica che ricorda molto da vicino quella del legittimo ricorso al contratto a termine, facendo largo rinvio a una contrattazione collettiva tutta ancora da discutere. Per sottolineare lo stretto ambito applicativo è sufficiente richiamare il noto e controverso divieto di stipulare un contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo «per le qualifiche di esiguo contenuto professionale».

Occorre, tuttavia, non perdere di vista il fatto che il nuovo istituto del lavoro interinale si colloca nel suo complesso nel più generale contesto istituzionale definito dalla legge n. 1369/1960. Non per nulla da questa normativa vengono mutate alcune soluzioni poste a tutela del prestatore di lavoro: è sufficiente richiamare il principio di parità o uniformità di trattamento con i dipendenti di pari livello dell'impresa utiliz-

[3] Cfr. fra i tanti K. Purcell, *Responding to Competition: Insourcing and the Growth of Contingent Labour*, Warich, 1996.

zatrice (articolo 42), nonché quello della responsabilità solidale di quest'ultima con quella fornitrice per gli obblighi retributivi e contributivi, analogamente a quanto stabilito per gli appalti interni dall'articolo 3 della legge n. 1369/1960 a favore del lavoratore dipendente dall'impresa appaltatrice.

In sintesi, pur con tutte le limitazioni di impianto e le difficoltà di implementazione che si potranno discutere in altra sede, non c'è dubbio che il lavoro interinale nella versione della legge n. 196/1997 apre qualche prospettiva non marginale nella logica di una regolazione delle strategie di outsourcing.

Resta l'interrogativo se il ricorso al lavoro interinale, inteso come pratica di in/outsourcing risulti davvero conveniente rispetto alla semplice stipulazione di contratti a termine, ricorrendo cioè a una forma di flessibilità tradizionale che non superi lo schema classico del rapporto di dipendenza con il prestatore. Anche a questo proposito si può sollevare almeno l'interrogativo: sarà davvero conveniente per l'impresa ricorrere al lavoro interinale, che da un lato soffre dell'influenza della legge n. 1369/1960 (parità di trattamento con i lavoratori in organico), e dall'altro resta collocato nella logica dell'eccezione ammessa come è ancora il contratto a termine? O quest'ultimo potrà risultare, almeno in molti casi, più conveniente?

Comando e distacco

L'utilizzazione di lavoratori comandati o distaccati da altre imprese può essere vista come un'altra configurazione di outsourcing, almeno dal punto di vista della gestione del personale. C'è infatti dipendenza funzionale dall'impresa ma non vincolo di subordinazione, visto che il rapporto con l'impresa coman-

dante o distaccante rimane intatto. Si tratta in fondo di una limitata deroga al generale divieto di interposizione che si è affermato con il conforto di un orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione relativo appunto al comando o al distacco di lavoratori dipendenti fra entità societarie distinte ancorché appartenenti allo stesso gruppo.

La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto ammissibili queste prassi, sempre che sia riscontrabile un interesse dell'impresa distaccante (la quale rimane sempre titolare del rapporto di lavoro) e che il lavoratore stesso operi a favore dell'altra azienda.

Deve altresì rilevarsi la temporaneità del distacco stesso, laddove questa nozione non significa necessariamente una durata limitata visto che in pratica l'arco temporale coperto può essere anche considerevolmente lungo, coincidendo anche con l'intero dispiegarsi del rapporto, sempre che permanga l'interesse del distaccante (cfr. Cass. 15 giugno 1992, n. 7328).

Vale la pena sottolineare ancora che l'elemento dell'interesse del distaccante si può comprendere sulla base della circostanza che, nell'ipotesi di divieto di interposizione di manodopera, il datore di lavoro appaltatore non può vantare un interesse specifico ad appaltare l'attività lavorativa dei prestatori alle proprie dipendenze salvo quello di ottenere un compenso per aver appunto affittato il proprio dipendente.

L'ipotesi di distacco lecito, così come richiesta dalla giurisprudenza, implica che l'impresa distaccante vanti un interesse al distacco sulla base di varie motivazioni (alleanze commerciali, comunque strategie convergenti delle due entità societarie) che travalicano l'aspettativa di un semplice compenso pattuito.

Questo istituto di diritto giurisprudenziale non ha ancora otte-

nuto un pieno riconoscimento normativo. La previsione contenuta nell'articolo 8, comma 3, della legge 19 luglio 1993, n. 236 si riferisce, infatti, all'ipotesi di intese raggiunte in sede sindacale aventi la finalità di evitare riduzioni di personale.

Tuttavia rappresenta un'apertura interessante della giurisprudenza che, anche in questo modo, ha cercato di superare il generale divieto interpositorio che ancora si frappone alla legittimità di molte pratiche di outsourcing. È evidente tuttavia che si tratta di una soluzione esposta al rischio di imprevedibili oscillazioni giurisprudenziali, visto che il giudice si riserva pur sempre un libero apprezzamento caso per caso della liceità anche di questa prassi. La dissociazione che si determina tra soggetto titolare del rapporto di lavoro e soggetto beneficiario delle prestazioni colloca il distacco in una zona di confine fra liceità e illegalità in quanto abbastanza prossimo all'area del divieto di intermediazione di manodopera.

Lavoro non subordinato

Quanto detto non implica che l'outsourcing possa, sul piano della gestione del personale, affermarsi con piena legittimità quando l'opera o il servizio esternalizzato (o comunque acquisito al di fuori dell'organico aziendale) venga fornito sulla base di un contratto d'opera ai sensi dell'articolo 2222 cod. civ. (lavoro «prevalentemente» proprio) ovvero venga eseguito da un appaltatore, con gestione a proprio rischio, ai sensi dell'articolo 1655 codice civile.

Il riferimento è ai moltissimi casi in cui professionisti esterni, *uti singuli* ovvero sotto forma di studio associato oppure ancora come entità societaria, convengono con l'impresa l'erogazione di servizi o di attività che l'impresa

stessa ritiene più utile acquisire dall'esterno. In questi casi, da un punto di vista giuridico, la situazione è diversa. Se davvero si è in presenza di un'organizzazione, professionale o societaria, che dall'esterno è in grado di erogare il servizio, l'attività ovvero il prodotto richiesto, si fuoriesce dall'ambito della problematica della gestione del personale e ci si colloca nel quadro di contratti commerciali. Anche se naturalmente l'outsourcing potrà dar vita a problemi nella gestione delle risorse umane dal punto di vista di eventuali situazioni di conflittualità per la resistenza sindacale all'esternalizzazione, come è recentemente accaduto negli stessi Stati Uniti.

Di maggiore rilevanza, per chi si occupa di risorse umane, è un caso abbastanza limitrofo a questi appena ricordati, quello cioè in cui il singolo professionista (esperto nei più vari campi, dall'informatica alle questioni fiscali, dal marketing alla finanza) presta un'attività coordinata e continuativa a favore della stessa impresa, soprattutto quando ciò accade in regime di sostanziale monocommittenza, con larga prevalenza economica di un committente su altri. Si tratta delle ben note figure del lavoratore parasubordinato, semiautonomo, coordinato, eccetera, che il legislatore ricorda, da un punto di vista processuale, all'articolo 409, n. 2, c.p.c.

È forse questa un'ipotesi di outsourcing (o di insourcing quando c'è una sostanziale inserzione nella struttura aziendale) molto più diffusa di quanto si pensi. Una risposta alla ricerca di flessibilità delle imprese tutte le volte in cui, per le dimensioni dell'attività richiesta, in considerazione dell'alta qualità o professionalità della prestazione attesa o di

altri fattori, non si ritenga di avvalersi di attività sommerse o clandestine.

Anche in questo caso siamo in presenza di un'opportunità, ma anche di un vincolo, sotto forma di indice di rischio di contenzioso molto alto, o per iniziativa del collaboratore-dipendente oppure a seguito di azioni di recupero di evasione contributiva da parte dell'Inps. L'assenza di un quadro di riferimento giuridico per queste multiformi attività di lavoro non subordinato esternalizzato può sembrare una straordinaria opportunità ed è indiscutibile che molte imprese se ne stiano avvantaggiando. Tuttavia l'assenza di regole pone seri problemi sul piano della concorrenza, visto che certe pratiche di outsourcing, non del tutto compatibili con alcuni principi generali dell'ordinamento giuridico, potrebbero risolversi in un indebito vantaggio competitivo. Per tacere comunque dell'eventualità di trovarsi a dover gestire un contenzioso che implica spesso per l'impresa coinvolta la necessità di dover sospendere il ricorso a tali pratiche per il timore dell'allargarsi del contenzioso giudiziale.

Outsourcing: nascita di un diritto dei lavori?

Non c'è dubbio che fenomeni come la deindustrializzazione e la terziarizzazione abbiano accelerato, in un contesto competitivo sempre più globalizzato, la tendenza dell'outsourcing.

Ciò a sua volta ha determinato una forte spinta verso una disintegrazione dei posti di lavoro, o, quantomeno, alla riduzione dei posti di lavoro nella grande impresa, anche se molti di questi vengono ricostituiti all'interno delle piccole unità aziendali. L'outsourcing non è soltanto una forma di semplice trasferi-

mento di forme di attività o posti di lavoro esterno. L'effetto finale è spesso quello di trasformare il dipendente nell'erogatore di un servizio, di impegnarlo nell'attuazione di un progetto ben al di là dello schema classico del lavoro subordinato.

Si sta tornando a una concezione del lavoro come un *locatio conductio operarum*? Come anche studiosi di altri Paesi hanno sostenuto^[4], siamo comunque di fronte alla necessità di rivedere il quadro giuridico che possa regolare gli effetti delle nuove pratiche.

Il diritto del lavoro, come disciplina fondata per regolare un unico modello di lavoro dipendente è certamente finito. Vista la sua difficoltà ad aggiornarsi, stiamo assistendo a una vera fuga dal diritto del lavoro, di cui l'outsourcing è in fondo un esempio.

Ma non per questo si può condividere la tesi secondo cui il tutto dovrebbe tornare a essere regolato dal diritto commerciale, con le imprese che si limitano ad acquistare «pacchetti» di dipendenti da agenzie di servizi all'impiego. Questo potrà, dovrà anzi, avvenire ma nell'ambito di un nuovo quadro istituzionale che punti nettamente al superamento del divieto interpositorio della legge n. 1369/1960, per realizzare un *corpus* di regole davvero nuovo. Non appesantendo il lavoro coordinato o parasubordinato con gli stessi vincoli del lavoro dipendente, ma transitando verso un diritto dei lavori, regolato da un nuovo Statuto (come prevede un'iniziativa in preparazione da parte del Governo).

In questa prospettiva anche le varie forme di outsourcing potrebbero essere regolate convenientemente, consentendo così di parlare di un'opportunità e non più di un rischio.

[4] Vedi per tutti Simtis, *Le droit du travail a-t-il encore un avenir?*, in *Droit Social* 1997, n. 7/8, p. 655 ss.



Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione?

Il nostro diritto del lavoro è diventato una materia di forte richiamo anche per l'opinione pubblica. Solo qualche tempo fa nessuno avrebbe mai immaginato che sulle riforme del mercato del lavoro si scaricasse una fortissima attenzione dei mezzi di informazione. Ed ora che, dopo le ultime scelte del Governo sulla riforma sperimentale dell'articolo 18, si è alla vigilia di uno scontro sociale con tanto di sciopero generale, anche le relazioni industriali entreranno in uno stato di sofferenza.

In realtà, l'articolo 18 c'entra poco o nulla. Non possiamo far finta di non vedere che il vero dissenso non è tanto (o non solo) riferito a questa norma pur così emblematica nel nostro ordinamento. Dopo tutto, nel recente accordo sui Comitati Aziendali Europei, trasponendo una direttiva tanto attesa, le parti sociali si sono accordate nel non richiamare più l'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori (comportamento antisindacale). Una norma non meno caratteristica, per molti anni vera e propria bandiera della sinistra sindacale.

Il vero terreno di scontro è più in generale quello riguardante un progetto di riforma dell'intera materia, da un lato, e la difesa strenua dell'impianto attuale, dall'altro.

Naturalmente, è più che lecito dissentire sulle tecniche di modernizzazione o comunque nutrire riserve in relazione alle scelte del Governo, alcune sicuramente più persuasive di altre. Non si comprende invece l'opposizione radicale a ritenere pressoché imm modificabile l'attuale assetto del diritto del lavoro, eccedendo ad ogni piè sospinto la violazione dei diritti fondamentali o attentati alla democrazia.

È legittimo considerare ogni elemento di modernizzazione o progresso un pericolo per le classi socialmente più deboli. È sempre stato così nella storia che anche in questo caso si ripete. Tutto il disegno di legge 848 costituisce il passaggio dal vecchio al nuovo e vien da pensare che dopo l'articolo 18 vi sarebbero state altre parti di quel testo a subire il veto di parte sindacale. Lo stesso «Statuto dei lavori» significa rivedere la tutela delle varie forme di lavoro e non solo estendere quelle attuali a chi ancora non ne dispone. Ogni processo di modernizzazione avviene con travaglio, anche con tensioni sociali, insomma, pagando anche prezzi alti alla conflittualità.

Marco Biagi

* Ultimo Editoriale arrivato in redazione per la pubblicazione sulla Rivista.