



*Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali*

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA IN TEMA DI MERCATO DEL LAVORO NEL DECENNIO '91-'01

DI DOMENICO GAROFALO

Sommario: 1. Introduzione - 2. Il sistema delle fonti - 2.1. L'aderenza dell'ordinamento interno ai vincoli comunitari - 2.2. Il rispetto delle competenze regionali, dopo la riforma Bassanini del '97 - 2.3. La tecnica normativa utilizzata dal legislatore - 3. Le riforme realizzate nel decennio '91-'01 - 3.1. La riforma del sistema dell'istruzione e della formazione professionale - 3.2. Il sistema della formazione professionale - 3.3. Le novità in tema di collocamento e di servizi per l'impiego - 3.4. La riforma degli ammortizzatori sociali - 3.5. La riforma degli incentivi all'occupazione - 3.6. La lotta al sommerso - 4. Conclusioni

Working paper n. 24/2006

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

Introduzione

Il contributo di Umberto Carabelli al dibattito in corso in tema di riforme del lavoro, recentemente apparso sulla *Labour List* col titolo "*La c.d. legge Biagi e le riforme del lavoro del futuro governo*", si fa apprezzare non tanto e non solo per la lucida messa a fuoco dei problemi che l'attuale legislatura è chiamata ad affrontare nonché per le proposte che Carabelli formula in modo chiaro e diretto, quanto e soprattutto per l'impostazione metodologica, che affiora in un passaggio del suo intervento, quando viene giustamente evidenziato che il progetto di riforma del lavoro, risultante dal Programma dell'Unione, "appare ancora, a ben vedere, abbastanza generico e, comunque, nel suo complesso, pronò ad un'elaborazione culturale effettuata con lo sguardo rivolto piuttosto al passato che al futuro".

Carabelli guarda, pertanto, al futuro anche se, in una logica propositiva, può essere utile ed opportuno volgersi al passato, stigmatizzandolo, onde evitare di ripeterne gli errori. Può essere utile, allora, ricostruire il quadro normativo in tema di mercato del lavoro che la legislatura appena conclusasi ha ereditato dalle due precedenti.

L'analisi che segue viene svolta utilizzando due chiavi di lettura:

a) la prima, di carattere sistematico, riguarda tre profili generali del sistema delle fonti:

1) l'aderenza del nostro ordinamento ai vincoli comunitari, sotto entrambi gli aspetti dell'adeguamento alle direttive e/o alla giurisprudenza della Corte di Giustizia della CE e dell'osservanza dei vincoli posti dal Trattato istitutivo in materia di tutela della concorrenza;

2) il rispetto delle competenze regionali, specie dopo la riforma del 1997 (federalismo amministrativo);

3) la tecnica normativa utilizzata dal legislatore;

b) la seconda chiave di lettura, di carattere teleologico, riguarda le riforme relative al mercato del lavoro realizzate nei dieci anni oggetto di verifica e le loro ricadute rispetto ai problemi che si intendeva affrontare e risolvere con tali interventi.

2. Il sistema delle fonti

2.1 L'aderenza dell'ordinamento interno ai vincoli comunitari

A) Sotto l'aspetto dell'adeguamento alle direttive e alla giurisprudenza della CGCE.

Si ha davvero l'imbarazzo della scelta nello stigmatizzare il ritardo sistematicamente accumulato dal legislatore nazionale; è sufficiente richiamare le condanne subite dall'Italia e i conseguenti interventi legislativi adottati in tema di *monopolio pubblico del collocamento* [che hanno prodotto i due interventi legislativi del 1997 in tema di lavoro interinale (artt. 1-11 legge 196) e di mediazione privata (art. 10 d.lgs. 469)]; di *nozione di licenziamento collettivo* (d.lgs. 110/04); ed infine di orario di lavoro (d.lgs. 66/03).

B) Sotto l'ulteriore profilo del rispetto dei vincoli posti dal Trattato CE in materia di tutela della concorrenza.

Anche in questo caso si ha l'imbarazzo della scelta: può

2.2. Il rispetto delle competenze regionali, dopo la riforma Bassanini del '97

richiamarsi la nota vicenda connessa alla normativa sui contratti di formazione e lavoro, i cui effetti sul grado di affidabilità del sistema di incentivi alle imprese sono difficilmente neutralizzabili, per la comprensibile diffidenza maturata dalle nostre imprese verso le agevolazioni concesse per incrementare i livelli occupazionali.

Le ipotesi di invasioni di campo sono svariate, alcune colte dalla Corte Costituzionale, altre stranamente "sfuggite" alla stessa, sovente per omessa denuncia: si tratta dei provvedimenti legislativi in tema di *gestione del mercato del lavoro*, specie con riferimento alla *formazione professionale*.

Si possono citare due casi:

A) il primo è quello esaminato da Corte Cost. n. 74/2001, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, co. 1, lett. *b)*, *c)* e *d)*, d.lgs. 469/1997, in tema di politiche del lavoro;

B) il secondo è quello della eliminazione, ad opera del d.m. n. 142/98, delle competenze regionali in materia di tirocini di formazione e orientamento, parte integrante della formazione professionale di competenza delle regioni (v. *infra*).

2.3. La tecnica normativa utilizzata dal legislatore

Il decennio 91-2001 è stato caratterizzato da una marcata delegittimazione del Parlamento per il frequente uso di entrambe le tipologie di intervento legislativo dell'Esecutivo. Ed infatti, da un lato non si è smesso, nonostante l'ammonimento della Corte Costituzionale, di far ricorso al decreto legge. Numerosi sono gli interventi in materia di mercato del lavoro, affidati a decreti legge convertiti (vedi le leggi nn. 236/93, 451/94, 608/96); ma l'aspetto più negativo di tale prassi è che il Parlamento è stato "preso per stanchezza", cioè alla conversione si è arrivati attraverso la reiterazione a cadenza bimestrale del decreto legge, fintanto che non ci scappava la conversione (vedi l'esperienza della legge n. 608/96, che ha convertito il 14° decreto legge varato dal Governo).

Dall'altro lato, si è diffuso il fenomeno della decretazione delegata, con leggi delega sempre meno precise nei principi e nei criteri direttivi, con conseguente ulteriore delegittimazione del Parlamento

3. Le riforme realizzate nel decennio '91-'01

Utilizzando la seconda chiave di lettura, cioè quella che considera l'intervento legislativo in materia di mercato del lavoro del decennio 91-2001 sotto il profilo teleologico, si può aggregare il materiale normativo in 6 aree tematiche:

- 1) Istruzione e formazione
- 2) Formazione professionale regionale
- 3) Collocamento e servizi per l'impiego
- 4) Ammortizzatori sociali
- 5) Incentivi alle imprese

6) Lotta al sommerso

3.1 La riforma del sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

L'art. 17, co. 1, l. n. 196/97 (c.d. pacchetto Treu) individuava nella premessa, quale strumento per assicurare ai lavoratori adeguate opportunità di formazione ed elevazione professionale, in funzione dell'occupabilità, l'integrazione del sistema di formazione professionale per un verso col sistema scolastico e universitario e per altro verso col mondo del lavoro.

Impostazione corretta, pienamente aderente alle indicazioni comunitarie, tra cui quelle contenute nei regolamenti sui Fondi strutturali, alle cui risorse possono accedere esclusivamente iniziative orientate in questa direzione. Impostazione recepita dai due documenti di diversa valenza, che racchiudevano l'iniziativa riformatrice del sistema di istruzione e formazione professionale e cioè il Patto di Natale del 22/12/1998 e la legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione n. 30 del 10.2.2000; la seconda precipitato normativo degli impegni assunti dal Governo nel primo.

La quasi totale mancata attuazione del riordino dei cicli dell'istruzione viene solitamente imputata allo scarso tempo intercorso tra il varo della legge (febbraio 2000) e la fine della legislatura (maggio 2001).

Tuttavia tale giustificazione non tiene per due ordini di ragioni:

A) la prima, è che a non voler risalire agli impegni in questo senso già presenti nel Patto del settembre '96 (quindi di inizio legislatura), tra il Patto di Natale (dicembre '98) e la fine della legislatura (maggio '01) sono passati circa due anni e mezzo, cioè più di mezza legislatura;

B) la seconda, che vanifica totalmente ogni possibile giustificazione, è connessa alla particolarità che connota la legge 30/00, e cioè l'essere una legge quadro scritta dopo e non prima dell'intervento attuativo; ed infatti, alla data di pubblicazione della legge 30 (23.2.2000), buona parte dell'apparato normativo per la modifica del sistema educativo di istruzione e formazione in funzione dell'integrazione dei sistemi, era stato già emanato, come conferma il ricorrente rinvio in essa contenuto ai seguenti provvedimenti:

- l. n. 196/97 (legge Treu);
- l. n. 9/99 (elevamento dell'obbligo di istruzione da otto a dieci anni);
- l. n. 144/99 (art. 68 introduzione dell'obbligo formativo fino a 18 anni e connesso d.P.R. n. 257/00);
- d.lgs. n. 112/98 (riordino delle competenze in tema di istruzione e formazione professionale a seguito della l. n. 59/97).

L'apprezzabilità della riforma (nota come riforma Berlinguer) può affidarsi a due constatazioni:

1) la prima, *sul versante dell'istruzione*, è che l'elevazione dell'obbligo scolastico da otto a dieci anni, disposta con la legge 20.1.1999 n. 9 a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000, non è mai stata attuata nei due anni che hanno seguito il varo della legge (1999-2000 e 2000-2001): il Ministero della Pubblica istruzione ha impiegato otto mesi per varare il regolamento attuativo della legge 9/99 (D.M. 9.8.99 n. 323).

regolamento attuativo della legge 9/99 (D.M. 9.8.99 n. 323), prevedendo all'art. 1, co. 2, che l'elevazione operasse frequentando i primi due anni (il primo nella fase transitoria) delle scuole superiori;

2) la seconda, *sul versante della formazione*, è che l'introduzione dell'obbligo formativo fino al 18° anno di età, prevista dall'art. 68 l. 144/99, doveva camminare su tre gambe; ed infatti la norma affermava che tale obbligo potesse essere assolto in percorsi anche integrati:

- a) nel sistema di istruzione scolastica;
- b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale;
- c) nell'esercizio dell'apprendistato.

Anche in questo caso per l'emanazione del regolamento attuativo (d.P.R. 12.7.2000 n. 257 pubblicato in G.U. 15.9.2000) sono passati...appena 16 mesi ed inoltre in mancanza di un reale progetto riformatore del sistema di istruzione scolastica e di quello di formazione professionale, l'obbligo è stato interamente scaricato sull'apprendistato, prevedendo (art. 5 d.m. 257) che esso è assolto attraverso la frequenza di moduli formativi aggiuntivi per la durata di almeno 120 ore annue che si vanno ad aggiungere all'altro modulo formativo, sempre di 120 ore annue di formazione esterna, previsto dall'art. 16 della legge Treu, con l'evidente effetto di disincentivare l'utilizzo dell'apprendistato da parte delle imprese, proprio mentre la Commissione Europea metteva in discussione la legittimità del c.f.i. per il contrasto con la normativa comunitaria sugli incentivi di Stato all'occupazione.

Quindi, concludendo su questo primo aspetto, una non riforma che giustifica- ora è chiaro- la scelta fatta dalla l. n. 53/03 (comunemente nota come riforma Moratti) sulla riforma del sistema di istruzione e formazione professionale, di abrogare da subito, e non all'esito dell'attuazione delle deleghe conferite da essa l. n. 53, sia la l. n. 9/99 sia la l. n. 30/00.

3.2. Il sistema della formazione professionale

Le linee portanti della riforma del sistema regionale di formazione professionale sono tutte contenute nel c.d. pacchetto Treu, precipitato normativo degli impegni assunti dal Governo nel Patto del '96 e ribaditi in quello del '98, poi travasati nella l. n. 144/99.

Con riferimento al *sistema generale di formazione professionale*, i cardini della riforma, enunciati nell'art. 17, erano:

- 1) l'integrazione del sistema di formazione professionale con il sistema scolastico e con il mondo del lavoro. A tale riguardo, tutte le iniziative assunte nel quinquennio 97-01 sono andate in direzione esattamente opposta (emblematico di tale singolare atteggiamento è il d.lgs. 112/98 che nel ripartire le competenze tra Stato e Regioni in materia di formazione professionale (artt. 140-147) ipotizza due sistemi, e cioè quelli della formazione professionale regionale e della istruzione statale, rigorosamente separati);
- 2) l'adozione di norme di natura regolamentare costituenti la prima fase di un più generale e ampio processo di riforma della disciplina in materia; alcuna

iniziativa in tal senso è stata mai varata.

3) la valorizzazione dello strumento della formazione professionale da un lato per rendere competitive le imprese, specie le P.M.I. e le imprese artigiane, dall'altro lato per la promozione e l'aggiornamento professionale di imprenditori, lavoratori autonomi, soci di cooperative;

4) la sostituzione del fondo di rotazione per la formazione professionale ex art. 9, co. 5, l. n. 236/93, con i fondi bilaterali interprofessionali per la formazione continua, destinati a gestire tutte le iniziative di formazione continua nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali, concordati tra le parti sociali (la norma attuativa di tale previsione è stata emanata ben 3 anni e mezzo dopo con l'art. 118, l. n. 388/00; è doveroso segnalare che il bilateralismo, compresi i fondi, costituisce uno degli assi portanti della c.d. riforma Biagi).

Con riferimento allo *strumento dei tirocini formativi e di orientamento*, è stata adottata una disciplina estremamente articolata con l'art. 18 del pacchetto Treu e col connesso d.m. n. 142/98, palesemente invasiva delle competenze regionali in materia, previste dall'art. 15 della legge quadro del '78 e totalmente azzerate con l'abrogazione di quest'ultima norma ad opera dell'art. 10 del d.m. n. 142/98.

Considerando infine la *riforma dei contratti formativi*, va ricordato che su questo importante aspetto della riforma del sistema di formazione professionale, specificatamente destinato ai giovani anche in prospettiva occupazionale, nel quinquennio 1996-2001 sono state conferite al Governo ben due deleghe, e cioè quella ex art. 16, co. 5, l. n. 196 (da esercitarsi entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge) e quella ex art. 45, co. 1, lett. b), l. n. 144/99 (da esercitarsi entro il 31/12/99, termine poi prorogato al 30/4/2000).

Orbene, l'intervento di modifica della disciplina dei contratti formativi, tanto più urgente e indifferibile dopo la decisione della Commissione U.E. dell'11.5.99 sul c.f.l., totalmente inattuata le due deleghe testé richiamate, nonostante i quattro anni a disposizione, si è limitato, con riferimento all'apprendistato, all'elevazione dell'età di assunzione e all'abbassamento della durata massima, con introduzione di quella minima. C'è stato anche l'intervento sulla formazione esterna, ma per adottare i decreti ministeriali attuativi ci sono voluti circa tre anni (dal giugno 1997 al febbraio 2000).

3.3. Le novità in tema di collocamento e di servizi per l'impiego

L'intervento legislativo in materia, concentrato nel quinquennio 96-01, è sintetizzabile in quattro nuclei essenziali.

Il primo attiene alle procedure di collocamento e più nello specifico agli adempimenti a carico del datore di lavoro (artt. 9 bis, ter e quater l. 608/96) nonché alla riforma del collocamento obbligatorio (l. 68/99).

Al secondo è riconducibile il trasferimento di competenze in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro dallo Stato alle Regioni e alle Province (d.lgs. 469/97).

Il terzo ricomprende le misure per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (d.lgs. 181/00 e d.P.R. 442/00).

Il quarto e ultimo si sostanzia nell'ingresso del soggetto privato nella gestione dell'intermediazione (art. 1-11 l. 196/97) nonché della mediazione tra domanda e offerta di lavoro (art. 10 d.lgs. 469/97, come modificato dall'art. 117 l. 388/00).

Come di vede una riforma a 180 gradi del sistema di gestione del mercato del lavoro già fortemente liberalizzato sotto il profilo della strumentazione, col passaggio dalla funzione pubblica del collocamento ai servizi per l'impiego, e totalmente modificato sotto quello delle competenze, con la scomparsa del monopolio pubblico statale in favore di un concorso pubblico (regionalizzato) - privato.

L'obiettivo di grande respiro di tale intervento si è però infranto su una serie di criticità, anche di rilievo costituzionale, per la maggior parte poi risolte dall'intervento realizzato nel corso dell'ultima legislatura, per certi versi correttivo, per altri di indispensabile completamento.

Partendo dal primo nucleo, e con riferimento specifico agli adempimenti a carico del datore di lavoro, i dd.lgs. n. 297/02 (art. 6) e 276/03 (art.19) hanno reso tali adempimenti più funzionali all'attività di controllo dello *status* di disoccupazione, svolta dai servizi competenti, e di contrasto del lavoro irregolare, di competenza del servizio ispezione, recentemente riformato.

Con riferimento, poi, alla disciplina dell'inserimento lavorativo dei disabili, realizzata nel delicato momento del passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, l'intervento dell'ultimo quinquennio, specie ad iniziativa delle Regioni, ha contribuito a diradare i dubbi di legittimità costituzionale che aleggiavano sulla legge 68/99, connotata da un'impostazione fortemente centralistica, anche per quei profili di stretta competenza regionale.

Con riferimento al secondo nucleo, lo stesso ha indubbiamente risentito della ravvicinata riforma del titolo V della Costituzione, com'è confermato dall'adozione, a partire dal 2005, di alcune leggi regionali (Marche, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia), che hanno integralmente sostituito quelle emanate ai sensi del d.lgs. 469/97, onde conformare la disciplina regionale sui servizi per l'impiego e sulle politiche attive del lavoro al nuovo assetto di competenze legislative conseguente alla riforma costituzionale. Ciò ha evitato verosimilmente interventi della Corte Costituzionale ulteriori rispetto alla sentenza n. 74/2001 prima citata.

Radicale è stata, poi, la modifica dell'originaria disciplina in tema di misure per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, realizzata col d.lgs. 297/2002 e con numerose disposizioni del d.lgs. 276/03, che hanno, da un lato, istituzionalizzato un sistema in originale caratterizzato da una sorta di sperimentaltà e, dall'altro lato, lo hanno armonizzato con l'intervento ricondotto al secondo nucleo prima esaminato.

Non meno radicale è stata, infine, la modifica della disciplina della mediazione privata, liberata dal vincolo dell'attività svolta in via esclusiva che aveva fortemente condizionato il decollo delle agenzie di mediazione e di quelle di fornitura di lavoro temporaneo.

Il corposo intervento correttivo del quinquennio 2001-2005 conferma quindi che la riforma del mercato del lavoro realizzata nel quinquennio precedente rappresentava una grossa incompiuta, pur se in parte giustificata in relazione al periodo storico che l'ha partorita.

3.4. La riforma degli ammortizzatori sociali

Com'è noto era in discussione nella passata legislatura un d.d.l. recante il n° 848 *bis*, che conteneva la delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di ammortizzatori sociali e di strumenti di sostegno al reddito (art. 2).

E' altrettanto noto che tale d.d.l. fosse la risultante dello scorporo di quattro norme, tra cui quella in oggetto, dal d.d.l. n. 848, poi divenuto legge n. 30/03.

Si trattava di un progetto di riforma estremamente impegnativo sia per le ricadute di sistema sia per quelle di ordine finanziario, il che può spiegare la lentezza che ne ha caratterizzato l'*iter* parlamentare e determinato alla fine il mancato varo. Non può, però, non sottolinearsi che in realtà una riforma degli strumenti di sostegno al reddito è *stata in parte già realizzata*, attraverso una serie di provvedimenti legislativi emanati a cavallo dell'ultimo biennio; si allude nell'ordine ai seguenti provvedimenti:

1- art. 3, co. 137, l. n. 350/03;

2- art. 1-*quinquies*, l. n. 291/04 (di conversione del d.l. n. 249/04);

3- art. 13, co. 2, 7-10, l. n. 80/05 (di conversione del d.l. n. 35/05).

Si tratta di una "miniriforma" degli ammortizzatori sociali molto importante perché esporta negli istituti di sostegno al reddito, diversi dall'indennità di mobilità, la filosofia sottesa alla l. n. 223/1991 sul ruolo attivo della tutela ("*proactive*"), al punto che è lecito chiedersi se sia davvero necessaria una riforma ovvero non sia sufficiente una semplice sistematizzazione della materia, utilizzando l'esistente e *in primis* i provvedimenti dell'ultimo biennio ai quali si è fatto innanzi riferimento, fermo restando il ripensamento sul campo di intervento degli ammortizzatori sociali sotto entrambi i profili, oggettivo (causali) e soggettivo (beneficiari).

Ma tornando al contributo in materia delle due precedenti legislature, il progetto riformatore degli ammortizzatori sociali può farsi risalire a metà anni '90, e cioè quando, all'indomani del varo della l. n. 223/91, ci si è resi conto che le limitazioni (di durata e di campo di intervento) previste da tale legge si scontravano con situazioni escluse dalla tutela, pur meritandola sul piano dell'opportunità.

Di riforma degli ammortizzatori sociali parlava l'art. 2, co. 28, l. n. 662/96, ma soprattutto se ne occupava la commissione governativa *ad hoc* costituita che elaborò la nota relazione Onofri del 28.2.1997; di riforma si parlava, altresì, nel Patto di Natale del dicembre '98 e, dopo tanti annunci e proclami, la stessa è stata oggetto di una delega al Governo ad opera dell'art. 45, co. 1, l. n. 144/99 (v. lett. *g*).

La delega andava esercitata entro il 31.12.1999; inattuata entro questo termine, è stata prorogata al 30/4/2000 (dall'art. 1, l. 2/8/1999 n. 263). Ancora inattuata entro questo termine, è stata fatta poi definitivamente cadere, nonostante mancasse più di un anno alla fine della legislatura.

3.5 . La riforma degli incentivi

Gli studi e le riflessioni in materia, risalenti alla fine degli anni '90, evidenziavano le criticità del sistema italiano di incentivi alle imprese per

all'occupazione

creare occupazione: si parlava di "rigidità" del sistema di aiuti alle imprese, individuandone essenzialmente quattro:

1) il primo fattore di rigidità era connesso alla complessità e frammentarietà delle procedure previste per attivare i meccanismi agevolati, donde un'esigenza di semplificazione e razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese;

2) il secondo fattore era riconducibile alle condizioni alle quali la normativa statale subordina la concessione e la fruizione delle agevolazioni (occupazione stabile e integrale applicazione del c.c.n.l.), donde l'esigenza di "attenuare" tali oneri (ad esempio consentendo l'assunzione a termine ovvero limitando l'applicazione del CCNL alla sola parte salariale), tenendo conto che in un mercato globalizzato l'utilizzo da parte delle imprese italiane di incentivi e agevolazioni non è più una facoltà ma è diventata una necessità;

3) il terzo fattore di rigidità era connesso al regime di incumulabilità che, nel nostro sistema, accompagna quasi sempre ogni singola misura, anche quando la normativa comunitaria non lo prevede;

4) il quarto ed ultimo fattore di rigidità era quello della aleatorietà del godimento dell'agevolazione, specie quando era fissato il tetto delle risorse disponibili.

Tali riflessioni precedevano il varo della l. n. 144/99, il cui art. 45 prevedeva la riforma degli incentivi all'occupazione. Non mancavano in tale progetto riformatore luci ed ombre, ma ne era comunque auspicabile la realizzazione.

E' quasi superfluo dire che anche tale delega, con scadenza al 31/12/1999, prorogata al 30.4.2000, è decaduta, salvo la modifica della normativa sugli incentivi all'autoimpiego e all'autoimprendità adottata col d.lgs. n. 185/2000, peraltro subordinata, per l'entrata in vigore, all'emanazione, con decreti ministeriali, di vari regolamenti, ad oggi non completamente adottati.

3.6. La lotta al sommerso

Il d.lgs. n. 276/03 dedica al fenomeno molta più attenzione di quanto si dica; ed infatti possono richiamarsi le seguenti disposizioni:

1) l'art. 13, che per combattere l'utilizzo irregolare dei lavoratori percettori di trattamenti di disoccupazione, veicola il loro utilizzo tramite le agenzie di somministrazione;

2) l'art. 19, che ridefinisce l'apparato sanzionatorio in caso di violazione degli obblighi di comunicazione relativi all'assunzione a carico del datore di lavoro;

3) l'art. 34, che, introducendo l'istituto del lavoro intermittente, tende a combattere il fenomeno, largamente diffuso, dell'utilizzo a nero dei lavoratori saltuari o occasionali (v. camerieri);

4) gli artt. 70-73 sul lavoro occasionale accessorio, che ricomprende situazioni lavorative irregolari alquanto ricorrenti

(badanti, giardinieri);

5) ed infine, gli artt. 75-81 sulla certificazione .

A queste norme del d.lgs. n. 276/03 va ovviamente aggiunto l'intero d.lgs. n. 124/04 sulla riforma del servizio ispettivo.

Si tratta di strumenti concreti ed operativi, sulla cui valutazione, quanto a opportunità, non può non tenersi presente la politica di contrasto al sommerso varata fino al 2001. Per rendersi conto dell'«efficacia» della stessa , affidata allo strumento del contratto di riallineamento, basta qualche numero:

I	intervento	I. n. 389/89
II	"	I. n. 210/90
III	"	I. n. 608/96 (art. 5)
IV	"	I. n. 196/97 (art. 23 che modifica l'art.5)
V	"	I. n. 448/98 (artt. 44-78-79)
VI	"	I. n. 144/99 (artt. 44 co1, 45 co. 20, 58 co.13, 63 co.3)
VII	"	I. n. 388/00 (art. 116 co. 1-7).

Quindi sette interventi in 12 anni, di cui ben 5 in 5 anni e cioè uno all'anno. Come sempre, la "bontà" dell'intervento legislativo si misura in base al numero dei provvedimenti adottati, nel senso che se il legislatore interviene su un istituto più volte allora vuol dire che esso non funziona.

4. Conclusioni

L'analisi innanzi svolta, anche prescindendo da una valutazione comparativa tra ciò che è stato fatto nel decennio '91-'01 (ma sarebbe più corretto dire ciò che non è stato fatto in questo decennio) e le importanti ed impegnative riforme realizzate nel corso dell'ultima legislatura, può essere utile a individuare i campi di intervento della legislatura appena iniziata, specie se come si sente dire- si vuole eliminare quanto fatto in quella passata, anche se -va detto- è molto doloroso rifiutare le fortune che piovono dal cielo.