

# La riforma Biagi del mercato del lavoro

*Prime interpretazioni e proposte di lettura  
del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.*

*Il diritto transitorio e i tempi della riforma*

a cura di

**Michele Tiraboschi**

Collana  
ADAPT - FONDAZIONE

**“Marco Biagi”**

n. 2

**Giuffrè Editore**

# La riforma Biagi del mercato del lavoro

*Prime interpretazioni e proposte di lettura  
del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.  
Il diritto transitorio e i tempi della riforma*

a cura di

Michele Tiraboschi

Giuffrè Editore

Milano 2004

## INDICE-SOMMARIO

### Parte I FILOSOFIA, IMPIANTO GENERALE E IMPATTO DELLA RIFORMA BIAGI

#### SEZIONE A LA RIFORMA BIAGI: FINALITÀ E CAMPO DI APPLICAZIONE

1. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura *di Michele Tiraboschi* . . . . . 3
2. Riforma Biagi ed evoluzione dell'assetto regolatorio dei mercati del lavoro in Italia *di Gian Paolo Sassi* . . . . . 32
3. Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione *di Michele Tiraboschi* . . . . . 40
4. Riforme possibili, riforme necessarie: l'utilità di una comparazione tra il caso italiano e quello tedesco *di Silvia Spattini* . . . . . 53
5. Riforma Biagi e delegazione legislativa: considerazioni di ordine costituzionale *di Simone Scagliarini*. . . . . 81

#### SEZIONE B LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO TRA FLESSIBILITÀ E NUOVE TUTELE PER I LAVORATORI

6. Vincoli e opportunità per le imprese nell'accesso alle diverse tipologie contrattuali dopo la riforma Biagi: una rassegna critica *di Potito di Nunzio*. 107
7. Garanzie per i lavoratori e nuove forme di flessibilità aziendale *di Caro Lucrezio Monticelli* . . . . . 128
8. Il lavoro a progetto: finalità e disciplina *di Laura Castelvetti* . . . . . 137
9. I contratti di collaborazione coordinata e continuativa fra riforme e giudici *di Roberto Continisio* . . . . . 172
10. La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale *di Alberto Russo* . . . . . 179
11. La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento *di Michele Tiraboschi* . . . . . 191
12. Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco *di Michele Tiraboschi* . . . . . 205

13.	Le modifiche all'articolo 2112 del Codice Civile in materia di trasferimento di ramo d'azienda <i>di Alberto Russo</i> . . . . .	230
14.	Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione <i>di Michele Tiraboschi</i> . . . . .	237
15.	Riforma del mercato del lavoro e contrasto al lavoro nero <i>di Sergio Corbascio, Onofrio Nacci</i> . . . . .	248
16.	Lavoro nero in edilizia e certificato di regolarità contributiva <i>di Daniela De Sanctis, Giuseppe Virgilio</i> . . . . .	271
17.	La riforma del mercato del lavoro: una prospettiva di pari opportunità e di inclusione sociale delle donne <i>di Alessandra Servidori</i> . . . . .	281
18.	Riforma del mercato del lavoro, forme di lavoro atipico e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori <i>di Maria Rita Iorio</i> . . . . .	304
19.	Le tutele previdenziali nel decreto di attuazione della Legge Biagi <i>di Gian Paolo Sassi</i> . . . . .	329
20.	Le tipologie contrattuali: schede riepilogative, <i>a cura di Chiara Bizzarro, Patrizia Tiraboschi</i> . . . . .	337

## SEZIONE C

L'IMPATTO DELLA RIFORMA:  
COMPATIBILITÀ ECONOMICHE E COMPETITIVITÀ

21.	I modelli di riforma del mercato del lavoro richiesti dalla competitività economica <i>di Luigi Campiglio</i> . . . . .	395
22.	L'impatto della riforma Biagi: una prospettiva economica <i>di Marcello Signorelli</i> . . . . .	403
23.	Riforma del mercato del lavoro e compatibilità economica <i>di Paolo Sestito</i> . . . . .	436

## Parte II

IL NUOVO MERCATO DEL LAVORO:  
ASSETTO ISTITUZIONALE E RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

## SEZIONE A

MODELLO REGOLATORIO, ASSETTO ISTITUZIONALE,  
ATTORI DEL NUOVO MERCATO DEL LAVORO

1.	Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo <i>di Michele Tiraboschi</i> . . . . .	477
2.	La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamenti <i>di Silvia Spattini</i> . . . . .	492
3.	Il quadro di regolazione del nuovo mercato del lavoro tra regimi autorizzatori e accreditamento: il ruolo delle Regioni <i>di Sergio Rosato</i> . . . . .	500
4.	La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni <i>di Simone Scagliarini</i> . . . . .	522
5.	Ruolo e competenze dei Comuni <i>di Carlo Magri, Ave Salvoni, Pietro Spinelli</i> . . . . .	564
6.	La borsa continua nazionale del lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i> . . . . .	573

7. La circolazione delle informazioni sul mercato e i profili di tutela della <i>privacy</i> di <i>Michele Tiraboschi</i> . . . . .	583
8. Le forme sperimentali di raccordo tra pubblico e privato: l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 di <i>Luigi Degan, Patrizia Tiraboschi</i> . . . . .	592
9. Nuove opportunità di inclusione per i « diversamente abili »: l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 di <i>Sergio Rosato</i> . . . . .	601
10. Il nuovo mercato del lavoro: schede riepilogative a cura di <i>Silvia Spattini, Patrizia Tiraboschi</i> . . . . .	614

## SEZIONE B

LE NUOVE RELAZIONI INDUSTRIALI TRA SOSTEGNO  
 ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA,  
 INCENTIVAZIONE ALLA BILATERALITÀ E CONFLITTO

11. Il ruolo della contrattazione collettiva e l'impatto sul sistema di relazioni industriali di <i>Maurizio Del Conte</i> . . . . .	635
12. Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive di <i>Flavia Pasquini</i> . . . . .	650
13. Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: una esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo di <i>Giovanna De Lucia, Silvia Ciuffini</i> . . . . .	679
14. Gli enti bilaterali nel turismo dopo la riforma Biagi di <i>Alessandro Massimo Nucara</i> . . . . .	694
15. Brevi osservazioni sull'articolo 10 della legge n. 30/2003 di <i>Luigi De Romanis</i> . . . . .	713
16. Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche sull'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 di <i>Michele Tiraboschi</i> . . . . .	717
17. Riforma Biagi e conflitto di <i>Maria Rita Iorio</i> . . . . .	731

## SEZIONE C

LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO TRA CONCERTAZIONE  
 E DIALOGO SOCIALE: LA POSIZIONE DEL GOVERNO  
 E IL GIUDIZIO DELLE PARTI SOCIALI

18. La riforma del mercato del lavoro tra concertazione e dialogo sociale di <i>Valentina D'Oronzo</i> . . . . .	747
19. La riforma del mercato del lavoro di Marco Biagi di <i>Maurizio Sacconi</i> . . . . .	772
20. Prime considerazioni e prime indicazioni operative della Cgil sul decreto legislativo n. 276/2003 di <i>Claudio Treves</i> . . . . .	784
21. Il giudizio della Cisl sulla riforma Biagi e le proposte per la sua attuazione di <i>Raffaele Bonanni</i> . . . . .	825
22. Il giudizio della Uil sulla riforma Biagi e le proposte per la sua attuazione di <i>Carlo Fabio Canapa</i> . . . . .	843

23. Una riforma per le sfide dei nuovi mercati: il giudizio di Confindustria <i>di Giorgio Usai</i> . . . . .	854
24. Le valutazioni di Confcommercio sul nuovo lavoro a tempo parziale <i>di Luigi De Romanis, Ilaria Di Croce</i> . . . . .	876
25. Il giudizio di Confartigianato sulla riforma Biagi <i>di Riccardo Giovani</i> . . .	887
26. Il giudizio di Cna sulla riforma Biagi <i>di Enrico Amadei</i> . . . . .	904
27. La riforma del mercato del lavoro nel quadro tracciato dal <i>Libro Bianco</i> del 2001: le valutazioni dell'Abi su un processo normativo <i>in fieri di Giancarlo Durante</i> . . . . .	918
28. Dal <i>Libro Bianco</i> al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: prime valutazioni della Lega nazionale cooperative e mutue <i>di Bruno Busacca</i> . .	933
29. Il giudizio di Ance sulla riforma Biagi <i>di Giuseppe Pagliuca</i> . . . . .	945

### Parte III

## IL DIRITTO TRANSITORIO: ABROGAZIONI E TEMPI DELLA RIFORMA

### SEZIONE A

## IL DIRITTO TRANSITORIO: ABROGAZIONI E TEMPI DELLA RIFORMA

1. L'impatto della riforma Biagi sulla normativa vigente: disposizioni transitorie e abrogazioni <i>di Salvatore Pellegrino</i> . . . . .	955
2. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: il quadro delle abrogazioni <i>di Enzo De Fusco</i> . . . . .	977
3. Il ruolo della contrattazione collettiva nella attuazione della Legge Biagi <i>di Carlotta Serra</i> . . . . .	990
4. Regime transitorio ed efficacia dei contratti collettivi in vigore <i>di Marina Mobiglia</i> . . . . .	1006
5. La gestione della transizione e la messa a regime della riforma Biagi: le prospettive del tavolo interconfederale <i>di Michele Tiraboschi</i> . . . . .	1043
6. I tempi e le modalità di attuazione della riforma: schede riepilogative dei rinvii alla contrattazione collettiva alle leggi regionali e ai decreti ministeriali di attuazione della riforma <i>a cura di Chiara Bizzarro, Luigi Degan, Patrizia Tiraboschi</i> . . . . .	1064

### SEZIONE B

## UN QUADRO IN EVOLUZIONE: LA RIFORMA DEI SERVIZI ISPETTIVI E DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

7. La riforma dei servizi ispettivi <i>di Paolo Pennesi</i> . . . . .	1091
8. Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma <i>di Michele Tiraboschi</i> . . . . .	1105

Parte IV  
ALLEGATI: MATERIALE DI DOCUMENTAZIONE

SEZIONE A  
SUPPORTO CARTACEO

1. Legge 14 febbraio 2003, n. 30 . . . . . 1125
2. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. . . . . 1137

SEZIONE B  
SUPPORTO INFORMATICO (*www.csmb.unimo.it*)

*Schede e tavole sinottiche*

3. Aggiornamenti, schede riepilogative del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276
4. I tempi della riforma: schede riepilogative dei rinvii alla contrattazione collettiva alle leggi regionali e ai decreti ministeriali di attuazione della riforma — Aggiornamenti on-line

*Documentazione normativa e progettuale*

5. Schema di decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003 n. 30 (approvato dal Consiglio dei Ministri in prima lettura il 6 giugno 2003)
6. Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30
7. Patto per l'Italia del 5 luglio 2002
8. Disegno di legge novembre 2001, n. 848 *bis*
9. Disegno di legge novembre 2001, n. 848
10. Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 848, novembre 2001
11. *Libro Bianco sul mercato del lavoro* (ottobre 2001)

*Decreti Ministeriali*

12. Decreto per l'istituzione del Comitato per il sostegno e l'incentivazione delle attività derivanti dall'applicazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003
13. Altri decreti ministeriali di attuazione del d.lgs. n. 276/2003: aggiornamenti on-line

*Accordi interconfederali*

14. Accordo interconfederale del 13 novembre 2003
15. Associazioni datoriali: ipotesi di accordo interconfederale
16. Documento unitario Cgil Cisl Uil per la definizione di un accordo interconfederale di transizione

*Circolari ministeriali*

17. Circolare interpretativa dell'articolo 10 della legge n. 30/2003
18. Circolare sulle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto
19. Altre circolari interpretative: aggiornamenti on-line

*Commissioni Parlamentari*

20. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di martedì 8 luglio 2003 (179<sup>a</sup> seduta)
21. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta martedì 15 luglio 2003 (180<sup>a</sup> seduta)
22. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta mercoledì 16 luglio 2003 (181<sup>a</sup> seduta)
23. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di giovedì 17 luglio 2003 (182<sup>a</sup> seduta)
24. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di martedì 22 luglio 2003 (183<sup>a</sup> seduta)
25. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di giovedì 24 luglio 2003 (186<sup>a</sup> seduta)
26. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di martedì 29 luglio 2003 (187<sup>a</sup> seduta)
27. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di mercoledì 30 luglio 2003 (188<sup>a</sup> seduta)
28. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di mercoledì 9 luglio 2003
29. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di giovedì 17 luglio 2003
30. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di martedì 22 luglio 2003
31. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di mercoledì 23 luglio 2003
32. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di giovedì 24 luglio 2003
33. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di lunedì 28 luglio 2003
34. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di martedì 29 luglio 2003
35. Camera dei Deputati — (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato) — — resoconto della seduta di mercoledì 30 luglio 2003
36. Ministero dell'economia e del tesoro — Dipartimento di ragioneria generale — Relazione tecnica sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003 — Nota del 23 luglio 2003

*Conferenza Unificata*

37. Parere espresso dalla Conferenza Unificata sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003 — seduta del 3 luglio 2003



*Posizione delle parti sociali*

38. Confindustria — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
39. Confcommercio — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
40. Confesercenti — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
41. Confartigianato — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
42. Confapi — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
43. Casartigianati — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
44. Cna — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
45. Confagricoltura — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
46. Federpesca — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
47. Agci, Legacoop, Confcooperative — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
48. Unci — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
49. Ance — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
50. Fieg — Memoria di audizione del 15 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
51. Confitarma — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
52. Cgil — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
53. Cisl — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
54. Uil — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
55. Ugl — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
56. Sin.pa — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
57. Confedir — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
58. Cida — Memoria di audizione del 16 giugno 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
59. Cisa — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
60. Abi — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)

61. Ania — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
62. Fabi — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
63. Fedarlinea — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
64. Confedra — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
65. Upi — Memoria di audizione del 16 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
66. Anmic — Memoria di audizione del 22 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
67. Anmil — Memoria di audizione del 22 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
68. Uic — Memoria di audizione del 22 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
69. Unms — Memoria di audizione del 22 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
70. Fish — Memoria di audizione del 22 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)
71. Confinterim — Memoria di audizione del 23 luglio 2003 — Camera dei Deputati (XI Commissione — Lavoro pubblico e privato)

*Ricorsi Corte Costituzionale*

72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato presso la cancelleria della Corte Costituzionale il 30 aprile 2003 (della Regione Marche)
73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato presso la cancelleria della Corte Costituzionale il 2 maggio 2003 (della Regione Emilia Romagna)
74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato presso la cancelleria della Corte Costituzionale il 2 maggio 2003 (della Regione Toscana)
75. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato presso la cancelleria della Corte Costituzionale il 2 maggio 2003 (della Provincia autonoma di Trento)
76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato presso la cancelleria della Corte Costituzionale il 7 maggio 2003 (della Regione Basilicata)

*Elenco delle abbreviazioni* . . . . . 1195

*Notizie sugli autori* . . . . . 1197

Parte I

FILOSOFIA, IMPIANTO GENERALE  
E IMPATTO DELLA RIFORMA BIAGI



## SEZIONE A

### LA RIFORMA BIAGI: FINALITÀ E CAMPO DI APPLICAZIONE

#### 1.

#### **IL DECRETO LEGISLATIVO 10 SETTEMBRE 2003, N. 276: ALCUNE PREMESSE E UN PERCORSO DI LETTURA**

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sulla riforma Biagi del mercato del lavoro. — 2. La filosofia del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: la valorizzazione della persona come elemento per contemperare le ragioni della competitività delle imprese con le istanze di tutela del lavoro. — 3. Riforma Biagi, disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative, Statuto dei lavori. — 4. Criticità e profili di compatibilità economica. — 5. Il ruolo e il coinvolgimento delle parti sociali. — 6. Riforme del quadro legale e riforme culturali.

#### **1. Considerazioni generali sulla riforma Biagi del mercato del lavoro.**

Come già accaduto per il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 sul mercato del lavoro in Italia e per il disegno di legge delega n. 848 del novembre 2001 <sup>(1)</sup>, anche l'approvazione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di attuazione delle deleghe di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, ha scatenato una vera e propria di guerra di religione tra i sostenitori della riforma del mercato del lavoro <sup>(2)</sup> e una

---

<sup>(1)</sup> Cfr., in particolare, i contributi raccolti in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002. Si vedano altresì le relazioni e gli interventi al I Seminario di studi « Massimo D'Antona », *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, Firenze, 18 gennaio 2002, in [www.aidlass.org](http://www.aidlass.org).

<sup>(2)</sup> I commentatori più entusiastici sono, ovviamente, gli esponenti della maggioranza di governo che ha approvato la riforma. Non mancano tuttavia, come si può

nutrita — quanto variegata — schiera di oppositori che, talvolta ancora prima di avere avuto modo di conoscere il contenuto del decreto <sup>(3)</sup>, non hanno esitato a parlare di « flessibilità da pezzenti », « occupazione usa e getta », « mercificazione del lavoro » <sup>(4)</sup>.

Non è mancato, invero, anche chi ha cercato di minimizzare il senso e soprattutto la portata della riforma, adottando una lettura che potremmo definire di tipo « minimalista » <sup>(5)</sup>: non tanto, tuttavia, per segnalare i numerosi profili di continuità col passato <sup>(6)</sup>, ma unicamente per ipotizzarne una scarsa operatività sul piano pratico e nella prassi aziendale <sup>(7)</sup>. E non è mancato persino chi — con un atteggiamento culturale che, per l'insistenza degli interventi <sup>(8)</sup>, va probabilmente ben

constatare leggendo i contributi delle parti sociali raccolti nella Parte II di questo commentario, Sez. (C), apprezzamenti e giudizi complessivamente positivi anche da parte della stragrande maggioranza delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con la sola rilevante eccezione della Cgil.

<sup>(3)</sup> Cfr. tra i tanti, all'indomani della approvazione in prima lettura dello schema di decreto legislativo n. 250 del 6 giugno 2003, da cui è poi scaturito il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, E. SCALFARI, *Gli allegri cantori del lavoro flessibile*, in *La Repubblica*, domenica 8 giugno 2003 e L. GALLINO, *Occupazione usa e getta, ivi*, sabato 7 giugno 2003.

<sup>(4)</sup> Cfr., tra i tanti, P. ALLEVA, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, in *www.cgil.it*.

<sup>(5)</sup> In questa prospettiva si è subito collocato, tra gli altri, T. TREU, già a partire dal suo *Il Libro Bianco sul lavoro e la delega del Governo*, in *DRI*, 2002, 115 ss. Cfr., in particolare, l'intervento di questo autorevole commentatore al convegno modenese del 31 ottobre 2003, su *La riforma del mercato del lavoro nella legge n. 30 del 2003 e nel d.lgs. 31 luglio 2003*.

<sup>(6)</sup> La continuità col passato, già fisicamente identificabile nel ruolo progettuale giocato da Marco Biagi nel corso della passata legislatura al fianco di Tiziano Treu, è puntualmente registrata da P. ICHINO, *La « legge Biagi » sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, in *Corriere Giuridico*, 2003, § 3.

<sup>(7)</sup> Si colloca ora nell'ottica « minimalista », pronto a scommettere sugli « scarsi effetti operativi » della riforma, anche L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, 164. Di « provvedimento “in tono minore” » parla invero lo stesso P. ALLEVA, *op. cit.*, anche se poi, nel corso del suo denso saggio, questo Autore non esita a denunciare gli imponenti « effetti di disgregazione ed esplosione dell'assetto complessivo del mercato del lavoro » di un provvedimento autoritario che punta a null'altro che alla mercificazione del lavoro.

<sup>(8)</sup> Si veda, con specifico riferimento alla nuova regolazione delle collaborazioni coordinate e continuative, P. ICHINO, *Il vero strappo è un'altra rigidità*, in *Il Corriere della sera*, domenica 8 giugno 2003, in un contesto di analisi che non mette peraltro in discussione la possibilità di ricondurre gran parte delle misure contenute nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, a una linea di evoluzione dell'impianto di modernizzazione del mercato del lavoro italiano già delineato con il Pacchetto Treu del

al di là di un pur raffinato gusto del paradosso — ha addirittura parlato di nuove e intollerabili rigidità che, almeno formalmente <sup>(9)</sup>, andrebbero più correttamente collocate sulla linea delle proposte di intervento legislativo nell'area dell'atipico da tempo avanzate dalla Cgil <sup>(10)</sup>. Ma si è trattato di posizioni tutto sommato isolate. Prevalgono ancora oggi, e non solo nel dibattito politico e sindacale, toni alti e giudizi sprezzanti che — nell'ambito di un confronto dialettico snervante, quanto privo di alcuna utilità pratica — vedono alternarsi facili trionfalismi ad un cieco catastrofismo molto più di quanto sia dato registrare, per riforme di analogo contenuto e impatto <sup>(11)</sup>, in altri Paesi europei. A conferma della percezione — diffusa tra molti osservatori esterni e, soprattutto, tra quegli operatori del diritto che devono confrontarsi non con i massimi sistemi, ma con un mondo del lavoro che chiede certezze — di una riforma che segnerà in modo indelebile gli sviluppi del nostro mercato del lavoro nei prossimi decenni. Per taluni auspicabilmente in modo positivo, lungo un quadro da tempo tracciato a livello comunitario e che pone maggiore attenzione agli obiettivi sostanziali di valorizzazione della persona rispetto a concezioni formalistiche, quanto poco effettive, del dato legale <sup>(12)</sup>; per altri, invece, in negativo, al punto

---

1997. Sempre *Il Corriere della sera* ha poi ospitato ulteriori interventi di ICHINO in cui, pur correggendo il tiro rispetto all'impatto immediato della riforma, si ribadiva sostanzialmente lo stesso concetto. Per una lettura più articolata e problematica della nuova disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative cfr. i contributi di L. CASTELVETRI, R. CONTINISIO e C.L. MONTICELLI che seguono nella Parte I, Sez. (B).

<sup>(9)</sup> Cfr. P. ICHINO, *La « legge Biagi » sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, cit.

<sup>(10)</sup> Si veda tuttavia, ai fini di una verifica della debolezza del paradosso proposto da P. ICHINO, il denso contributo di C. TREVES che segue nella Parte II Sez. (C) di questo Commentario. In tema cfr. anche A. ANDREONI, *Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Brevi osservazioni*, in [www.cgil.it/giuridico](http://www.cgil.it/giuridico), che, in radicale contrapposizione alla tesi di ICHINO, parla di « rischio di un effetto boomerang che realizza, anziché una transizione dagli attuali co.co.co. al lavoro subordinato, l'effetto contrario di uno sgonfiamento dell'area della subordinazione ». Sul significato della regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto cfr. *infra*, § 3.

<sup>(11)</sup> Decisamente illuminante, in questa prospettiva, è il confronto con un Paese come la Germania che ha recentemente avviato — e in larga parte attuato — un processo riformatore assai più radicale di quello delineato nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Cfr. il contributo di S. SPATTINI che segue in questa stessa sezione del Commentario.

<sup>(12)</sup> Cfr., con specifico riferimento alla riforma del mercato del lavoro e ai nuovi servizi per l'impiego, P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei*

da indurre a parlare di alterazione di « equilibri e significati delle tecniche e dei contenuti regolativi » (13).

In tutta questa vicenda è probabilmente secondaria ma certo non meno importante, quantomeno ai fini della esatta ricostruzione del pesante clima culturale che ha accompagnato l'iter di approvazione e l'entrata in vigore della riforma, la *querelle* (14) attorno alla denominazione del provvedimento come « Legge Biagi ». E questo nonostante nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si ritrovino non solo tutto l'approccio pragmatico e valoriale di Marco Biagi ai problemi del lavoro — come ben sanno coloro che ne hanno apprezzato il rigore morale di socialista cattolico e riformista e che gli sono stati affettivamente e professionalmente vicini — ma anche ampia traccia della sua produzione scientifica (15) e progettuale (16) degli ultimi anni. Polemica tanto più oziosa e incomprensibile se si considera che Marco Biagi è stato l'estensore materiale non solo del *Libro Bianco* sul mercato del lavoro, ma soprattutto dell'intero disegno di legge delega n. 848 del 21 novembre 2001 (17), così come di alcune prime bozze di articolato normativo successivamente confluite nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di riforma del mercato del lavoro (18). Altra cosa,

---

*servizi per l'impiego*, in Id. (a cura di), *Il « collocamento » tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 1-48.

(13) Cfr., con accento fortemente critico, L. ZOPPOLI, *La subordinazione tra persistenti diseguaglianze e tendenze neo-autoritarie*, in II Seminario di studi « Marco Biagi », *Lavoro subordinato, lavoro coordinato e dintorni*, Trento, 4 aprile 2003, in [www.aidlass.org](http://www.aidlass.org). Nello stesso senso cfr., tra i tanti, C. CESTER, M. DE CRISTOFARO, G. SUPPIEJ, *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2003, 46.

(14) Recentemente alimentata da L. MARIUCCI, *op. cit.*, qui 163, che dichiara di rifiutarsi di chiamare il provvedimento Legge Biagi « anzitutto per rispetto all'amico assassinato dai terroristi ». Nello stesso senso si è espresso S. LIEBMAN nella trasmissione radiofonica di Rai Uno *Bao-Bab* di venerdì 14 novembre 2003.

(15) I principali lavori di Marco Biagi sono ora raccolti in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.

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

(17) Vedilo all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

(18) Larga parte di questa produzione progettuale, oggi inedita (ma vedi, per il segmento sul mercato del lavoro, M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. 46 ss.), verrà



ovviamente, sono le responsabilità politiche della legge che, nel bene e nel male, non possono che appartenere al Governo e alla maggioranza parlamentare che l'hanno approvata. Ma non si capisce davvero perché — se non per ripicca ed ostilità verso una determinata coalizione di governo — si debba fare un grave torto a quello che è stato il vero padre di questa riforma negandogli anche quest'ultimo onore <sup>(19)</sup>.

Al di là di queste polemiche e strumentalizzazioni — che non ho problemi a registrare (con maggiore o minore intensità) negli opposti schieramenti che si confrontano nell'arena politica e sindacale — l'entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, impone in ogni caso di avviare un confronto nel merito dei contenuti del provvedimento. La volontà ipotetica del legislatore delegato, oggetto di serrate critiche preventive a partire dalla presentazione del progetto di riforma del mercato del lavoro, ci consegna ora un testo di legge compiuto, che va oggettivizzato applicando i tradizionali canoni di interpretazione del diritto, e dunque a partire dalla lettera della legge, secondo una lettura che non potrà non essere condotta alla luce di un consolidato quadro di valori, costituzionali e comunitari, che caratterizzano la gerarchia del sistema delle fonti del diritto del lavoro <sup>(20)</sup>.

La dottrina e gli operatori del diritto, in particolare dovrebbero lavorare per fornire — nella delicata fase di transizione dal vecchio al nuovo diritto <sup>(21)</sup> — un contributo decisivo nella esegesi e sistematizzazione del nuovo dato normativo, senza attardarsi in inutili polemiche di spessore ideologico sulla opportunità di una riforma che, piaccia o non piaccia, è diventata legge dello Stato. Data per scontata la legittimità di ogni critica, soprattutto la dottrina giuslavoristica non dovrebbe mai perdere quello spirito costruttivo e propositivo nella interpreta-

---

raccolta e pubblicata nei prossimi mesi per offrire a lettori e studiosi dati il più possibile oggettivi sulla effettiva riconducibilità della riforma del mercato del lavoro a Marco Biagi.

<sup>(19)</sup> Tra i pochi a dichiararsi apertamente favorevoli alla denominazione della riforma come « Legge Biagi » cfr. P. ICHINO, *La « legge Biagi » sul mercato del lavoro ecc.*, cit., dove parla di « Marco Biagi, a giusto titolo considerato come padre di questa nuova legge, anche se il piombo degli assassini gli ha impedito di esserne l'estensore materiale ».

<sup>(20)</sup> Evidenzia ottimamente il punto M. DEL CONTE, nel contributo che segue. Sul sistema delle fonti del diritto del lavoro cfr. M. BIAGI, continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(21)</sup> Cfr. i contributi raccolti nella Parte III di questo Commentario.

zione del diritto e nella razionalizzazione del quadro normativo che dovrebbe alimentare la riflessione scientifica di alto livello, soprattutto quando come oggi si tratta di accompagnare la complessa messa a regime di una riforma ritenuta dirompente. Assumere un atteggiamento costruttivo e propositivo non significa di per sé accedere a una lettura enfatica né tantomeno agiografica della riforma Biagi <sup>(22)</sup>, ma, più semplicemente, assumere con responsabilità il ruolo di operatori del diritto al servizio della società.

Vuoi che si operi per la tutela dei diritti dei lavoratori vuoi che si agisca per la realizzazione di un quadro dinamico di convenienze per il mondo delle imprese, nessun effettivo progresso nella riflessione scientifica e nessun contributo qualitativamente apprezzabile potranno infatti essere realizzati senza aver prima tracciato, con rigore e oggettività, un terreno comune di confronto e di dialogo partendo dalle norme e dai principi, e non invece, come tuttora accade, da ipotetiche visioni circa la volontà, presunta o reale, di una determinata coalizione di governo. Replicare con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, operazioni di pura e semplice demolizione (e demonizzazione) interpretativa analoghe a quelle messe in atto — talvolta in forma ingiustificatamente violenta e spregiudicata <sup>(23)</sup> — contro il *Libro Bianco sul mercato del lavoro* e la successiva legge delega, consegnerebbero alla opinione pubblica e al mondo del lavoro una dottrina autoreferenzia-

---

<sup>(22)</sup> Secondo M. MISCIONE, *Il collaboratore a progetto*, in *LG*, 2003, n. 7, nota 5, per esempio, il *Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, che ho curato per la rivista *Guida al Lavoro* de *Il Sole-24 Ore* (supplemento 2003, n. 4), in cui cercavo semplicemente di tracciare un terreno comune di confronto, ammettendo peraltro talune rilevanti criticità e lacune del provvedimento, risulterebbe troppo enfatico. Cfr. altresì L. MARIUCCI, *op. cit.*, qui 163, che (non so quanto generosamente, ma comunque) giustamente colloca la mia ricostruzione dell'impianto della riforma del mercato del lavoro — tratteggiata non in commento dottrinale, ma nel mio ricordo umano e professionale di Marco Biagi (cfr. M. TIRABOSCHI, *Morte di un riformista*, Marsilio, Venezia, 2003) — nell'ambito della agiografia.

<sup>(23)</sup> Si pensi, in particolare, alla ipotesi di riforma del campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, "venduta" alla opinione pubblica e ai lavoratori alla stregua di una manomissione del diritto a non essere licenziati senza una giustificazione. Sul punto cfr. i contributi di L. MONTUSCHI, *Tecniche sperimentali deregolative del mercato del lavoro: un'intesa contrastata*, e R. DEL PUNTA, *Licenziamenti e performances occupazionali*, pubblicati in *DRI*, 2003, n. 1, 50 e 63. Cfr. altresì M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Riforma dell'art. 18 Stat. lav. e tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori: una polemica male impostata*, in *Osservatorio Lavoro — AREL*, 2002, n. 6.

le — più che conservatrice, com'è naturale che sia <sup>(24)</sup> — perché incapace di trasformare taluni indubbi profili di criticità presenti nel decreto (v. *infra*, § 4) in altrettante opportunità per la necessaria modernizzazione del nostro mercato del lavoro <sup>(25)</sup> e anche di dialogare con le esigenze di una realtà economica e sociale profondamente mutata rispetto all'epoca in cui è maturato lo Statuto dei lavoratori.

Eppure non è scontato che il giurista assuma il passato come chiave di lettura del presente <sup>(26)</sup>. In varie occasioni proprio Marco Biagi ci ha infatti ricordato quella indimenticabile ed effervescente stagione della dottrina giuslavorista, maturata nella sistematizzazione scientifica e nella messa a regime di una normativa, quella della legge 20 maggio 1970, n. 300, che prima era destinata a mutare radicalmente gli assetti della nostra materia e che oggi, emblematicamente, non viene neppure marginalmente toccata dalla riforma del mercato del lavoro. A conferma che, per quanto più o meno tecnicamente convincenti, le norme contenute nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, vanno a costruire — con il necessario concorso delle parti sociali e degli attori presenti sul territorio <sup>(27)</sup> — un insieme di tutele e opportunità in aree oggi non presidiate dalle discipline tradizionali del diritto del lavoro e, segnatamente, in aree in cui dilagano forme di lavoro irregolari e sommerse (v. *infra*, § 2).

Tutto sommato deludente, in quanto lontana dalle esigenze delle imprese e dei lavoratori, è pertanto la polemica, che pure tanto appassiona parte della dottrina, sulla effettiva idoneità delle misure contenute nel decreto ad innalzare, come prospettato dal Governo, i tassi di occupazione e a creare lavori regolari e di buona qualità.

---

<sup>(24)</sup> Mentalità conservatrice ed esigenze di certezza portano inevitabilmente il giurista a qualificare i fenomeni sociali nuovi utilizzando schemi già noti e sperimentati: l'oggettiva difficoltà di impostare i problemi in termini radicalmente diversi o anche solo l'incapacità culturale di formulare compiute alternative inducono infatti l'interprete a ricorrere a categorie concettuali saldamente radicate nella tradizione, che vengono dunque impiegate anche al di là della sfera di operatività originaria. Sul punto è d'obbligo il rimando a G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Cedam, Padova, 1974, ma già T. ASCARELLI, *Il codice civile e la sua vigenza*, in *RDC*, 1953, I, 183.

<sup>(25)</sup> Cfr., sul punto, i contributi di L. CAMPIGLIO e di M. SIGNORELLI che seguono.

<sup>(26)</sup> Sulla tendenza del giurista ad assumere il « passato » come chiave di lettura del « presente » cfr. anche le illuminanti considerazioni di P. BARCELLONA, *Diritto privato e processo economico*, Jovene, Napoli, 1973, 42.

<sup>(27)</sup> Sul ruolo delle parti sociali e sulle nuove competenze assegnate a regioni, province e enti locali cfr. i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A) del Commentario.

Eppure, secondo una considerazione che dovrebbe essere di buon senso, un giudizio attendibile sulla bontà della riforma sarà possibile solo dopo aver avviato una prima fase di sperimentazione. Questa è la filosofia della Legge Biagi, come dimostra il fatto che la maggior parte delle misure in essa contenute ha carattere largamente sperimentale e richiama l'impegno degli attori sociali presenti sul territorio e nelle aziende <sup>(28)</sup>. Trattandosi di norme sperimentali e aperte, suscettibili di molteplici modalità attuative in ragione delle peculiarità degli attori coinvolti e del contesto in cui sono chiamate a operare, decisivo sarà dunque il contributo della dottrina e degli operatori del diritto che dovranno concretamente accompagnare imprese, lavoratori, organizzazioni sindacali e istituzioni locali a gestire il processo di modernizzazione del mercato del lavoro.

## **2. La filosofia del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: la valorizzazione della persona come elemento per contemperare le ragioni della competitività delle imprese con le istanze di tutela del lavoro.**

I percorsi di lettura e di prima interpretazione sviluppati nei contributi raccolti in questo commentario — in una prospettiva interdisciplinare <sup>(29)</sup> e dando voce ai principali protagonisti del nostro sistema di relazioni industriali <sup>(30)</sup> — consentono ampiamente di dimostrare come sia del tutto fuorviante la lettura, sino ad oggi prevalente, della c.d. riforma Biagi in termini di precarietà ovvero, a seconda delle diverse opzioni politiche e/o ideologiche, di mera flessibilità fine a se stessa.

Le parole chiave con cui leggere il provvedimento sono piuttosto occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. Parole moderne ed europee che sono state importate nel nostro ordinamento nell'ambito delle politiche del lavoro riconducibili alla c.d. « Strategia

---

<sup>(28)</sup> Sui tempi della riforma e sul loro carattere sperimentale cfr. i contributi raccolti nella Parte III, Sez. (A) del Commentario.

<sup>(29)</sup> Sulla centralità del metodo interdisciplinare ai fini di una corretta qualificazione in chiave giuridica dei fenomeni economici e sociali anche ai fini della revisione delle tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro cfr. l'Editoriale di Marco Biagi di apertura del n. 1/2002, nuova serie, della rivista *Diritto delle Relazioni Industriali*.

<sup>(30)</sup> Si vedano i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (C) del presente Commentario, che raccolgono le testimonianze dei soggetti che hanno animato il tavolo del confronto con il Governo sulla delega di riforma del mercato del lavoro.

Europea per la occupazione »<sup>(31)</sup>. Parole che si traducono, di volta in volta, nel corpo del decreto, in un sistema efficiente di servizi per l'impiego, pubblici e privati, autorizzati e accreditati, che, in rete tra loro, grazie alla borsa continua del lavoro, accompagnano e facilitano l'incontro tra coloro che cercano lavoro e coloro che cercano lavoratori<sup>(32)</sup>; in forme di flessibilità regolata e contrattata con il sindacato<sup>(33)</sup>, alternative al lavoro precario e nero<sup>(34)</sup>, in modo da bilanciare le esigenze delle imprese di poter competere sui mercati internazionali con le irrinunciabili istanze di tutela e valorizzazione della persona del lavoratore; in misure sperimentali di politica attiva e di *workfare* a favore di quei gruppi di lavoratori che oggi incontrano maggiori difficoltà nell'accedere a un lavoro regolare e di buona qualità, anche in termini di maggiore sicurezza sul lavoro<sup>(35)</sup>, ovvero a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro: donne<sup>(36)</sup>, « diversamente abili »<sup>(37)</sup>, giovani e *over 45/50*, ecc.<sup>(38)</sup>.

Contrariamente a quanto sostenuto in letture prevenute del decreto<sup>(39)</sup>, si tratta di una riforma per le persone. Una riforma che punta non solo alla modernizzazione delle aree più forti e dinamiche ma anche, direttamente e indirettamente, a rilanciare le aree meno sviluppate del Paese, attraverso una rivisitazione delle politiche di incentivazione della occupazione; quelle aree del Mezzogiorno, in particolare, dove solo la trasparenza del mercato del lavoro e la modularità dei rapporti di lavoro, seppure coniugate con azioni di contesto atte a

---

(31) Sui rapporti tra riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione rinvio al contributo che segue in questa Sezione del Commentario.

(32) Cfr., in particolare, i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A) del Commentario.

(33) Cfr., in particolare, il contributo di C.L. MONTICELLI che segue nella Parte I, Sez. (B).

(34) Cfr. il contributo di O. NACCI e S. CORBASCIO, nonché quello di D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO che seguono nella Parte I, Sez. (B).

(35) Cfr. il contributo di M.R. IORIO che segue nella Parte I, Sez. (B).

(36) Cfr. il contributo di A. SERVIDORI che segue nella Parte I, Sez. (B).

(37) Per questa efficace espressione, e per le politiche di sostegno all'inserimento effettivo nel mercato del lavoro dei disabili, cfr. il contributo di S. ROSATO che segue nella Parte II, Sez. (A) del Commentario.

(38) Cfr., in particolare, i contributi di S. ROSATO nella Parte II, Sez. (A) e S. SPATTINI nella Parte I, Sez. (A).

(39) Cfr. in P. ALLEVA, *op. cit.*, che giunge a parlare di « diniego in qualche modo pregiudiziale dell'idea del lavoro come mezzo di espressione e realizzazione della personalità ».

favorire lo sviluppo e la crescita della produttività, possono innescare un processo di sviluppo economico, di crescita della occupazione regolare e di rafforzamento della coesione sociale.

Obiettivo centrale della riforma è quello di garantire la effettiva occupabilità di ogni singolo lavoratore in una dimensione — quella della economia della informazione e della conoscenza — ove i paradigmi dello sviluppo economico e di quello sociale tendono a convergere nella valorizzazione della persona (il c.d. capitale umano). Rispetto a questo obiettivo, solo gli occhiali della ideologia non consentono di vedere come il mercato del lavoro italiano sia oggi particolarmente inefficiente e iniquo, come testimoniano le ampie aree di esclusione sociale (evidenziata dai bassi tassi di occupazione e dall'abnorme dimensione del lavoro nero e irregolare) e di autentica precarietà in quanto indotta dai bassi tassi di scolarizzazione e di apprendimento continuo <sup>(40)</sup>.

Per quanto non priva di lacune (v. *infra*, § 4) e legittimamente criticabile sul piano della tecnica normativa adottata (v. *infra*, § 5), la riforma assume davvero la centralità della persona in età di lavoro — dei suoi diritti ma anche delle sue responsabilità — quando ridefinisce il collocamento ordinario come una rete fondata sulla anagrafe del singolo lavoratore destinata a integrarsi con il suo libretto formativo <sup>(41)</sup>. E ancora quando promuove un mercato efficiente e trasparente attraverso strumenti quali la borsa continua del lavoro <sup>(42)</sup>, operatori debitamente autorizzati e/o accreditati <sup>(43)</sup> e sedi di certificazione dei contratti di lavoro <sup>(44)</sup>; e cioè una pluralità di operatori — tutti gratuiti per il lavoratore — che assistono un contraente che, spesso, è « debole » solo per una asimmetria informativa o per mancanza di adeguata formazione, consentendogli di conoscere e di incontrare con trasparenza e tempestività tutte le opportunità di lavoro in tutto il Paese e di stipulare il contratto di lavoro più coerente con le sue esigenze di lavoro. La riforma degli ammortizzatori sociali, che include il raddoppio temporale della indennità di disoccupazione, la possibilità

---

<sup>(40)</sup> Cfr. ancora il contributo di M. SIGNORELLI nella Parte I, Sez. (C).

<sup>(41)</sup> Oltre ai contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A) del presente volume cfr., per una analisi *ex professo*, i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

<sup>(42)</sup> Cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 6.

<sup>(43)</sup> Cfr. i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A).

<sup>(44)</sup> Cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 14.

di ulteriori integrazioni al reddito a cura delle parti sociali, il loro collegamento con la formazione ed i servizi di orientamento, all'esame del Senato <sup>(45)</sup>, dovrà completare il quadro delle tutele attive proprie di un mercato moderno e trasparente, come tale capace di individuare e prevenire la singola, potenziale, esclusione sociale.

Nel segno della occupabilità della persona sono ancora i nuovi contratti che vogliono coniugare formazione (vera) e lavoro, come il nuovo contratto di apprendistato, o che intendono concentrare, come nel caso del contratto di inserimento, gli incentivi economici per l'occupazione a favore delle fasce più deboli del mercato del lavoro <sup>(46)</sup>. Si tratta certamente di contratti a termine, ma che nessuno può definire portatori di precarietà perché al contrario consentono l'ingresso o il ritorno nel mercato del lavoro, integrando la conoscenza di chi non ha esperienza o di chi ce l'ha obsoleta. Il nuovo apprendistato svolge poi una specifica funzione per contrastare il frequente abbandono scolastico in quanto consente di maturare crediti per una eventuale scelta di ritorno allo studio. A ciò si aggiungono i fondi interprofessionali la cui prossima operatività potrà sostenere la formazione — tra gli altri — degli apprendisti e dei cassaintegrati <sup>(47)</sup>.

La nuova regolazione di alcuni contratti a orario ridotto, modulato o flessibile (part-time, lavoro a coppia, lavoro intermittente) ha lo scopo di incoraggiare la reciproca adattabilità tra le esigenze dei lavoratori e delle imprese in forme contrattuali tendenzialmente stabili <sup>(48)</sup>. Infatti, quando una azienda si convince ad utilizzare più persone per lo stesso carico di lavoro, modifica la propria struttura organizzativa in modo duraturo, con la conseguenza di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. È peraltro evidente che la possibilità di conciliare tempo di vita e tempo di lavoro consente l'ingresso o la permanenza nel mercato del lavoro di molti (e molte) che altrimenti ne sarebbero esclusi (e). La flessibilità si pone quindi in questi contratti quale esplicito strumento per la regolarità e la stabilità del rapporto di lavoro, avendo come unico obiettivo non la destrutturazione dei rapporti di lavoro stabili e per una

---

<sup>(45)</sup> Cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte III, Sez. (B).

<sup>(46)</sup> Cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 11. In generale sulle misure sperimentali di sostegno alla occupazione dei gruppi di lavoratori svantaggiati cfr. il contributo di L. DEGAN e P. TIRABOSCHI che segue nella Parte II, Sez. (A).

<sup>(47)</sup> Cfr. P. GELARDI, *La Bilateralità per una vittoria "continua"*, in *Sindacato Università*, dicembre 2002.

<sup>(48)</sup> Cfr. il contributo di P. DI NUNZIO e C.L. MONTICELLI, nella Parte I, Sez. (B).

carriera ma, al contrario, la strutturazione lungo i canali della legalità di prestazioni di lavoro rese in forma precarie e irregolare nell'ambito di una economia sommersa che viene stimata tre/quattro volte superiore a quella presente negli altri Paesi europei.

Il decreto mira altresì a garantire uno sviluppo adeguato — e in una cornice giuridica coerente con le logiche della nuova economia e le istanze di tutela del lavoro — dei processi di esternalizzazione del lavoro, in modo da consentire al sistema delle imprese di beneficiare delle logiche di rete e degli investimenti in capitale digitale e tecnologia (sviluppo delle attività di *facility management*, della logistica, ecc.) e contrastare le forme fraudolente di decentramento produttivo.

La somministrazione di lavoro, in particolare, seppure spesso indicata come tipologia di sfruttamento e di mercificazione del lavoro <sup>(49)</sup>, non incide sulla tutela del lavoratore e della sua dignità, posto che, a questo fine, un invalicabile presidio è posto dal contratto di lavoro che lega l'agenzia di somministrazione e il prestatore di lavoro. La somministrazione, in altri termini, è un istituto neutro, che designa non il rapporto di lavoro, quanto, più semplicemente, lo scambio tra un fornitore e un utilizzatore di certe prestazioni di lavoro. Quello che rileva, piuttosto, sono le garanzie giuridiche poste a presidio del lavoratore. Tanto è vero che, da sempre, nei repertori della giurisprudenza e nella nostra legislazione, si parla, di volta in volta, di somministrazione lecita e di somministrazione illecita di forza-lavoro <sup>(50)</sup>.

Un chiaro presidio, in questa direzione, è posto dalle disposizioni del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, là dove disciplina puntualmente i casi di somministrazione irregolare o fraudolenta con ciò confermando, nella sostanza, una regola molto simile a quella dettata dall'articolo 1 della legge n. 1369/1960 <sup>(51)</sup>. Nonostante si fosse già frettolosamente parlato di una completa deregolamentazione della materia <sup>(52)</sup>, la disciplina dei rapporti interpositori assume ora una ispirazione marcatamente antifraudolenta, al fine di vietare ipotesi di utilizzo mediato del lavoro altrui volte a ledere diritti dei lavoratori

---

<sup>(49)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>(50)</sup> Cfr. M.T. CARINCI, *La fornitura di lavoro altrui*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>(51)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo etc.*, cit.

<sup>(52)</sup> Cfr. P.G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, G. CASADIO, F. COCCIA, G. GHEZZI, L. MARIUCCI, G. NACCARI, M. ROCCELLA, *Lavoro: ritorno al passato*, Ediesse, Roma, 2002.



derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratto collettivo, facendo tuttavia al tempo stesso piazza pulita delle interpretazioni sistematiche che erano sorte in funzione del combinato disposto degli articoli 2994 c.c. e 1 della legge n. 1369/1960 <sup>(53)</sup>. Ciò su cui incide il decreto è dunque non solo la soppressione di tutte quelle norme finalizzate esclusivamente all'obiettivo di irrigidire in sé l'uso della manodopera, anche là dove non esistano istanze di tutela del lavoro <sup>(54)</sup>, ma anche di superare il disvalore dei processi genuini di esternalizzazione del lavoro che assumono un ruolo centrale nelle logiche della nuova economia.

Che la somministrazione di manodopera non sia identificabile con l'idea di speculazione sul lavoro altrui è del resto dimostrato dal principio di parità di trattamento, previsto nel decreto, tra lavoratori coinvolti nella attività di somministrazione di manodopera e dipendenti di pari livello della impresa utilizzatrice (secondo quello che era lo schema del Pacchetto Treu in punto di fornitura di lavoro temporaneo).

Come dimostra la ricerca comparata <sup>(55)</sup>, negli ordinamenti dove opera la regola della parità di trattamento il ricavo netto dell'agenzia di somministrazione di lavoro non si fonda — logicamente — sulla differenza tra quanto percepito dall'impresa cliente e quanto corrisposto al lavoratore: assicurata la parità rispetto ai lavoratori dell'impresa utilizzatrice, il margine di lucro dell'impresa di somministrazione non potrà che basarsi sulla capacità di fornire in modo tempestivo e professionale prestazioni di lavoro che sarebbero eccessivamente costose per la singola impresa senza l'intervento dell'intermediario, o che, comunque, si caratterizzano per particolari contenuti o qualità (per esempio in caso di qualifiche o competenze non agevolmente reperibili sul mercato). L'utile ricavato dall'impresa di somministrazione, in questi casi, si giustifica allora come profitto in ragione della assunzione di un rischio tipico d'impresa in quanto l'impresa di somministrazione è costretta a offrire sul mercato un servizio che, dal punto di vista del prezzo della singola prestazione lavorativa, comporta un costo superiore rispetto a quello che sopporterebbe, naturalmente in astratto, l'impresa utilizzatrice se dovesse assumere direttamente il lavoratore. Per contro, il maggior costo di fatto sostenuto dalle imprese utilizzatrici che si rivolgono alle agenzie di somministrazione, unitamente alla

---

<sup>(53)</sup> Cfr. O. MAZZOTTA, *I licenziamenti. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>(54)</sup> In questo profilo cfr. i criteri di delega, art. 1, comma 2, lett. *m*).

<sup>(55)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo*, etc., cit.

circostanza che non tutte le responsabilità tipiche di chi utilizza una prestazione lavorativa vengono meno, dovrebbe indurre a richiedere la fornitura di prestazioni di lavoro altrui solo in presenza di cause oggettive e reali.

È per questo che la somministrazione di lavoro, soprattutto se richiesta a tempo indeterminato (*staff leasing*) viene ancorata alla presenza di ragioni tecniche, organizzative e produttive espressamente tipizzate dal legislatore o rinviate alle determinazioni della contrattazione collettiva.

Nessun rilievo, a questo riguardo, assume il principio che il lavoro non è una merce. Non solo perché il lavoro interinale, osteggiato nel corso della passata legislatura <sup>(56)</sup>, allorché si discuteva se legalizzare con il Pacchetto Treu la fornitura di lavoro temporaneo, ha dimostrato di essere uno strumento utilissimo per riattivare il mercato del lavoro italiano e per creare occupazione di qualità, ben lungi dunque dal rappresentare una forma di mercificazione del lavoro <sup>(57)</sup>. Vero è che tutte le forme di somministrazione di lavoro, e non solo la fornitura di lavoro temporaneo, sono uno strumento utile per riattivare il mercato del lavoro a condizione che vengano rispettati taluni vincoli volti ad impedire forme di speculazione del lavoro altrui. Se questa condizione si avvera non si può certo parlare di mercificazione del lavoro <sup>(58)</sup>.

---

<sup>(56)</sup> Cfr. M. BIAGI (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>(57)</sup> Cfr. il *Rapporto sul mercato del lavoro* del Cnel 1997/2001 del luglio 2002.

<sup>(58)</sup> Sul principio secondo cui « il lavoro non è una merce » molto è stato scritto, anche recentemente. Ampiamente noti sono, in particolare, i fondamenti storico-giuridici da cui esso trae origine. Codificato già nel Preambolo e nel testo dell'art. 427 della Parte XIII del Trattato di Versailles del 1919, esso venne successivamente riaffermato dall'art. 1, comma 1, della *Dichiarazione di Philadelphia* del 1944 sugli scopi e sugli obiettivi della OIL. Non ancora sufficientemente esplorati, tuttavia, sono i rapporti tra questo principio etico-giuridico e i processi di legittimazione dei modi di produzione capitalistici. Pare in effetti fortemente limitativo — e comunque storicamente inesatto — ricondurre il significato della formula « il lavoro non è una merce » ad una mera reazione paternalistica, concertata in seno alla Società delle Nazioni, contro le forme parassitarie di sfruttamento del lavoro e gli abusi cui dava luogo il sistema del mediatorato privato. Così come non si comprenderebbe, allora, il fondamento del rigoroso regime pubblicistico di autorizzazioni temporanee e di controlli sull'attività delle agenzie di collocamento gestite senza finalità di lucro tanto da enti di beneficenza quanto dalle associazioni sindacali (cfr. l'art. 4 della Convenzione OIL 34/1933 e l'articolo 11 della Convenzione OIL 96/1949). Dietro questa formula si cela, in realtà, un ben più ampio ed articolato progetto di difesa e consolidamento della sovranità dei diversi Stati nazionali che, attraverso il controllo pubblicistico del mercato del lavoro e la razionalizzazione del sistema di produzione e circolazione della

### 3. Riforma Biagi, disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative, Statuto dei lavori.

Flessibilità e sicurezza si coniugano ancora là dove la riforma affronta con determinazione e coraggio il grande, farisaico, fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative che hanno spesso nascosto un lavoro subordinato meno protetto.

La regolamentazione del c.d. lavoro a progetto costituisce, a ben vedere, il punto di maggiore innovazione — ma indubbiamente anche di maggiore criticità — nell'impianto dello schema di decreto legislativo di attuazione della riforma Biagi. La rigorosa impostazione prospettata dal legislatore delegato, volta a restringere in modo significativo il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative, rappresenta in effetti una vera e, sicuramente per molti <sup>(59)</sup>, inaspettata novità

---

ricchezza, cercavano di comporre i conflitti e le tensioni sociali legati al processo di industrializzazione: quei conflitti e quelle tensioni che non solo avevano contribuito a destabilizzare gli assetti giuridico-istituzionali dello Stato nazionale, ma che avevano anche concorso ad alimentare guerre di estensione mondiale e rivoluzioni come quella bolscevica del 1917. Le stesse convenzioni dell'OIL in materia di uffici pubblici e agenzie private di collocamento lasciano chiaramente intravedere, dietro l'obiettivo dichiarato di tutelare il lavoro contro lo sfruttamento degli intermediari privati, un disegno più generale finalizzato alla ottimale allocazione delle risorse produttive anche mediante la riorganizzazione dei mercati del lavoro nazionali sconvolti dagli avvenimenti della Prima e della Seconda Guerra Mondiale. Ma è comunque l'intera strategia di intervento pubblico nel mercato del lavoro delineata, sin dal suo atto costitutivo, dall'OIL a indicare, dietro le pur innegabili istanze umanitarie e di promozione del lavoro, una più generale strategia di razionalizzazione dei processi di produzione capitalistici. È in questa fase che si consolida, infatti, l'idea che salari più alti e limitazioni alla durata dell'orario di lavoro così come il riconoscimento della liceità del sindacato, l'abolizione del lavoro dei fanciulli e interventi analoghi — possibili, in un acceso clima di competizione politica ed economica, soltanto se concordati a livello internazionale — avrebbero contribuito a contenere la disoccupazione e le tensioni sociali, ad innalzare il potere d'acquisto dei lavoratori, ad eliminare i centri parassitari di mera speculazione sul lavoro e dunque, in definitiva, a ristabilire la prosperità economica e la ricchezza delle nazioni. È per questi motivi che Stati Uniti e Regno Unito, pur facendo parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, non hanno proceduto alla ratifica né della Convenzione 34/1933 né della Convenzione 96/1949. In questi Paesi infatti il processo di razionalizzazione del sistema produttivo aveva seguito strade profondamente diverse, che entravano ora in aperta contraddizione con il disegno riformatore tracciato dall'OIL a misura degli ordinamenti a tradizione « *étatiste* ». Per gli opportuni approfondimenti e riferimenti bibliografici cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo, etc.*, cit.

<sup>(59)</sup> Cfr., tra i tanti, l'intervento di P. ICHINO, *Il vero strappo è un'altra rigidità*, cit., che tuttavia imputa la scelta adottata dal legislatore delegato semplicemente « alla

rispetto non solo agli assetti consolidati del diritto del lavoro, ma anche agli attuali termini del dibattito sulla disciplina delle forme di lavoro atipico. Dibattito polarizzato, come noto <sup>(60)</sup>, attorno alla alternativa tra tipizzazione di un *tertium genus* e codificazione di uno Statuto dei lavori.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, percorre invece una sorta di terza via, limitandosi a introdurre una serie di robuste barriere — di tipo definitorio e sanzionatorio — per impedire l'utilizzo improprio delle collaborazioni coordinate e continuative <sup>(61)</sup>. Viene dunque definitivamente abbandonata la strada della tipizzazione di un *tertium genus* contrattuale, collocato in una area intermedia tra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato; ma viene al contempo rinviata — secondo la tempistica politica di attuazione degli impegni contenuti nel Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 — anche la proposta di dare corpo a quella ipotesi di riforma complessiva del nostro diritto del lavoro che va sotto il nome di Statuto dei lavori. Una proposta che, nel suo nucleo essenziale, contrappone al dualismo tradizionale tra lavoro autonomo e lavoro subordinato — ma a ben vedere anche alla proliferazione delle

---

fame di contribuzione previdenziale». Nello stesso solco cfr. R. DEL PUNTA, *La scomparsa dei co.co.co.*, in *www.lavoce.info*, che definisce la misura contraddittoria rispetto alle finalità dichiarate dal Governo. Una attenta lettura del *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 mostra tuttavia come l'intento di restringere il campo di applicazione delle collaborazioni coordinate e continuative, mediante l'impiego del lavoro a progetto, in modo da limitarle alle sole forme di lavoro autonomo genuine, risponda a una precisa opzione di politica del diritto — peraltro confermata dal Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 — volta alla regolamentazione complessiva delle tipologie di lavoro atipico e flessibile, riequilibrando i rapporti tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. L'introduzione di nuove flessibilità sul versante delle tipologie contrattuali di lavoro subordinato si giustifica, in questa prospettiva di politica legislativa, con un impegno a eliminare le forme di flessibilità impropria (il c.d. lavoro grigio), che spesso si nascondono dietro lo strumento delle collaborazioni coordinate e continuative.

<sup>(60)</sup> Cfr., per un riepilogo del dibattito, M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Quale regolamentazione per le collaborazioni coordinate e continuative*, in *GLav*, 2001, n. 9 e già ID., *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *LD*, 1999, 571 ss.

<sup>(61)</sup> Tra i primi commenti a caldo, segnala lo sforzo di ridurre gli abusi legati alle collaborazioni coordinate e continuative R. DE LUCA TAMAJO, *Quei tre destini possibili per i 2 milioni di co.co.co.*, in *Il Mattino*, domenica 8 giugno 2003. Sembrano invece sostenere che questa forma di flessibilità impropria sia positiva per il sistema, in quanto riduce le rigidità del lavoro dipendente, P. ICHINO, *Il vero strappo ecc.*, cit. e R. DEL PUNTA, *La scomparsa dei co.co.co.*, cit. Sul punto cfr. i contributi di C.L. MONTICELLI, L. CASTELVETRI e R. CONTINISIO nella Parte I, Sez. (B).

tipologie contrattuali <sup>(62)</sup> — una serie di tutele per cerchi concentrici e geometrie variabili a seconda del tipo di istituto da applicare <sup>(63)</sup>.

Resterebbe dunque deluso chi cercasse nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, una normativa di tutela del collaboratore coordinato e continuativo costruita sulla falsariga del contratto di lavoro subordinato o, comunque, una serie di rinvii alla contrattazione collettiva in funzione di specificazione del dettato normativo. Così come resterebbe parimenti deluso chi cercasse una astratta e generica valorizzazione della autonomia contrattuale a prescindere da una operazione di delimitazione del campo di operatività del lavoro a progetto. Invero, chi ora giudica l'intervento delineato nello schema di decreto legislativo come una forte limitazione alle libere determinazioni della autonomia negoziale delle parti <sup>(64)</sup> dimentica probabilmente di rilevare come le collaborazioni coordinate e continuative siano state, fino a oggi, una figura indicativa non tanto di una fattispecie negoziale tipica <sup>(65)</sup>, ma piuttosto di un insieme indistinto di rapporti di lavoro accomunati genericamente dal vincolo della dipendenza economica e, dunque, dalla disparità contrattuale del collaboratore rispetto al committente <sup>(66)</sup>.

L'opzione concettuale di considerare il lavoro coordinato e continuativo come una forma di lavoro autonomo genuino, e dunque di prevenire un utilizzo improprio di tale figura, si è piuttosto tradotta in una operazione di politica legislativa volta a far transitare quanti più rapporti possibili, e secondo una certa gradualità temporale <sup>(67)</sup>, dall'incerta area del lavoro c.d. grigio o atipico agli schemi del lavoro dipendente, ora opportunamente ampliati e diversificati in funzione di questo obiettivo di sostanziale rimodulazione delle tutele verso forme

<sup>(62)</sup> È quanto ho cercato di argomentare nel mio *La c.d. certificazione dei lavori atipici e la sua tenuta giudiziaria*, relazione al Convegno di Diritto del lavoro Aidlass, Pesaro, 24-25 maggio 2002, ora in *LD*, 2003, n. 1.

<sup>(63)</sup> Cfr. *amplius* M. BIAGI, *Le ragioni in favore di uno Statuto dei lavori*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

<sup>(64)</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *La scomparsa dei co.co.co.*, cit.

<sup>(65)</sup> Cfr., tra i tanti, G. FERRARO, *Tipologie flessibili*, Giappichelli, Torino, 2002, 126. Sul punto cfr. altresì, per l'impostazione del problema, G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2002; M. PEDRAZZOLI, voce *Opera (prestazioni coordinate e continuative)*, in *NDI — Appendice*, vol. V, 1984, e M. NAPOLI, *I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*, in *AA.VV.*, *Autonomia negoziale e prestazioni di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1993, 51 ss.

<sup>(66)</sup> Ancora in G. FERRARO, *Tipologie flessibili*, cit.

<sup>(67)</sup> Cfr. l'art. 86, comma 1, che disciplina il regime transitorio. Cfr. anche i contributi raccolti nella Parte III del presente Commentario.

di flessibilità regolata e — sindacalmente <sup>(68)</sup> — controllata <sup>(69)</sup>. Operazione questa che, in chiave anticipatoria rispetto alla proposta di Statuto dei lavori <sup>(70)</sup>, si auspica possa alimentare, in luogo della informe massa di singole prestazioni contrattuali oggi collocate nella c.d. area grigia, la creazione di un *continuum* di tipologie contrattuali situate tra i poli estremi del lavoro coordinato e continuativo e del lavoro subordinato a tempo indeterminato; un *continuum* che, in altri termini, con l'emersione di tipologie contrattuali irregolari o, comunque, di incerta definizione potrebbe poi contribuire a una rimodulazione complessiva delle tutele del lavoro *ratione materiae* e in funzione della posizione di effettiva debolezza del lavoratore <sup>(71)</sup>. Nell'impostare la questione dei lavori « dalla parte delle tutele » piuttosto che dalla parte della qualificazione del rapporto <sup>(72)</sup>, l'impianto di uno Statuto dei lavori non può infatti che collocarsi nella prospettiva della « dipendenza economica » del lavoratore.

Procedere per contro alla codificazione di uno Statuto dei lavori senza prima avere aggregato e fatto emergere, attraverso le nuove tipologie contrattuali, quella miriade di prestazioni lavorative collocate nell'area del lavoro grigio e, sempre più spesso, del lavoro nero sarebbe probabilmente stata una operazione meritoria quanto priva di efficacia rispetto ai processi normativi reali. A chi parla di ben « 44 forme di flessibilità (e ancora di più con la certificazione dei contratti) dopo questa riforma » <sup>(73)</sup> va dunque replicato che la moltiplicazione delle

---

<sup>(68)</sup> Per gli ampi e continui rinvii alla contrattazione collettiva nella gestione delle nuove flessibilità cfr. il contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A).

<sup>(69)</sup> Non coglie la prospettiva di rimodulazione delle tutele e delle flessibilità, proprie e improprie (cfr. *supra*, quanto rilevato alla nota 1), nelle tecniche di utilizzo delle prestazioni di lavoro altrui P. BELLOCCHI, *Art. 4, comma 1, lett. a), c), d), e), f) — Le nuove tipologie di lavoro: il lavoro a chiamata; il lavoro coordinato e continuativo; il lavoro occasionale e accessorio; il lavoro ripartito*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, qui 204.

<sup>(70)</sup> *Contra*: P. BELLOCCHI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>(71)</sup> Si veda il documento programmatico *Ipotesi per la predisposizione di uno « Statuto dei lavori »*, in *www.csmb.unimo.it*. Vedilo anche in QDLRI, 1998, 347-373.

<sup>(72)</sup> Secondo l'intuizione originaria di T. TREU, *Intervento*, in AA.VV., *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Cacucci, Bari, 1997, 225.

<sup>(73)</sup> Così T. BOERI, *Il co.co.co. dovrà cambiare pelle*, in *La Stampa*, domenica 8 giugno 2003, in contrapposizione a quanti hanno invece rimarcato un aumento delle rigidità (v. per esempio P. ICHINO cit. alla nota 4). Nello stesso senso di T. BOERI cfr. T. TREU, *Statuto dei lavori: una riflessione sui contenuti*, in *Ildiariodellavoro.it*, 18 settembre 2003.

tipologie contrattuali è solo apparente. Il decreto mira infatti ad aggredire quell'immensa area del lavoro nero e irregolare, rispetto alla quale ogni singolo contratto di lavoro costituisce una forma *sui generis* di flessibilità contrattuale o tipologica <sup>(74)</sup>, là dove la codificazione di uno Statuto dei lavori senza aver prima identificato, costruito e aggregato modalità di lavoro rese oggi in uno stato di totale anomia normativa e sindacale, avrebbe costituito una operazione avveniristica senza una base concreta <sup>(75)</sup>.

Il nostro mercato del lavoro necessita in primo luogo di un processo di emersione e di ristrutturazione, e in questo senso la diversificazione delle tipologie contrattuali può essere una prima fase volta alla regolarizzazione, strutturazione ed emersione che potrebbe poi forse consentire, più agevolmente, di delineare uno *Statuto di tutti i lavori*. Con la regolazione delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto una variegata tipologia di rapporti di lavoro atipici e di difficile classificazione (si parla di due milioni e mezzo di collaboratori) verrà chiaramente circoscritta e ricondotta lungo i binari della legalità.

---

<sup>(74)</sup> Cfr. G. GIUGNI, *Fondata sul lavoro?*, Ediesse, Roma, 1994, 69, che, con riferimento al « vero e proprio lavoro sommerso, a tempo pieno (...) e finalizzato solo all'evasione contributiva », parla di un complesso fenomeno sociale « regolato con norme direi quasi « contrattuali » » (corsivo mio) e anche Id., *Il diritto del lavoro: ieri, oggi e domani*, in *Scritti in onore di G.F. Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, I, 293 dove si accenna alla « formazione di veri e propri mercati alternativi o « sommersi », muniti di regole anch'esse « sommerse » ed operanti in uno stato di totale anomia ».

<sup>(75)</sup> È sulla base di queste considerazioni che ho mutato opinione rispetto a quanto recentemente sostenuto nel mio *La c.d. certificazione dei lavori « atipici » e la sua tenuta giudiziaria*, relazione al Convegno di Diritto del lavoro Aidlass, Pesaro, 24-25 maggio 2002, in *LD*, n. 1/2003, là dove ricordavo che lo « Statuto dei lavori » — nella configurazione assunta nel corso della passata legislatura e, almeno in parte, nello stesso *Libro Bianco* — si muove esattamente nella direzione opposta a quella della flessibilità tipologica su cui invece si è indirizzata la legge delega di riforma del mercato del lavoro. Anche in quella sede precisavo tuttavia che « può essere, in effetti, che la proliferazione delle tipologie contrattuali, attraverso un'operazione di destrutturazione del lavoro subordinato e di contro-strutturazione del lavoro autonomo rappresenti il passaggio obbligato, almeno sul piano della mediazione politico-sindacale, per aprire definitivamente la strada alla idea di Statuto dei lavori ». Vero è peraltro che, come dimostra l'operazione sulle collaborazioni coordinate e continuative, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si pone in una prospettiva intermedia operando nel senso della contro-ristrutturazione della subordinazione e non della autonomia come ipotizzavo a Pesaro nel maggio 2002.

#### 4. Criticità e profili di compatibilità economica.

La riforma — va detto senza remore — non è certo esente da lacune e profili di criticità, il più evidente dei quali è indubbiamente rappresentato dalla esclusione della Pubblica Amministrazione dal campo di applicazione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (articolo 1, comma 2). Si tratta di una opzione fortemente criticabile, soprattutto in considerazione della rilevanza del fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative e degli appalti di servizi nel settore pubblico, ma che trova spiegazione (non certo giustificazione) in difficoltà di ordine politico e sindacale, più che tecniche, a portare a definitivo compimento il processo di privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Si auspica davvero che l'impegno del Governo, contenuto nelle disposizioni finali dello schema di decreto, ad avviare (entro sei mesi dalla entrata in vigore del decreto) <sup>(76)</sup> un confronto con le parti sociali per l'eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi di armonizzazione non si traduca in un nulla di fatto.

Tutta da valutare è poi certamente anche la sfida lanciata sul lavoro a tempo parziale: non è infatti detto che più flessibilità, in modo da accrescere i tassi di utilizzo di questa forma di lavoro, possa al contempo tradursi in più opportunità per i lavoratori <sup>(77)</sup>. La riforma non intende comunque destrutturare la fattispecie del lavoro a tempo parziale, e ciò non sarebbe peraltro neppure possibile, stante il quadro di garanzie tracciato dal legislatore comunitario. L'impostazione adottata nel decreto si limita piuttosto a concedere maggiore spazio alla autonomia negoziale — individuale e collettiva — nella prospettiva della incentivazione del lavoro a tempo parziale c.d. volontario, in coerenza con la sentenza n. 210/1992 della Corte Costituzionale che impone il consenso del prestatore di lavoro ogni qual volta la disponibilità al lavoro entri in conflitto con la tutela dei tempi di vita e di non lavoro.

Così come non si può negare che alcune delle misure volte alla definizione di un corpo organico di tutele sul mercato — e non più solo

---

<sup>(76)</sup> Come accaduto per l'apertura del tavolo interconfederale sulla transizione, anche in questo caso la convocazione da parte del Ministro della funzione pubblica delle parti sociali per valutare l'armonizzazione della pubblica amministrazione alla riforma Biagi è avvenuta prima della entrata in vigore del decreto.

<sup>(77)</sup> Cfr., anche per alcune notazioni critiche, il contributo di A. Russo sul lavoro a tempo parziale nella Parte I, Sez. (B).



nel rapporto di lavoro — risentiranno, con buona probabilità, dello stralcio dei provvedimenti in materia di ammortizzatori sociali e incentivi alla occupazione, confluiti, come detto (v. *supra*, § 2), nel disegno di legge delega 848 *bis*. Ma anche in questo caso, le valutazioni di opportunità politica e gli esiti della concertazione sociale <sup>(78)</sup> hanno inevitabilmente prevalso su considerazioni di pura razionalità astratta.

Per comprendere determinate opzioni di politica legislativa ovvero la ragione della adozione di alcune soluzioni tecniche non deve peraltro neppure essere sottovalutata la circostanza che si è trattato di una riforma a costo zero. L'articolo 7 della legge di delega prevedeva infatti che dalla attuazione delle relative disposizioni non dovessero derivare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

Nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto del 6 giugno 2003 <sup>(79)</sup> è stato ragionevolmente sostenuto che il provvedimento nel suo complesso non solo non pone problemi di copertura per maggiori oneri ma, in prospettiva, realizza significative economie e determina maggiori entrate contributive attraverso:

— una serie di misure di regolarizzazione attraverso incentivi normativi che estendono la platea di persone che hanno un contratto di lavoro regolare e che versano contributi alle casse dello Stato. Con l'approvazione del provvedimento aumenterà il tasso di occupazione regolare e, in particolare, stante la riforma delle collaborazioni coordinate e continuative, il ricorso a contratti di lavoro dipendente con un effetto anche di passaggio da rapporti a minore contribuzione ad altri a più alta aliquota;

— una serie di misure di contrasto alla disoccupazione che ridurranno il numero dei percettori di indennità di disoccupazione e il ricorso a talune tipologie di ammortizzatori sociali (LSU, disoccupati di lungo periodo, lavoratori in mobilità, ecc.);

— misure stringenti volte a ridurre il fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative e a vietare (con incentivi e sanzioni) il ricorso abusivo ad altre tipologie contrattuali come l'associazione in partecipazione che oggi è completamente esente dalla contribuzione. Un numero relevantissimo di contratti di collaborazione coordinata e

---

<sup>(78)</sup> Lo stralcio delle norme in materia di ammortizzatori e incentivi alla occupazione è stato deciso, come noto, nel Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, in ragione del forte condizionamento delle misure sperimentali proposte dal Governo in tema di articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.

<sup>(79)</sup> Vedila all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

continuativa con aliquota contributiva del 12 per cento saranno convertiti in contratti di lavoro subordinato che, quantunque temporanei o modulati, prevedono una contribuzione del 33 per cento;

— misure volte a contenere le collaborazioni meramente occasionali che sono esenti da contribuzione. È infatti stabilito che ogni attività lavorativa che si protragga per più di 30 giorni nel corso dell'anno solare o che, in ogni caso, dia luogo a un reddito di 5.000 euro con uno stesso committente non potrà più essere riconducibile al concetto di occasionalità e dovrà transitare nel nuovo lavoro a progetto ovvero in prestazioni di lavoro dipendente. Il decreto disciplina anche le prestazioni occasionali di natura meramente accessoria che oggi vengono nella quasi totalità dei casi effettuate in forme di lavoro nero. In questo caso è introdotta una contribuzione leggera a favore di INAIL e INPS;

— l'ampliamento della gamma di tipologie contrattuali flessibili per cui è ragionevole prevedere un contenimento del ricorso a contratti di formazione e lavoro fittizi stipulati in funzione di una strategia di contenimento del costo del lavoro.

In effetti la riforma Biagi mira a innalzare i tassi di occupazione regolare con effetti presumibilmente positivi sul gettito contributivo e fiscale nel suo insieme. Anche alla luce della esperienza già registratasi in Italia a seguito del Pacchetto Treu del 1997, l'arricchimento del quadro delle flessibilità e delle occasioni di lavoro regolare dovrebbe produrre un innalzamento tanto delle potenzialità di crescita del PIL quanto, soprattutto, della intensità occupazionale della crescita economica.

Tuttavia, in coerenza con i tradizionali criteri di esame dei provvedimenti della specie da parte della Ragioneria Generale dello Stato, il legislatore delegato non ha potuto scontare gli effetti positivi sopra ricordati, apprezzabili unicamente nella definizione del quadro macroeconomico e finanziario dei prossimi anni, e dunque nel documento di programmazione economica e finanziaria, ma non nella stesura del decreto legislativo. Questo aspetto della delega ha dunque comportato un serrato confronto con il Ministero della economia e delle finanze sugli effetti diretti e certi del provvedimento, che ha inciso in modo significativo — in particolare — sulla formulazione dell'articolo 13 in materia di interventi di *workfare* a favore di percettori di indennità di disoccupazione o di altra natura, quasi completamente riscritto, sul lavoro a coppia, ora riservato a due sole persone, e infine sulla

determinazione del campo di applicazione del contratto di apprendistato e del nuovo contratto di inserimento al lavoro <sup>(80)</sup>.

A fini cautelativi è stata peraltro introdotta, all'ultimo comma dell'articolo 86, una clausola di salvaguardia particolarmente incisiva, che affida all'INPS il compito di provvedere al monitoraggio degli effetti derivanti dalle misure del decreto, comunicando i risultati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero della economia e delle finanze, anche ai fini della adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11 *ter*, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, ovvero delle misure correttive da assumere ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i) *quater* della medesima legge. Ciò significa che se nel corso della attuazione del decreto si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata il Ministro del lavoro e delle politiche sociali è tenuto a darne tempestivamente notizia al Ministro della economia e delle finanze, il quale riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative. Tuttavia, limitatamente al periodo strettamente necessario alla adozione dei predetti provvedimenti correttivi, alle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni a legislazione vigente si provvederà mediante corrispondente rideterminazione, da effettuare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della economia e delle finanze, degli interventi posti a carico del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazione, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

## 5. Il ruolo e il coinvolgimento delle parti sociali.

A quanti hanno già abbondantemente criticato la riforma per l'insipienza del legislatore e per una diffusa sciatteria normativa <sup>(81)</sup>, si ricorda come la figura del legislatore astratto e razionale, soprattutto in una area particolarmente sensibile come quella del lavoro, sia da tempo

---

<sup>(80)</sup> Cfr. il contributo di P. SESTITO nella Parte I, Sez. (C).

<sup>(81)</sup> Cfr., a questo proposito, con riferimento alla legge 14 febbraio 2003, n. 276, i contributi raccolti nel commentario curato da M.T. CARINCI, *op. cit.*, che insistono molto su questo aspetto. In particolare, per l'impiego dell'espressione « sciatteria normativa », cfr. il saggio di V. FILI su *Servizi per l'impiego e collocamento*, qui 53. Di documento pasticciato o tecnicamente modesto parlano anche, tra gli altri, L. MARIUCCI, *op. cit.*, 164, e P. ALLEVA, *op. cit.*

scomparsa per far posto a una difficile opera di mediazione e contemperamento di interessi contrapposti che spesso si gioca sull'impiego di formule volutamente ambigue secondo la tradizione del più schietto sindacalese. Che ruolo avrebbe, del resto, la dottrina meno incline alla sciatteria normativa, se tutto fosse perfetto?

La Legge Biagi — va detto a quanti hanno ingenerosamente sostenuto che « l'unica autrice della riforma è stata una ristrettissima burocrazia ministeriale, alla quale è stata così assicurata l'immunità da qualsiasi confronto con interlocutori politici o sindacali »<sup>(82)</sup> — è il frutto di una laboriosa concertazione sociale che si è poi concretizzata con il Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, sottoscritto da ben trentasei organizzazioni datoriali e sindacali, con la sola importante eccezione della Cgil. Una concertazione formalizzata anche nell'ambito della legge delega<sup>(83)</sup>, che ha imposto nell'*iter* di approvazione del provvedimento un confronto serrato con le parti sociali: un confronto che ha di fatto cambiato larghi segmenti del decreto<sup>(84)</sup> e che, conseguentemente, ha reso difficilissimo, se non praticamente impossibile, l'adozione di un registro dogmatico e normativo tecnicamente ineccepibile.

Anche con specifico riferimento al rapporto legge-contrattazione collettiva v'è poi chi ha parlato di gravi squilibri e anomalie, tali da alterare il processo tradizionale di formazione del diritto del lavoro<sup>(85)</sup>. Nel corso del dibattito parlamentare è stato infatti segnalato che il provvedimento denoterebbe, nel suo complesso, « una scarsa fiducia del Governo verso gli istituti contrattuali e un tentativo costante di aggirare il confronto con le parti sociali, anche rispetto ai sindacati che hanno sottoscritto il Patto per l'Italia: considerando quest'ultimo alla stregua di un contratto, potrebbe esserne richiesta la risoluzione per inadempimento, stante le gravi violazioni dei suoi contenuti, e in particolare la mancata gestione negoziale della flessibilità »<sup>(86)</sup>.

Nonostante questi duri rilievi critici, recepiti e parzialmente rilan-

---

(82) In questo senso cfr. P. ALLEVA, *op. cit.* Ma vedi già F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. CARINCI, M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al disegno di legge delega 2002*, cit., 7.

(83) Cfr. l'art. 7 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

(84) Cfr. il contributo di V. D'ORONZO nella Parte II, Sez. (C).

(85) Cfr., in particolare, l'intervento del senatore Treu nella seduta della Commissione Lavoro e Previdenza del Senato di giovedì 17 luglio 2003 (il resoconto della seduta è pubblicato anche sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)).

(86) Ancora Treu, nella seduta della Commissione Lavoro e Previdenza del Senato di giovedì 17 luglio 2003.

ciati da una parte delle organizzazioni sindacali <sup>(87)</sup>, nel corpo del decreto il ruolo assegnato alle parti sociali pare al contrario centrale e determinante <sup>(88)</sup>, come dimostrano gli oltre 43 rinvii alla contrattazione collettiva. Ad essa viene infatti affidato il delicato compito di dare attuazione concreta — non solo nei diversi settori produttivi e nelle singole aziende, ma anche a livello territoriale — ai molteplici istituti disciplinati dalla riforma <sup>(89)</sup>. Ma questo non fino al punto di paralizzare la riforma e le innovazioni in essa contenute, di modo che l'inerzia della contrattazione collettiva — ipotesi certo non auspicabile, ma pur sempre possibile, come dimostra la vicenda della recezione della direttiva europea n. 93/104/CE in materia di orario di lavoro <sup>(90)</sup> e anche il sostanziale silenzio <sup>(91)</sup> della contrattazione nazionale di categoria rispetto alla implementazione della nuova disciplina del lavoro a termine di cui al decreto legislativo n. 368/2001 — potrà essere colmata, in via sperimentale e/o temporanea, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

È questa del resto una tecnica consolidata nei rapporti tra legge e contrattazione collettiva, tanto è vero che già lo stesso Pacchetto Treu prefigurava, con riferimento all'istituto del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, l'intervento sostitutivo del Ministro del lavoro in caso di mancata determinazione da parte dei contratti collettivi dei casi di legittimo ricorso a questo nuovo strumento contrattuale. L'articolo 11, comma 4, della legge 24 giugno 1997, n. 196, disponeva infatti che: « qualora, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, non sia intervenuta, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), la determinazione da parte dei contratti collettivi nazionali dei casi in cui può essere concluso il contratto di fornitura di

---

<sup>(87)</sup> Al di là dei rilievi fortemente critici della Cgil, riferiti all'impianto complessivo del decreto, cfr., per questo specifico profilo, la posizione assunta dalla Segreteria Confederale della Cisl nel documento di valutazione dello schema di decreto pubblicato sul sito *www.cisl.it* (e anche in *www.csmb.unimo.it*).

<sup>(88)</sup> Sul punto cfr. il contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A).

<sup>(89)</sup> V. già il mio *Il ruolo della contrattazione collettiva nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *Contratti e Contrattazione Collettiva*, 2003, n. 3.

<sup>(90)</sup> Sul fallimento del dialogo sociale attivato dal Governo nel corso del 2002 per dare attuazione per via « negoziale » alla direttiva europea in materia di orario di lavoro rinvio a A. RUSSO, M. TIRABOSCHI, *Prime osservazioni sulle norme di attuazione della direttiva europea n. 93/104/CE*, in *GLav*, 2003, n. 17.

<sup>(91)</sup> Se non a una vera e propria marcia indietro. Se vedano, in proposito, le disposizioni sul contratto di lavoro a termine contenute nella ipotesi di accordo del 19 luglio 2003 di rinnovo del contratto collettivo nazionale di categoria del turismo.

lavoro temporaneo, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale convoca le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative, al fine di promuovere l'accordo. « *In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro trenta giorni successivi alla convocazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale individua in via sperimentale, con proprio decreto, i predetti casi* » (corsivo mio).

Rispetto a quanto stabilito nel Pacchetto Treu la soluzione accolta dal decreto di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, pare semmai ancora più garantista delle dinamiche della autonomia collettiva, se è vero che, con riferimento alle due ipotesi controverse (lavoro intermittente e contratto di inserimento al lavoro), l'intervento sostitutivo del Ministro del lavoro è previsto solo decorsi nove mesi e, comunque, nel rispetto delle posizioni maggioritarie espresse dalle parti sociali. Infatti, qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, non sia intervenuta, la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale dei casi di ricorso al lavoro intermittente, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede in un primo tempo a convocare le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e ad assisterle al fine di promuovere l'accordo. Solo in caso di mancata stipulazione dell'accordo, entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali è chiamato a individuare in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto tuttavia delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle parti interessate, i casi in cui è ammissibile il ricorso al lavoro intermittente <sup>(92)</sup>. Analoga disposizione è prevista con riferimento alla determinazione delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento nel caso di contratto di inserimento al lavoro <sup>(93)</sup>.

Sempre in questa prospettiva, a sostegno cioè del ruolo pieno e centrale della autonomia collettiva, potrebbe invero risultare decisiva la norma di chiusura del decreto, là dove si sollecitano le stesse parti sociali a gestire la complessa fase di transizione attraverso la contrattazione di livello interconfederale <sup>(94)</sup>; contrattazione di cui dovrà peraltro tenere conto il Ministro del lavoro in caso di eventuale intervento sostitutivo, ai sensi delle disposizioni sopra richiamate, in materia di lavoro intermittente e contratto di inserimento al lavoro.

---

<sup>(92)</sup> Articolo 40, comma 1.

<sup>(93)</sup> Articolo 55, comma 3.

<sup>(94)</sup> Cfr. l'articolo 86, comma 13.

È questa una delle principali novità contenute nel decreto varato dal Consiglio dei Ministri del 31 luglio, rispetto alla versione approvata in prima lettura il 6 giugno. L'impianto e la fisionomia complessiva del decreto sono rimasti sostanzialmente inalterati <sup>(95)</sup>, ma sono state tuttavia recepite alcune proposte di modifica e integrazione avanzate sul piano tecnico dalle Commissioni parlamentari <sup>(96)</sup>, nonché — nell'ambito del confronto sociale e istituzionale previsto ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 30/2003 <sup>(97)</sup> — dalle parti sociali e in sede di Conferenza unificata <sup>(98)</sup>. Tra queste, appunto, la proposta di affidare a un accordo interconfederale la gestione della riforma, e della relativa fase di transizione, in modo da stemperare la polemica sugli spazi assegnati nel corpo del decreto alla autonomia collettiva con specifico riferimento all'accesso delle flessibilità in materia di lavoro a tempo parziale (c.d. clausole elastiche e flessibili) <sup>(99)</sup>.

## 6. Riforme del quadro legale e riforme culturali.

Volendo formulare qualche sommaria conclusione possiamo dire che siamo in presenza di un complesso processo di riforma che presenta ancora zone d'ombra, ma che, pur tuttavia, va letto e accompagnato con spirito costruttivo nella consapevolezza della necessità di riformare incisivamente, nell'interesse tanto delle imprese che dei lavoratori, il nostro mercato del lavoro.

Come dimostra il carattere sperimentale di tutti i principali prov-

---

<sup>(95)</sup> Per una prima lettura sistematica del provvedimento rinvio ai contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi — Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro n. 30/2003*, in *GLav* supplemento, 2003, n. 4.

<sup>(96)</sup> I resoconti della *Commissione Lavoro Previdenza sociale* del Senato e della *Commissione Lavoro Pubblico e Privato* della Camera sono reperibili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(97)</sup> Per l'esercizio delle deleghe l'articolo 7, comma 1, della legge n. 30/2003, prevedeva infatti una fase di dialogo sociale e un confronto istituzionale con regioni, province e comuni in sede di Conferenza Unificata. Sugli esiti di questo confronto vedi M. TIRABOSCHI, *L'accordo interconfederale di transizione sui contratti di formazione e lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 46, 12.

<sup>(98)</sup> Sia le posizioni espresse dalle parti sociali in sede di dialogo sociale sia il Parere espresso dalla Conferenza Unificata sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003 nella seduta del 3 luglio 2003 sono reperibili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(99)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte III, Sez. (A).

vedimenti, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 non può certo rappresentare il punto terminale del progetto di modernizzazione del diritto del lavoro italiano, delineato nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 <sup>(100)</sup> e successivamente confermato nel Patto per l'Italia del luglio 2002 <sup>(101)</sup>. Il decreto di attuazione della Legge Biagi costituisce, semmai, il punto di partenza — imprescindibile, ma di per sé non sufficiente — del complesso e delicato processo di ridefinizione e razionalizzazione delle regole che governano il nostro mercato del lavoro. E questo non soltanto perché vengono ora poste le necessarie premesse per la codificazione di uno Statuto dei lavori (v. *supra*, § 3), e cioè di un corpo di diritti fondamentali destinato a tutti i lavoratori, e non solo a quelli del pubblico impiego o della grande-media impresa, in modo da superare — una volta per tutte — quel dualismo tra ipertutelati e precari riconducibile a una cattiva e miope distribuzione delle tutele del lavoro <sup>(102)</sup>. Ancora più decisivo, in questa fase di transizione dal vecchio al nuovo diritto, sarà piuttosto il ruolo delle parti sociali e, in particolare, degli enti bilaterali indicati nella riforma quali « sedi privilegiate » per la regolazione del mercato del lavoro e il bilanciamento dei contrapposti interessi <sup>(103)</sup>. Proprio le parti sociali sono ora chiamate a dimostrare un forte senso di responsabilità, quali protagonisti e motori ultimi del cambiamento. È davvero giunto il tempo di chiudere le sterili polemiche e le battaglie ideologiche di retroguardia che hanno accompagnato l'approvazione della Legge

---

<sup>(100)</sup> Vedilo sul sito del Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi »: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(101)</sup> Vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(102)</sup> Questo profilo è bene evidenziato, tra gli altri, da P. ICHINO, *Il Contratto di lavoro*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 59 ss.

<sup>(103)</sup> L'articolo 2, comma 1, lett. *b*), definisce espressamente gli enti bilaterali alla stregua di « organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, *quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro* attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento » (corsivo mio).



Biagi, e contribuire in modo attivo e propositivo — anche sul versante delle critiche — alla sua piena attuazione.

I tempi della modernizzazione della disciplina del diritto del lavoro italiano si fanno dunque ora indubbiamente più vicini. Molto lavoro resta tuttavia ancora da compiere soprattutto sul piano culturale, che è poi il fronte su cui verrà giocata la battaglia decisiva per avviare una reale riforma del nostro mercato del lavoro. Come ammoniva del resto lo stesso Biagi a chiusura di un commentario sulla nuova disciplina del lavoro a termine con cui si è avviato il processo di riforma del nostro mercato del lavoro, « sul piano pratico, tuttavia, la vera riforma deve essere non normativa ma culturale, proprio a partire dallo spirito con cui si andranno a interpretare le norme del decreto che qui si commenta. La modernizzazione del mercato del lavoro è un processo particolarmente complesso e delicato che richiede da parte di tutti quell'atteggiamento positivo nei confronti dei cambiamenti che da tempo ci viene richiesto dalle istituzioni comunitarie ». Ciò che viene oggi richiesto non solo agli operatori pratici ma anche alle parti sociali e agli studiosi del diritto del lavoro è dunque « di provare ad abbandonare una cultura (anche giurisprudenziale) costruita sul sospetto e sulla diffidenza » <sup>(104)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> Cfr. M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in ID. (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, Milano, 2002, 20, e ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

## 2.

# RIFORMA BIAGI ED EVOLUZIONE DELL'ASSETTO REGOLATORIO DEI MERCATI DEL LAVORO IN ITALIA

GIAN PAOLO SASSI

SOMMARIO: 1. I cambiamenti socio-economici degli ultimi decenni. — 2. Le connotazioni del mercato del lavoro. — 3. Gli anni delle grandi crisi economiche. — 4. La nuova struttura occupazionale. — 5. Una lettura generale della riforma.

### 1. I cambiamenti socio-economici degli ultimi decenni.

Le profonde trasformazioni che hanno caratterizzato i decenni trascorsi, costituiscono il punto di partenza per una rapida analisi delle ragioni che hanno portato al varo della Legge Biagi, in una materia tanto delicata come quella della revisione del mercato del lavoro, dopo un lungo e sofferto processo di elaborazione.

Il tessuto socio-economico della nostra società ha visto un primo cambiamento epocale verso la metà del secolo scorso nel momento di passaggio da una società prettamente agricola verso la struttura industriale che avrebbe caratterizzato l'Italia del benessere dai primi anni Sessanta fino alle recenti profonde modificazioni dei processi produttivi.

La dimensione crescente della produzione di massa, la divisione del lavoro di tipo tayloristico, la segmentazione delle funzioni di produzione, la rigidità dei modelli organizzativi propri della prima rivoluzione industriale costituiscono la base di riferimento per lo sviluppo di un sistema di relazioni industriali in cui la tutela fisica ed economica del lavoratore, quale contraente più debole nel rapporto di lavoro, diventa l'obiettivo primario che verrà conseguito con l'affermarsi della contrattazione collettiva.

La prevalenza di quest'ultima rispetto alla contrattazione individuale, l'estensione delle forme assicurative obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro e contro la invalidità, la vecchiaia, la disoccupa-

zione, sono tutte connotazioni della società industriale che si va mano a mano indirizzando verso una stabilità dell'economia.

Nascono i colossi industriali, si sviluppa la grande imprenditoria pubblica, l'organizzazione della produzione guarda « al grande ».

Il mercato del lavoro che risponde a questo modello economico si orienta sempre più verso logiche monopolistiche, alle quali la originaria flessibilità della domanda e dell'offerta di lavoro, legata essenzialmente al differenziale del rapporto di forza tra datore e lavoratore, ha ormai ceduto il passo.

La variabile lavoro diventa così un elemento di crescente rigidità alla quale si associano schemi ben definiti di contrattazione e di tutele sia sul piano previdenziale che giuslavoristico.

Il sinallagma « prestazione/contribuzione » e, di qui, l'altro sinallagma « retribuzione/contribuzione » non ammettono deroghe.

L'espansione della previdenza obbligatoria pubblica che si finanzia attraverso il prelievo sul salario posto prevalentemente a carico del datore di lavoro, costituisce una significativa risposta a tale impostazione.

Neppure il passaggio dalla capitalizzazione alla ripartizione sposta i termini della questione nel sistema delle garanzie, in quanto si tratta di uno strumento utilizzato per fronteggiare la spesa previdenziale con meccanismi nuovi rispetto a quelli tradizionali, ormai polverizzati dall'inflazione.

Nonostante si vada affermando e si sviluppi il lavoro autonomo degli artigiani e commercianti, anche attraverso la tutela previdenziale delle rispettive categorie, il rapporto di lavoro subordinato resta il modello standard cui si ricollega tutta la legislazione lavoristica e di cui è permeato il forte contenzioso giurisdizionale di quegli anni.

## **2. Le connotazioni del mercato del lavoro.**

In questo ambito, il diritto del lavoro — inteso come complesso di norme a tutela della parte più debole del contratto di lavoro dipendente — si sviluppa in Italia come un insieme di disposizioni legislative (cui soltanto in un secondo tempo si aggiunge la disciplina contenuta nei contratti collettivi) finalizzato essenzialmente a regolamentare il rapporto di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato.

La connessa azione sindacale mira sistematicamente ad assicurare la certezza e la continuità nel tempo dei posti di lavoro ponendo, a tal fine, consistenti limiti alla possibilità di licenziare e garantendo, sul

piano previdenziale, maggiori (e a volte addirittura esclusive) tutele ai lavoratori che potevano far valere maggiori anzianità aziendali e impegni lavorativi full-time.

Tutto ciò determina una suddivisione del mercato del lavoro in due sottomercati: da una parte i lavoratori che svolgono o hanno svolto un'attività stabile nel tempo, preferibilmente a tempo pieno e presso la stessa azienda; dall'altra tutti coloro che, o non hanno mai lavorato (o hanno lavorato in nero), o hanno lavorato soltanto in modo precario, per brevi periodi di tempo e presso più datori di lavoro.

Due sottomercati profondamente diversi tra loro sia dal punto di vista strettamente lavoristico che da quello della tutela previdenziale.

Questa dicotomia finisce con l'accentuare ulteriormente le caratteristiche di rigidità del mercato del lavoro e determina una continua lievitazione dei costi, diretti e indiretti, della manodopera.

Elementi questi che incidono negativamente sul grado di competitività delle aziende e del sistema Italia nel suo complesso e che sono una delle cause principali, in un mondo sempre più globalizzato, degli alti tassi di disoccupazione che da sempre caratterizzano la nostra economia.

### **3. Gli anni delle grandi crisi economiche.**

Il modello si comincia a modificare verso la fine degli anni Settanta, quando intervengono due fattori dirompenti: la crisi petrolifera che ha investito l'economia mondiale e lo sviluppo della tecnologia.

All'instabilità generata dall'alterazione degli equilibri economici internazionali per effetto del rialzo del costo del greggio, si aggiunge la forte accelerazione impressa ai processi di lavoro dall'avvento delle tecnologie sempre più avanzate.

Lo sviluppo delle reti telematiche, la possibilità di dislocazione del lavoro rispetto alla fabbrica tradizionale, l'esigenza di realizzare maggiore competitività e, per contro, la forte rigidità del mercato del lavoro, portano alla ricerca della combinazione ottima dei fattori della produzione puntando su politiche di *labour saving*.

Si realizza così la progressiva destrutturazione della grande impresa, la nascita delle filiere, lo sviluppo delle piccole e piccolissime imprese e la frammentazione dei punti di servizio.

È l'epoca dolorosa della crescita esponenziale degli ammortizzatori sociali, che devono intervenire per assorbire la forza lavoro espulsa dai cicli produttivi e non in grado di reinserirsi nei nuovi processi di lavoro

ad alto tasso di automazione: sono circa 450 mila i prepensionamenti che rappresentano il costo maggiore pagato dalla società per supportare la riprogettazione della grande impresa, attraverso l'impostazione e la robotizzazione dei processi produttivi.

Per tutto il decennio degli anni Ottanta continuano a svilupparsi le tecnologie nei processi produttivi, si assiste ad una crescente esternalizzazione delle attività non riconducibili al « *core business* », si va affermando la logica della produzione in *outsourcing*, della gestione « *just in time* » che elimina il magazzino e le scorte, sostituiti molto efficacemente dal trasporto su gomma della produzione « appena ordinata ».

In questo scenario, la riprogettazione della grande impresa — che pure aveva giocato un ruolo fondamentale nel processo di crescita dell'economia dei primi decenni del dopoguerra — si va definitivamente compiendo, fino a giungere agli anni Novanta caratterizzati da una estrema segmentazione delle strutture di produzione e dalla diffusione delle piccole e piccolissime imprese.

#### **4. La nuova struttura occupazionale.**

Sul piano della struttura occupazionale i riflessi di questi mutamenti sono speculari: la forza lavoro, in prevalenza transitata dall'agricoltura all'industria, si travasa nel settore dei servizi, quale effetto diretto della nascita di piccole imprese che assorbono le attività esternalizzate, di entità organizzative a « vita breve » che mutano fisionomia e struttura in funzione delle mutevoli esigenze del mercato.

In quegli anni ormai il mercato ha quasi definitivamente perso la connotazione di stabilità e si frammenta in piccoli segmenti produttivi il cui indice di natalità-mortalità è altissimo; la flessibilità del lavoro, la esigenza di continui cambiamenti organizzativi per seguire le dinamiche economiche, portano ad una nuova crisi che miete vittime tra i lavoratori che difficilmente riescono a reinserirsi nel mondo del lavoro una volta usciti.

Aumentano i lavoratori autonomi, in particolare artigiani e commercianti, i professionisti e i parasubordinati, che solo recentemente, dopo la costituzione di un'apposita gestione previdenziale, hanno visto riconosciuta una propria identità di lavoratori non dipendenti nel senso tradizionale del termine e che oggi contano una popolazione di circa 2,5 milioni di soggetti. Salgono a 5 milioni le persone occupate in piccole aziende che occupano da 1 a 49 dipendenti, di cui 1 milione extracomunitari.

Cresce e si sviluppa sempre più un patrimonio immateriale che si traduce in *software* culturale, emergono nuove professioni, si espande la creatività imprenditoriale, destinata prima o poi a scontrarsi con l'assenza di flessibilità del mercato del lavoro; basti pensare al forte ritardo con cui è stata emanata la normativa che ha introdotto nell'ordinamento italiano il rapporto di lavoro a part-time (1983) rispetto all'utilizzo concreto che le imprese e i lavoratori già facevano di questo modello organizzativo, mutuato dal « vecchio » rapporto di lavoro a tempo determinato.

L'instabilità che caratterizza i decenni Ottanta-Novanta viene visuta all'insegna della conflittualità nel mercato del lavoro: la legislazione continua a prendere a riferimento il modello del rapporto di lavoro subordinato proprio di un'economia stabile e genera tensioni tra gli operatori economici, il sindacato, i lavoratori.

Di dimensioni crescenti sono le controversie che riguardano riconoscimenti di rapporti di lavoro autonomo qualificati di natura subordinata, anche in casi in cui si configurano forme diverse e più coerenti con i nuovi modelli di sviluppo dell'economia.

Ne consegue anche un forte sviluppo del sommerso, in quanto la temporaneità e la brevità dei cicli di vita delle imprese favoriscono la frammentarietà del lavoro e la difficoltà di controllo da parte delle istituzioni, circa il rispetto di regole rimaste ancorate ad un sistema ormai superato.

Neppure il pur utilissimo passo verso la chiarezza compiuto dal legislatore nel 1995, quando, come detto in precedenza, ha istituito l'apposito fondo previdenziale per assicurare tutela ad una popolazione che altrimenti ne sarebbe rimasta sprovvista, ha risolto il problema in quanto ancora è rimasta fuori dalle regole una pluralità di situazioni di fatto che difficilmente sono incanalabili negli schemi giuridici della collaborazione coordinata e continuativa.

Negli anni più recenti, tuttavia, le battaglie sindacali per la difesa a tutti i costi dei posti di lavoro esistenti sono andate via via attenuandosi: le esperienze di altre nazioni del mondo occidentale hanno inoltre dimostrato come i mercati che creano più posti di lavoro e che riescono a superare i momenti di stallo o di vera e propria crisi, sono quelli basati su organizzazioni aziendali e normazioni molto flessibili e caratterizzati da continui processi di mobilità interaziendale e intersettoriale della forza lavoro.

Secondo gli ultimi dati disponibili il sistema socio-economico degli Stati Uniti, pur distruggendo dal gennaio 2001 ad oggi quasi 2,7 milioni

di posti di lavoro dipendente non agricolo, ha consentito un aumento del PIL di circa il 5 per cento su base annua e una forte ripresa dell'occupazione complessiva.

Si tratta di un sistema del tutto antitetico a quello del Giappone, caratterizzato da sempre da indici di totale rigidità del mercato del lavoro e basato sulla fedeltà « a vita » del lavoratore alla propria azienda. Un sistema che lo stesso Giappone in questi ultimi anni è stato costretto, almeno in parte, a rivedere al fine di riuscire a superare la grave crisi produttiva, occupazionale e, soprattutto, finanziaria in cui si era venuto a trovare.

In Italia, a cominciare dalla seconda metà degli anni Novanta, si è assistito ad un progressivo e sempre più accentuato aumento del numero dei lavoratori occupati a tempo parziale e/o determinato.

La spinta a sottoscrivere contratti di questo tipo e, più ancora, con nuove e diverse caratteristiche (lavoro interinale, rapporti di collaborazione coordinata e continuata, *job sharing*, contratti week-end, ecc.) è derivata non soltanto dalla mancanza di vere e concrete alternative (i concorsi pubblici sono sempre più rari e limitati e le aziende, piccole e grandi, preferiscono evitare, quando possono, assunzioni a tempo pieno e indeterminato) ma anche — come dimostrato da ricerche di mercato — dalla propensione dei più giovani a poter disporre di un maggior tempo libero e dal desiderio, per le persone in possesso di più rilevanti qualificazioni professionali, di poter cambiare nel tempo condizioni e tipo di lavoro.

È interessante sottolineare come in questo documento si evidenziasse, tra l'altro, l'opportunità di « certificare » e qualificare, nell'interesse sia dell'azienda sia del lavoratore, la natura giuridica dei rapporti di lavoro più innovativi o al limite tra profili di subordinazione e di autonomia. Una opportunità che la Legge Biagi ha pienamente condiviso e recepito, facendone addirittura uno dei punti centrali delle numerose novità di cui è portatrice.

Dall'*excursus* sopra delineato, è evidente quanto fosse necessaria una nuova regolamentazione dei rapporti di lavoro che rispondesse meglio alle nuove flessibilità del mondo del lavoro, anche se la soluzione legislativa non ha posto fine alla conflittualità ancora molto viva.

## **5. Una lettura generale della riforma.**

Dalla lettura complessiva della riforma emerge chiaramente il tentativo del legislatore di dare una regolamentazione a tutte le possibili

forme di lavoro flessibile cercando di dare copertura alla vasta tipologia di rapporti concretizzati nella realtà fattuale.

Ancora una volta il sistema giuridico è stato chiamato in causa per « sanare » normativamente situazioni di fatto che erano rimaste nella sostanza al di fuori delle regole.

Finalmente sono state colte preziose opportunità e così ha potuto trovare ampio spazio la revisione della disciplina del rapporto di lavoro a part-time <sup>(1)</sup>, recependo tutte le caratteristiche che finora erano rimaste affidate alla giurisprudenza e alla dottrina.

Basti pensare alla innovazione relativa alla possibilità di svolgere lavoro straordinario o lavoro supplementare in coerenza di rapporto a tempo parziale, alla possibilità di assunzioni a termine anche con tale ultimo tipo di rapporto e all'inserimento di clausole elastiche per la modifica consensuale della collocazione temporale della prestazione.

Le altre forme di lavoro, così articolate e apparentemente simili, testimoniano lo sforzo di non lasciare spazio a nuovo possibile sommerso: così si è dato un nome a quei rapporti triadici che fino a qualche tempo fa, appena prima della disciplina sul lavoro interinale, erano sostanzialmente vietati, come l'intermediazione di manodopera.

I contratti di somministrazione, l'appalto di servizi, il distacco <sup>(2)</sup> sono la consacrazione di una nuova mentalità e cultura più consona all'attuale struttura del mercato del lavoro che tende a favorire l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro in un'ottica di trasparenza e di regole ben definite.

Le nuove professioni che incorporano una forte componente tecnologica in continua evoluzione, le modificazioni che intervengono nella struttura della offerta di lavoro, estremamente ottenuta alle quasi estemporanee variazioni del mercato, hanno finito per travolgere le vecchie regole che vietavano l'intermediazione, in quanto proprie di un quadro economico più stabile e controllabile.

Se la legge n. 369/1960 aveva una *ratio* in quanto doveva disciplinare il disordine di un sistema ancora alla ricerca di tutele sicure, in un quadro socio-economico in cui la manodopera era altamente indifferenziata, oggi i presupposti sono totalmente cambiati.

Così pure ha trovato una rivisitazione in chiave di aggiornamento la disciplina sull'apprendistato, che assume a centralità la crescita

---

<sup>(1)</sup> Per la riforma del part-time si rimanda ad A. RUSSO nella Parte I, Sez. (B), n. 10.

<sup>(2)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 12.



professionale e culturale dei lavoratori nell'ottica di sviluppare crescenti livelli di conoscenze e di specializzazioni.

Ma il punto focale della riforma si rinviene nel lavoro a progetto e nel lavoro occasionale <sup>(3)</sup>.

In particolare l'analisi della riforma in questa parte della legislazione richiama immediatamente l'esigenza di una esatta demarcazione tra il tradizionale lavoro co.co.co. ed il lavoro a progetto e occasionale, che evidentemente il legislatore ha dovuto estrapolare dal primo, per eliminare ulteriori motivi di conflittualità.

Restano sicuramente tra i co.co.co. tradizionali i professionisti privi di altre forme assicurative, gli amministratori e sindaci delle società, i collaboratori di società sportive e dilettantistiche ed i pensionati di vecchiaia, mentre tutte le altre forme di lavoro connotate da maggiore autonomia vengano trasferite nella nuova formula giuridica del lavoro a progetto e di quello occasionale.

Si tratta di tutta una miriade di possibili soluzioni occupazionali che si concretizzano in attività di durata strettamente limitata nel tempo in funzione della dimensione e degli impegni connessi alla realizzazione di progetti, fino ad arrivare alle attività « mordi e fuggi » del lavoro occasionale.

Infine l'innovazione introdotta dalla certificazione dei rapporti risponde ad una esigenza di certezza del diritto da parte degli operatori economici che, ad evitare defatiganti ricerche nei meandri della burocrazia, possono fin dall'immediato vedersi riconosciuta la corretta tipologia del rapporto di lavoro svolto o da svolgere.

Si tratta in sostanza di misure di intervento legislative destinate ad affinarsi ulteriormente nel prossimo futuro, in quanto sempre più connaturate ad un nuovo modo di gestire il tempo di lavoro.

---

<sup>(3)</sup> Cfr. L. CASTELVETRI nella Parte I, Sez. (B).

### 3.

## RIFORMA BIAGI E STRATEGIA EUROPEA PER LA OCCUPAZIONE

MICHELE TIRABOSCHI (\*)

SOMMARIO: 1. La tradizione italiana del diritto del lavoro e le tecniche promozionali della Strategia Europea per la occupazione. — 2. Politiche passive e politiche pro-attive: la necessità di una riforma del mercato del lavoro come condizione per avvicinarsi ai parametri europei. — 3. Il livello comunitario: da vincolo a opportunità.

### 1. La tradizione italiana del diritto del lavoro e le tecniche promozionali della Strategia Europea per la occupazione.

L'approccio di tipo pro-attivo, che permea il c.d. « Processo di Lussemburgo », costituisce probabilmente il profilo più innovativo della Strategia Europea per la occupazione nella concezione delle tecniche normative, legislative e contrattuali, di tutela del lavoro <sup>(1)</sup>. Tecniche connotate, almeno nella tradizione europeo-continentale e italiana in particolare, per un eccesso di protezione del lavoratore nel « rapporto » a scapito della protezione nel « mercato » <sup>(2)</sup>.

---

(\*) *Questo contributo è destinato agli Studi in onore di Salvatore Hernandez.*

<sup>(1)</sup> Tale profilo è bene evidenziato nei contributi raccolti in M. BIAGI (ed.), *Job Creation and Labour Law — From Protection Towards Pro-Action*, Kluwer Law International, 2000. Cfr. altresì M. BIAGI, *L'impatto della European Employment Strategy sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001) e ID., *Job Creation and Labour Law: From Protection Towards Pro-Action*, in M. TIRABOSCHI (ed.), *Marco Biagi. Selected Writings*, Kluwer Law International, 2003 (ma 2001).

<sup>(2)</sup> Tra i primi a insistere su questo profilo, nell'ottica della contrapposizione tra *insiders* e *outsiders*, cfr. P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato: per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, Milano, 1996. Tale rilievo può peraltro essere esteso, pur con i dovuti distinguo, a numerosi altri ordinamenti europei. Cfr., in questo senso, gli

Caratteristica peculiare della cultura giuslavoristica italiana è, in effetti, la configurazione del diritto del lavoro — e delle politiche a esso sottostanti — in termini di mera tecnica unilaterale di tutela ed emancipazione di un soggetto caratterizzato da sottoprotezione sociale e dipendenza economica: il c.d. « contraente debole » del rapporto di lavoro, appunto. A tale concezione ben si attaglia una rappresentazione in chiave marcatamente, se non esclusivamente, repressivo-protettiva della norma giuslavoristica, là dove l'impostazione di tipo promozionale che sostiene la Strategia Europea per la occupazione impone, per contro, una maggiore attenzione alla protezione del lavoratore nel mercato e alle politiche di tutela della occupazione in generale <sup>(3)</sup>.

La sostanziale negazione del mercato, conseguenza dei rigorosi limiti imposti dalla legge e dalla contrattazione collettiva alle libere dinamiche della autonomia negoziale privata nelle fasi di costituzione, svolgimento e cessazione dei rapporti di lavoro, non poteva non tradursi — quale che sia il giudizio che se ne voglia poi trarre — in una generalizzata svalutazione di tutte quelle tecniche di tutela del lavoro (dipendente) che non fossero orientate al consolidamento della posizione del singolo lavoratore nel rapporto di lavoro, ivi comprese le misure di tipo promozionale non direttamente afferenti a una relazione contrattuale di lavoro subordinato già in essere.

Non sorprende pertanto la circostanza che, sin dalle prime fasi <sup>(4)</sup> di implementazione del « processo di Lussemburgo » nell'ambito delle politiche nazionali del lavoro, proprio l'Italia — accanto alla Grecia, alla Spagna e al Belgio — sia risultata la nazione europea meno attrezzata, sul piano culturale prima ancora che su quello giuridico-istituzionale, a sostenere la richiesta di rafforzare le capacità di inserimento professionale di chi cerca lavoro (soprattutto gruppi svantaggiati

---

spunti contenuti già in G. LYON-CAEN, *La crise du droit du travail*, in *In Memoriam Sir Otto Kan-Freund*, Beck, München, 1980, spec. 517-524 e in LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *La disciplina del mercato del lavoro nei Paesi europei*, in *DLRI*, 1986, spec. 647. Questi spunti sono ripresi, più recentemente, anche da T. TREU, *Le politiche sociali europee*, in T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 75.

<sup>(3)</sup> Per questi profili rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002 e *ivi* ampi riferimenti bibliografici.

<sup>(4)</sup> Cfr., con la consueta lucidità di analisi, M. BIAGI, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 2003 (ma 1998).

e disoccupati di lungo periodo), secondo quando espressamente previsto dalle linee guida contenute negli orientamenti annuali sulla occupazione in materia di « occupabilità » (5). Il nostro Paese si è in effetti trovato complessivamente disallineato rispetto alla strategia di intervento promozionale e preventivo propria del « processo di Lussemburgo », e la sua possibilità di perseguire soprattutto le prime due linee guida comunitarie è stata gioco forza pressoché nulla nei primi 5 anni di applicazione Strategia Europea per la occupazione (6).

Come evidenziato nell'ultimo *Rapporto congiunto sulla occupazione* (7), tra il 2000 e il 2001 il tasso complessivo di occupazione nella Unione Europea è salito al 63,9 per cento (+0,6 punti percentuali), quello relativo alle donne è salito al 54,9 per cento (+0,9 punti percentuali) e quello relativo agli anziani è aumentato a 38,5 per cento (+0,8 punti percentuali). Vi sono tuttavia differenze significative tra gli Stati membri per quanto concerne i livelli raggiunti e il ritmo del miglioramento. I Paesi che presentano i risultati migliori, con tassi di occupazione superiori al 70 per cento, sono stati, come nell'anno precedente, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito. I tassi più bassi sono invece, ancora una volta, quelli di Grecia, Spagna e, appunto, Italia.

Non è dunque certo una esagerazione affermare — come più volte sostenuto da Marco Biagi, a sostegno del suo progetto riformatore del mercato del lavoro poi confluito nel *Libro Bianco* del Governo dell'ottobre 2001 (8) — che l'Italia ha il peggior mercato del lavoro in Europa:

— nel nostro Paese, infatti, lavora regolarmente solo un cittadino su due tra 15 e 65 anni. Il tasso di occupazione non supera la soglia del 55,4 per cento ed è il più basso d'Europa. Ciò significa che solo un

---

(5) Tale aspetto, costantemente rimarcato nelle Relazioni annuali comuni sulla occupazione, è stato ancora recentemente ribadito nella Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 — *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM (2002) 621 def., spec. 76 ss.

(6) Così: T. TREU, *Le politiche sociali europee*, in T. TREU, *Politiche del lavoro ecc.*, cit., 99-104. Sul punto cfr. altresì la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 luglio 2002 — *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM (2002) 416 def.

(7) Cfr. ancora la Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 — *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, cit., 17.

(8) Cfr., tra i numerosi contributi del giuslavorista bolognese, M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 2003 (ma 2001). Cfr. ora il contributo di M. SIGNORELLI che segue.

cittadino su due sostiene il sistema previdenziale. La media europea, come detto, è del 63,9 per cento, e nei Paesi più evoluti si raggiungono percentuali superiori al 70 per cento. Ancor più grave è la situazione se parliamo di donne, adulti *over 45* e giovani. Per queste categorie, il tasso di disoccupazione è inchiodato su cifre notevolmente superiori rispetto a quelle che si registrano negli altri Paesi europei, in Giappone e negli Stati Uniti; in Italia il tasso di disoccupazione è attorno al 9 per cento, con punte superiori al 18 in alcune aree del Mezzogiorno;

— il nostro mercato del lavoro registra inoltre il più alto differenziale territoriale in termini di occupazione. All'Italia senza lavoratori del nord-est si contrappone l'Italia senza lavoro del nostro Mezzogiorno. Nei mesi più recenti la disoccupazione è scesa al sud sotto la soglia del 20 per cento, ma l'inefficienza del sistema dei servizi pubblici all'impiego (nelle regioni meridionali si concentra il maggior numero dei suoi « utenti ») ne aggrava le caratteristiche strutturali e permanenti nel tempo;

— la partecipazione alle attività educative o formative dei giovani è di oltre 6 punti inferiore alla media europea, mentre i tassi di disoccupazione giovanile e di disoccupazione cosiddetta di lungo periodo (più di 12 mesi senza lavoro o formazione) sono tra i più alti d'Europa. Contratti di lavoro di buona qualità come il lavoro a tempo parziale, che negli altri Paesi hanno mostrato di poter fornire occasioni di lavoro, non precarie ma adattabili, a persone altrimenti escluse dal mercato del lavoro regolare vengono fortemente limitati da leggi farraginose e obsolete. Ancora una volta i dati parlano chiaro. Il lavoro a tempo parziale non supera il 9 per cento, mentre la media europea è del 18 per cento. Paesi come Olanda e Regno Unito registrano tassi di molti superiori, rispettivamente del 42 e del 25 per cento;

— il lavoro nero e irregolare assume dimensioni due o tre volte superiori rispetto alla media degli altri Paesi europei. Stime recenti ci dicono che il fenomeno del lavoro irregolare riguarda oltre 5 milioni di posizioni lavorative pari a circa 3,5 milioni di lavoratori in nero. Al gruppo di lavoratori protetti da forti tutele (gli occupati nelle Amministrazioni Pubbliche e nelle imprese di grandi e medie dimensioni) si accompagnano dunque gruppi con tutele moderate (i lavoratori atipici e i lavoratori occupati nelle piccole imprese) e gruppi senza tutela alcuna (i lavoratori in nero) <sup>(9)</sup>.

---

(9) Questa scheda di sintesi sui numeri del nostro mercato del lavoro è

Sulla base degli scenari attuali, come bene rilevato in termini generali dalle fonti comunitarie <sup>(10)</sup>, l'obiettivo di Lisbona di giungere nel 2010 a un tasso di occupazione complessivo del 70 per cento rimane plausibile soltanto se i recenti miglioramenti strutturali nel funzionamento complessivo dei mercati del lavoro europei verranno portati avanti con determinazione e, se del caso, rafforzati proprio in quegli Stati membri in cui essi sono stati alquanto deboli in passato, « in particolare in Grecia e Italia tra i Paesi a basso livello di occupazione » <sup>(11)</sup>. Nonostante i miglioramenti degli ultimi anni permangono, in effetti, un ampio divario tra i tassi occupazionali italiani e la media europea, in particolare per le donne e i lavoratori anziani. Continua ad essere presente una marcata differenziazione tra le varie regioni, con un nord che registra alti tassi di partecipazione, una occupazione quasi piena con ampie sacche di lavoro grigio/irregolare e un sud caratterizzato da bassa partecipazione, alta disoccupazione, precariato e lavoro nero. Se le riforme del passato hanno contribuito ad aumentare l'occupazione e a ridurre il numero dei senza lavoro in entrambe le parti del Paese, il differenziale relativo è rimasto praticamente intatto.

## **2. Politiche passive e politiche pro-attive: la necessità di una riforma del mercato del lavoro come condizione per avvicinarsi ai parametri europei.**

Rispetto alla situazione del mercato del lavoro, proprio l'angolo di osservazione offerto dalla Strategia Europea per la occupazione consente di rilevare come, contrariamente a quanto normalmente si ritiene, le carenze del quadro giuridico-istituzionale del nostro Paese non siano limitate al solo — grave <sup>(12)</sup> — problema della attuazione definitiva

---

ora pubblicata in *La legge Biagi per il lavoro — capire la riforma*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(10)</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 — *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, cit., 17.

<sup>(11)</sup> *Ibidem*.

<sup>(12)</sup> Cfr., per tutti, A. ACCORNERO, *Il sistema informativo lavoro: uno strumento vitale per l'azione pubblica*, in Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Cento idee per lo sviluppo — Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Catania, 2-4 dicembre 1998, 409, che rileva efficacemente come « deludendo le aspettative di chi voleva recidere « lacci e laccioli », la deregolazione del mercato del lavoro e lo smontaggio del collocamento pubblico avviati negli anni Ottanta e testé completati hanno piuttosto evidenziato che

della riforma sui servizi all'impiego a sostegno delle politiche preventive e di reinserimento attivo nel mercato del lavoro. Vero è, piuttosto, che l'intero impianto normativo e concettuale del diritto del lavoro italiano risente, rispetto alle politiche finalizzate a migliorare la capacità di inserimento professionale di chi cerca un lavoro, della tradizionale impostazione di tutela del c.d. contraente debole che, oltre ad alimentare evidenti sperequazioni tra i diversi gruppi di lavoratori <sup>(13)</sup>, ha finito con il disincentivare la mobilità e l'offerta di lavoro dei beneficiari dei sistemi di protezione sociale e il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo. È noto, per contro, come l'approccio di tipo pro-attivo, proprio della Strategia Europea per la occupazione, attiene fondamentalmente alla valorizzazione della posizione del lavoratore nel mercato e alla tutela della occupazione in generale.

Particolarmente indicativa, al riguardo, è la filosofia che, pur nella indubbia evoluzione del dato normativo di riferimento, ha sino a oggi permeato l'intervento pubblico a tutela dell'interesse collettivo alla occupazione, come noto contraddistinto da misure prevalentemente di sostegno passivo del reddito dei lavoratori interessati da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione ovvero da situazioni di crisi aziendale mediante il ricorso all'istituto della Cassa Integrazione Guadagni straordinaria <sup>(14)</sup>: un istituto che, proprio in alcune di quelle rare ricerche dello scorso decennio sull'impiego delle tecniche promo-

---

alleviato le difficoltà di incontro fra datori di lavoro e prestatori d'opera ». Sul processo di riforma dei servizi per l'impiego cfr. i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi per l'impiego. Commentario al D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prime interpretazioni dell'articolo 1, Legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(13)</sup> Accanto al classico tema della contrapposizione tra *insiders* e *outsiders*, cfr. F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma, 2000, 62 e anche M. MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati tra politica sociale e strategia per l'occupazione. Analisi e confronti internazionali*, in *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2000, n. 4, in <http://www.isfol.it>, 45, che ricorda come « esistono sperequazioni nel livello e nella qualità della tutela tra i soggetti, in base all'anzianità lavorativa, in alcuni casi all'età, al settore di appartenenza, alla dimensione di impresa, alle ragioni per le quali si perde il posto di lavoro ».

<sup>(14)</sup> Non è un caso che nella manualistica anche le trattazioni più avanzate e sensibili al profilo della tecnica della norma-incentivo siano ancora oggi costrette a occuparsi prevalentemente, nel capitolo sulla tutela della occupazione, di eccedenze del personale, Cassa Integrazione Guadagni e licenziamenti collettivi: cfr. infatti E. GHERA,

zionali e di incentivazione nel diritto del lavoro, era stato definito come « un canale indiretto di finanziamento per le scelte aziendali, sino al punto di « coprire », in via diretta, legittime operazioni di ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione produttiva »<sup>(15)</sup>. E, in effetti, il particolare sistema di finanziamento della Cassa Integrazione Guadagni, in larga misura a carico dello Stato e senza meccanismi disincentivanti, ha per lungo tempo favorito nel nostro Paese « forme di collusione tra imprese e lavoratori a danno del bilancio dello Stato »<sup>(16)</sup>, finendo in ogni caso per determinare rilevanti effetti di spiazzamento nei confronti di altri segmenti di forza lavoro<sup>(17)</sup>.

La mancanza di una politica attiva e promozionale di reinserimento dei lavoratori espulsi dalle aziende — e comunque di una struttura in grado di attuarla, stante la perdurante inefficienza dei servizi pubblici per l'impiego<sup>(18)</sup> — ha peraltro concorso a snaturare, in larga parte, anche il disegno di razionalizzazione e modernizzazione di cui alla legge n. 223/1991, originariamente volto a circoscrivere il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, differenziando nettamente le situazioni temporanee di eccedenza del personale da quelle strutturali e pertanto definitive. La prassi delle relazioni industriali, assecondata in questo dallo stesso legislatore con la legge n. 236/1993, ha di fatto marginalizzato il ricorso agli strumenti di mobilità a favore dell'intervento delle tradizionali procedure di integrazione salariale straordinaria, con la conseguenza di disattivare una parte importante della riforma, quella della flessibilità in uscita a beneficio dei soggetti più forti sul mercato politico<sup>(19)</sup>.

La « coesistenza-convergenza degli strumenti e, quindi, dei per-

---

*Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2001, 655 ss. In generale: A. DI STASI, *Lavoro post industriale e ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>(15)</sup> C. ROMEO, *Impresa assistita e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1988, 221.

<sup>(16)</sup> Cfr. C. DELL'ARINGA, M. SAMEK LODOVICI, *Politiche del lavoro*, in *Cento idee ecc.*, cit., 528.

<sup>(17)</sup> Cfr. M. MANCINI, *I sistemi di protezione ecc.*, 46.

<sup>(18)</sup> Cfr. ancora C. DELL'ARINGA, M. SAMEK LODOVICI, *Politiche del lavoro*, cit., 530, che giustamente rilevano come « in Italia il problema maggiore è dato non tanto dalla mancanza di misure e strumenti, ma dalla scarsa capacità progettuale, gestionale e di controllo degli enti attuatori e delle amministrazioni pubbliche ». Il tema non è nuovo: considerazioni analoghe, per esempio, sono già in M.G. GAROFALO, S. MAZZAMUTO, *La legge sull'occupazione giovanile*, in *RGL*, 1977, I, 485-486 e, con specifico riferimento alla sostanziale inefficacia dei meri incentivi economici, P. ICHINO, *Il collocamento impossibile*, De Donato, Bari, 1982, spec. 41-42.

<sup>(19)</sup> In questo senso cfr. D. VALCAVI, *La gestione delle eccedenze di personale*, in



corsi e delle soluzioni »<sup>(20)</sup> non poteva infatti che indurre gli attori del sistema di relazioni industriali a privilegiare, anche nei casi di eccedenze strutturali, la concessione della integrazione salariale: un intervento di sussidio meramente passivo, e per di più di dubbia compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in crisi<sup>(21)</sup>, a cui si è accompagnato, il più delle volte, il ricorso a un ampio spettro di incentivi economici ben collaudati nella prassi sindacale, quali i prepensionamenti, le dimissioni incentivate, le pensioni di anzianità, ecc.<sup>(22)</sup>.

Scontata l'assenza, in un ordinamento come il nostro, storicamente sbilanciato a favore della conservazione del posto di lavoro rispetto alla tutela del lavoratore nel mercato, di una strumentazione efficace e omnicomprensiva di protezione del reddito dei disoccupati<sup>(23)</sup>, non sorprende pertanto che il sistema italiano di promozione della occupazione risulti ancora oggi largamente egemonizzato da misure a favore degli occupati (Cassa Integrazione e simili) e, come avviene in particolare in edilizia e agricoltura, di integrazione del reddito di lavoratori *già* in possesso di una occupazione in taluni settori particolari, che alimentano un circolo vizioso di « obsolescenza e inerzia nei lavoratori, (rafforzando) le barriere all'entrata di coloro che si presentano per la prima volta nel mondo del lavoro »<sup>(24)</sup>.

Ciò che emerge è un quadro giuridico-istituzionale complessiva-

---

DRI, 1998, 35-36 e F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in DLRI, 1997, 9.

(20) R. PESSI, *Commento all'articolo 4 legge 223/91*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario della L. 23 luglio 1991, n. 223*, in NLCC, 1994, 915.

(21) Per la disciplina comunitaria in materia di aiuti alla ristrutturazione rinvio a M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., cap. II, sez. III, § 17.2.

(22) Ampia ricostruzione in E. BELLÌ, F. ROSSI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito*, in G. DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999. Per un proficuo confronto comparato cfr. E. FRONTINI, G. TABELLINI, *I sussidi di disoccupazione in alcuni paesi europei*, in G. DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro ecc.*, cit., cui *adde*, più recentemente, M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa — Spunti di riflessione per il caso italiano*, rapporto per il Cnel, Roma, giugno 2003 (vedilo anche in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)).

(23) Per le prospettive di riforma rinvio al mio contributo nella Parte III, Sez. (B).

(24) T. TREU, *Lineamenti per una riforma dello stato sociale*, in RGL, 1997, I, 12. Ancora più recentemente Id., *Diritto del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, cit.

mente ben lontano, in termini di attitudine a sostenere la capacità di inserimento professionale dei vari gruppi di lavoratori svantaggiati, dai criteri c.d. di « convergenza » <sup>(25)</sup> delle politiche attive del lavoro stabiliti nell'ambito della Strategia Europea per la occupazione che, come noto, impongono agli Stati membri di raggiungere obiettivi quantitativamente individuati e misurabili con riferimento a tutti i disoccupati prima dei 6 mesi di disoccupazione nel caso dei giovani e prima dei 12 mesi di disoccupazione nel caso degli adulti.

L'assenza di una adeguata strumentazione giuridico-istituzionale idonea a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche mediante misure di flessibilità e investimenti in educazione e in formazione per elevare la qualità della offerta di lavoro e massimizzare così le occasioni di lavoro presenti sul mercato, spiega perché, nel nostro Paese, la parte più cospicua delle politiche attive del lavoro si traduca nella mera concessione di incentivi economici a favore della occupazione in generale, o di specifici gruppi di lavoratori svantaggiati in particolare <sup>(26)</sup>.

« Nel complesso » — si legge infatti nei rapporti annuali di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali — « rimane confermato il quadro più volte descritto per le politiche attive, al cui interno a recitare la parte del leone sono sempre gli schemi di incentivo all'assunzione mediante sgravio contributivo (a cui per molti versi possono essere ricondotti anche i contratti a causa mista) di tipo automatico » <sup>(27)</sup>. L'incessante reiterazione, duplicazione e generalizzazione di queste misure ha tuttavia come effetto preminente quello di attenuare, e in taluni casi persino di annullare completamente, l'impatto dell'incentivo sul sistema delle convenienze, fino a far assumere all'incentivo valore in sé, alla stregua di un espediente rivolto alla pura e semplice riduzione del costo del lavoro, quale alternativa a modifiche ordinamentali di tipo normativo ben più problematiche sul piano del consenso sociale <sup>(28)</sup>. Si tratta dei c.d. « aiuti al funzionamento » del sistema delle imprese che

---

<sup>(25)</sup> Così, alludendo ai parametri di convergenza di cui al Trattato di Maastricht, M. BIAGI, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam ecc.*, cit.

<sup>(26)</sup> Rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, ecc.*, cit.

<sup>(27)</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2001, in <http://www.welfare.gov.it>, 11.

<sup>(28)</sup> Cfr. G. PROSPERETTI, *Intervento*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Atti delle giornate di studio Aidlass, Trento, 4-5 giugno 1999, Giuffrè, Milano, 2000, 334.

sono, come noto <sup>(29)</sup>, non solo superflui sul piano delle logiche di funzionamento delle tecniche di incentivazione della occupazione ma anche incompatibili con il quadro giuridico comunitario in materia di aiuti alla occupazione.

### 3. Il livello comunitario: da vincolo a opportunità.

Alla luce di queste considerazioni risulta di tutta evidenza l'importanza della riforma Biagi rispetto alle indicazioni provenienti dalla Strategia Europea per la occupazione. La legge 14 febbraio 2003, n. 30 e il relativo decreto di attuazione cercano infatti di fornire risposte puntuali a tutte le sollecitazioni provenienti nell'ambito della Strategia Europea per la occupazione. Obiettivo primario della riforma Biagi è infatti la realizzazione di un mercato del lavoro trasparente ed efficiente: un mercato in grado di correggere i gravi squilibri regionali e le insufficienti *performances* del nostro Paese per quanto riguarda occupazione, disoccupazione e creazione di posti di lavoro regolari e di buona qualità. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in particolare, contiene una serie organica e articolata di provvedimenti finalizzati a sostenere la competitività delle imprese, attraverso una nuova organizzazione del lavoro, e l'incremento della occupazione regolare tanto nelle aree più dinamiche quanto — e soprattutto — in quelle meno sviluppate del Paese.

Il provvedimento si basa, nella sostanza, su misure volte alla concreta attuazione degli orientamenti europei in materia di occupazione <sup>(30)</sup> attraverso misure finalizzate:

a) alla creazione di un sistema di servizi per l'impiego moderno ed efficiente, capace di realizzare un reale raccordo tra operatori pubblici e privati, anche mediante l'attivazione di una borsa continua nazionale del lavoro, e di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;

b) alla messa in atto di una strategia coordinata volta a contrastare i fattori di debolezza strutturale della nostra economia: la disoccupazione giovanile, la disoccupazione di lunga durata, la concentra-

---

<sup>(29)</sup> Rinvio ancora al mio *Incentivi alla occupazione, ecc.*, cit.

<sup>(30)</sup> Sulla evoluzione degli orientamenti europei per la occupazione, che hanno recentemente registrato il superamento della logica dei quattro pilastri per collocarsi nella prospettiva, meno sofisticata, dei c.d. dieci comandamenti cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, § 93.

zione della disoccupazione nel Mezzogiorno, il modesto tasso di partecipazione delle donne e degli anziani al mercato del lavoro;

c) alla introduzione di nuove tipologie di contratto utili ad adattare l'organizzazione del lavoro ai mutamenti della economia e anche ad allargare la partecipazione al mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale, ai giovani, alle donne e agli anziani, secondo parametri normativi europei e in modo da rendere il più effettivo possibile il diritto al lavoro garantito dall'articolo 4 della Carta costituzionale;

d) alla introduzione di forme di flessibilità regolata, funzionali non solo alla creazione di nuove possibilità occupazionali, ma anche alla emersione delle molteplici forme di lavoro grigio (le co.co.co.) e nero che oggi caratterizzano, con gravi effetti distorsivi rispetto all'obiettivo di una corretta competizione tra le imprese, il nostro mercato del lavoro;

e) alla ridefinizione degli schemi contrattuali con contenuto formativo, in modo da realizzare percorsi di formazione effettiva e coerenti con l'obiettivo dell'apprendimento lungo l'intero arco della vita e porre termine all'utilizzo improprio, alle stregua di una forma di flessibilità surrettizia, delle forme di lavoro miste a formazione e dei relativi incentivi economici;

f) a garantire uno sviluppo adeguato, e in una cornice giuridica coerente con le logiche della nuova economia e le istanze di tutela del lavoro, dei processi di esternalizzazione, in modo da consentire al sistema delle imprese di beneficiare delle logiche di rete e degli investimenti in capitale digitale e tecnologia (sviluppo delle attività di *facility management*, della logistica, ecc.) e contrastare le forme fraudolente di decentramento produttivo;

g) alla affermazione di un maggiore ruolo delle organizzazioni di tutela e rappresentanza dei lavoratori, a tutti i livelli territoriali, anche nella prospettiva della diffusione delle buone pratiche (c.d. *benchmarking*), e con particolare attenzione alle forme bilaterali, in funzione della gestione di attività utili alle politiche per l'occupazione.

Che si tratti di una riforma Europea lo dimostra anche la circostanza che lo schema di decreto risponde puntualmente alle cinque raccomandazioni sulla occupazione rivolte dal Consiglio all'Italia il 22 luglio 2003 <sup>(31)</sup>. La riforma introduce infatti nuovi e incisivi provvedi-

---

<sup>(31)</sup> Cfr. la Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, sull'attuazione

menti per affrontare, anche attraverso una modulazione a livello territoriale della strumentazione giuridica predisposta dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, gli squilibri regionali per quanto riguarda occupazione, disoccupazione e creazione di posti di lavoro <sup>(32)</sup>. Viene rafforzata ulteriormente la combinazione di politiche attive e promozionali per l'inclusione sociale e per ridurre il lavoro nero, potenziando in particolare gli incentivi di tipo normativo per trasformare il lavoro grigio e irregolare in lavoro dipendente <sup>(33)</sup>. Vengono inoltre realizzate, di concerto con le parti sociali <sup>(34)</sup>, misure intese ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro e a modernizzare l'organizzazione del lavoro, promuovendo a tutti i livelli appropriati la sinergia tra flessibilità e sicurezza e operando, attraverso misure come quelle contenute negli articoli 13 e 14 del decreto, per prevenire l'emarginazione delle fasce svantaggiate <sup>(35)</sup>. Strumenti come i contratti di inserimento, il lavoro intermittente e il nuovo lavoro a tempo parziale sono poi finalizzati ad innalzare i tassi di occupazione dei lavoratori anziani e delle donne <sup>(36)</sup>, mentre la riforma dei contratti a finalità formativa si pone nella logica dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita <sup>(37)</sup>. Infine, si pongono ora le premesse per portare a definitivo compimento la modernizzazione dei servizi per l'impiego, già avviata nel 1997 con il c.d. Pacchetto Treu, anche attraverso la realizzazione di « un sistema computerizzato nazionale di dati sul mercato del lavoro accessibile a tutti gli operatori, migliorando allo stesso tempo la capacità del servizio di collocamento di offrire misure attive e preventive ai disoccupati » <sup>(38)</sup>.

---

delle politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2003/579/CE) consultabile all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(32)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, cit. punto 1: creazione di posti di lavoro.

<sup>(33)</sup> *Ibidem*.

<sup>(34)</sup> Sul ruolo della concertazione e del dialogo sociale nella definizione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cfr. il contributo di V. D'ORONZO nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(35)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, cit. punto 2: affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità.

<sup>(36)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, cit. punto 4: disponibilità di manodopera e invecchiamento attivo.

<sup>(37)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, cit. punto 3: apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

<sup>(38)</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, cit. punto 5: servizi operativi.

L'importanza del quadro comunitario va comunque ben al di là del mero dato tecnico-normativo, che per larga parte deve ancora essere implementato e sperimentato <sup>(39)</sup>. Il riferimento all'Europa appare infatti centrale, prima di tutto, sul piano culturale, che è poi il vero fronte su cui verrà giocata la battaglia decisiva per avviare una reale riforma del mercato del lavoro, che faccia del nostro Paese uno dei principali protagonisti del processo di integrazione europea.

Il confronto con l'Europa e con le indicazioni provenienti dalle politiche comunitarie, subito sino a tempi recenti come vincolo <sup>(40)</sup>, potrebbe invero rivelarsi una grande opportunità per stemperare quelle polemiche provinciali che, nella ruvida contrapposizione massimalista tra fautori della deregolamentazione e conservatori ad oltranza di un impianto giuridico non più adeguato a governare i nuovi mercati del lavoro, hanno accompagnato il processo di riforma avviato dal *Libro Bianco* sul mercato del lavoro. Come è stato giustamente rilevato, il neonato diritto del lavoro comunitario pare infatti avere « occhi per vedere ambiguità e disfunzioni delle vecchie tecniche di tutela che il diritto del lavoro della prima generazione, nato almeno mezzo secolo prima, non è in grado di vedere » <sup>(41)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> Cfr. i contributi raccolti nella sezione *Il diritto transitorio: abrogazione e tempi della riforma*.

<sup>(40)</sup> Si pensi, in particolare, alle politiche comunitarie della concorrenza e al loro impatto sul monopolio pubblico del collocamento, i contratti di formazione e lavoro e i contratti di riallineamento retributivo. Sul punto rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, ecc.*, cit.

<sup>(41)</sup> Così P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO e continuato da L. MENGONI, Giuffrè, Milano, 2000, qui 41-42, in relazione a quanto sostenuto da M. BIAGI, *Intervento*, in AA.VV., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1994, 207-208. In questa prospettiva cfr. anche, per importanti indicazioni di metodo S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e regole della concorrenza in alcuni casi esemplari della Corte di Giustizia Europea*, in *DML*, 2000, spec. 588, che proprio nella prospettiva della Europa comunitaria individua la « chiave più giusta » per affrontare la questione del mutamento del ruolo del diritto (nazionale) del lavoro sotto l'impulso del diritto (comunitario) della concorrenza.

#### 4.

### RIFORME POSSIBILI, RIFORME NECESSARIE: L'UTILITÀ DI UNA COMPARAZIONE TRA IL CASO ITALIANO E QUELLO TEDESCO

SILVIA SPATTINI

SOMMARIO: 1. Introduzione: le riforme del mercato del lavoro in Europa. — 2. In particolare: la riforma del mercato del lavoro tedesco. — 3. Le agenzie di *personal service*: una buona pratica per il raccordo pubblico-privato nella gestione delle criticità del mercato del lavoro. — 4. La nuova disciplina sulla somministrazione di lavoro. — 5. Le politiche di contrasto alla disoccupazione e la mobilità dei lavoratori. — 6. Il sostegno alla occupazione degli *over* cinquanta. — 7. La riforma dell'Ente Federale per il Lavoro e l'istituzione dei *job center*. — 8. Autoimpiego, *mini-job* e contrasto al lavoro irregolare. — 9. Agenda 2010: le politiche attive. — 10. Agenda 2010: le politiche passive. — 11. Osservazioni finali.

#### 1. Introduzione: le riforme del mercato del lavoro in Europa.

Nel corso degli ultimi decenni si è assistito, in molti Paesi europei, ad un impetuoso processo di riforma e rinnovamento del mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego e alle politiche per l'occupazione. Un punto di svolta decisivo, in questa prospettiva, può essere individuato nella definizione, nel Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo del 1997 <sup>(1)</sup>, di una Strategia Europea per l'occupazione <sup>(2)</sup>. Il metodo di coordinamento aperto per obiettivi, tra cui vanno ricordati soprattutto quelli dell'adattabilità e dell'occupabilità, ha rappresentato un presupposto ineludibile per avviare il processo di modernizzazione delle regole di funzionamento dei mercati del lavoro, secondo le indicazioni provenienti dalla sede comunitaria e anche alla luce della circolazione di modelli e buone

---

<sup>(1)</sup> Le conclusioni del Consiglio Straordinario sulla occupazione di Lussemburgo del 20/21 novembre 1997 sono in *DRI*, 1998, n. 1, 122-126.

<sup>(2)</sup> Cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, che precede.

pratiche secondo la logica del c.d. *benchmarking* <sup>(3)</sup>. Secondo quella che è stata una precoce intuizione della dottrina italiana <sup>(4)</sup>, il processo di riforma dei mercati del lavoro europei è andato oltre il semplice coordinamento per macro-obiettivo, fino a realizzare una vera e propria convergenza in tema di politiche per il lavoro e l'occupazione.

Paesi come la Germania, l'Olanda e la Gran Bretagna hanno riformato in particolare i servizi pubblici per l'impiego attraverso una integrazione di diverse funzioni quali l'intermediazione di domanda e offerta di lavoro e la gestione delle prestazioni sociali e di sostegno al reddito, creando un unico punto di riferimento per il cittadino/lavoratore e realizzando un'ottimizzazione dei servizi prestati, anche attraverso l'incentivazione dei lavoratori disoccupati nella ricerca attiva di un lavoro <sup>(5)</sup>. Politiche attive di sostegno del lavoratore sul mercato e riforme del sistema degli ammortizzatori sociali <sup>(6)</sup> si sono generalmente tradotte in vere e proprie politiche di *workfare*, secondo modelli di intervento nel mercato del lavoro da tempo prospettati nell'ambito della riflessione scientifica. In questo contesto, la tendenza generale è caratterizzata da un passaggio dalle politiche passive di sostegno al reddito alle politiche attive, nel senso che l'impegno finanziario degli Stati si sposta dalle prime verso le seconde, nel tentativo di combattere la disoccupazione attraverso strumenti che consentano l'inserimento e il reinserimento dei lavoratori nel mercato, piuttosto che sostenere passivamente il reddito dei lavoratori disoccupati.

Anche il nostro Paese si è mosso in questa direzione. Tuttavia, e a differenza di quanto avvenuto in Europa, il processo di riforma del mercato del lavoro italiano è risultato alquanto controverso, come dimostrano i toni del dibattito scaturito dalla pubblicazione nell'ottobre del 2001 del *Libro Bianco* del Governo sul mercato del lavoro in

<sup>(3)</sup> In tema cfr. M. TIRABOSCHI, *Le funzioni del benchmarking nelle politiche attive del lavoro in Europa*, relazione al convegno di Italia Lavoro su Benchmarking delle best practices delle politiche attive del lavoro in Europa, Roma, 10 giugno 2002, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(4)</sup> Cfr. M. BIAGI, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?* in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(5)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 123-136.

<sup>(6)</sup> Sul sistema degli ammortizzatori sociali nel progetto di riforma in Italia, cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte III, Sez. (B), che segue.



Italia. Quello che avrebbe potuto essere un dibattito costruttivo e articolato su un complesso insieme di proposte di riforma del mercato del lavoro si è presto ridotto a uno scontro sull'articolo 18 Stat. lav., oscurando di conseguenza le altre rilevanti questioni.

Uscendo dai confini nazionali, risulta di particolare interesse l'analisi di ciò che sta accadendo in un paese con un forte sistema di protezione sociale, come la Germania, nel momento in cui una coalizione di centro-sinistra approva una complessa riforma del mercato del lavoro per molti versi analoga a quella prospettata con il disegno di legge n. 848 del novembre 2001 in Italia. Come si cercherà di descrivere nel prosieguo di questo scritto, partendo dagli stessi presupposti italiani e utilizzando sostanzialmente la stessa metodologia, cioè affidando a una commissione di esperti lo studio della situazione del mercato del lavoro e chiedendo loro di prospettare possibili soluzioni, il risultato è stato simile: l'elaborazione di un complesso insieme di proposte che vanno nella direzione di riformare il mercato del lavoro, nel senso di una maggiore deregolamentazione e flessibilizzazione regolata.

Come vedremo, il Governo tedesco ha accolto tutte le proposte formulate dalla commissione di esperti e, continuando sulla strada delle riforme, è arrivato a proporre, oltre ad una riforma delle pensioni, la revisione della disciplina dei licenziamenti, consistente sostanzialmente in una deroga dell'applicazione della legge di tutela contro i licenziamenti nei confronti di datori di lavoro con 5 dipendenti (soglia per l'applicazione della legge), consentendo loro di assumere lavoratori a tempo determinato senza che debba scattare l'applicazione di detta legge.

Per poter compiere un parallelismo fra riforme italiane e tedesche è necessario descrivere quali sono stati i principi ispiratori, le proposte di riforma e le riforme già attuate nella realtà tedesca, che peraltro hanno in parte ispirato il legislatore delegato italiano.

## **2. In particolare: la riforma del mercato del lavoro tedesco.**

Nel tentativo di ridurre la conflittualità sociale, attraverso una nuova forma di creazione del consenso fra le parti sociali, e di attuare interventi efficaci per una modernizzazione del mercato del lavoro, il Governo tedesco costituì già nel 1998 l'Alleanza per il lavoro (*Bündnis für Arbeit*), organo tripartito in cui sedevano rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e del Governo, che doveva consentire un

confronto permanente sulle questioni rilevanti del mercato del lavoro, con lo scopo principale della riduzione della disoccupazione e del rafforzamento della competitività economica, auspicando la condivisione di interventi volti a ridurre alcune rigidità del sistema tedesco (7). In quest'ottica, l'attività dell'Alleanza per il lavoro è stata caratterizzata da questioni quali: la politica dei redditi, la flessibilizzazione del lavoro, la formazione professionale, le pensioni.

Con il passare del tempo, è risultato sempre più evidente la difficoltà di funzionamento dell'Alleanza, dovuta in particolare a contrasti fra le parti, riguardanti non soltanto il merito dei temi trattati, ma anche l'ambito di competenza dell'Alleanza stessa. Posizioni antitetiche sono state assunte dalle parti sociali relativamente per esempio alla politica dei redditi. I datori di lavoro ritenevano che tale questione fosse legittimamente di competenza dell'Alleanza, mentre i rappresentanti dei lavoratori volevano riservare tale questione alla contrattazione collettiva, temendo una perdita di potere e funzione della contrattazione stessa.

Il contrasto crescente all'interno dell'Alleanza per il lavoro non poteva che portare a un fallimento del tentativo di condivisione delle riforme nel mercato del lavoro e della regolamentazione del lavoro stesso, attuato attraverso la *Bündnis für Arbeit* (8).

Naufragato questo tentativo di realizzare una modernizzazione del mercato del lavoro, e irrisolto uno degli obiettivi primi dell'Alleanza per il lavoro, cioè l'attuazione di misure o riforme dirette alla riduzione della disoccupazione (9), il Governo si ritrovava ancora di fronte alla necessità di affrontare tale questione, di prospettare all'opinione pub-

---

(7) F. PASQUINI, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Occupabilità, politiche attive del lavoro e dialogo sociale in Europa: esperienze a confronto. Presentazione della ricerca e quadro di riferimento concettuale*, relazione presentata nell'ambito del Progetto ERGON 2003 su *Convergenza, coesione e sviluppo nelle politiche attive del lavoro in Europa*, Roma, 2003, in collana del Dipartimento di Economia Aziendale (anche in *www.csmb.unimo.it*).

(8) L'ultima seduta della *Bündnis für Arbeit* si tenne nel gennaio 2002.

(9) All'inizio del 2002 il tasso di disoccupazione era del 10,4 per cento, ma dopo un miglioramento nel corso del 2002, esso riprese a crescere, per raggiungere nel febbraio 2003 il picco massimo del 11,3 per cento.

La fonte dei dati è l'ufficio federale di statistica *Statistisches Bundesamt Deutschland*. I dati sono consultabili sul relativo sito internet *www.destatis.de*, in particolare alla pagina *www.destatis.de/indicators/d/arb210ad.htm*.

blica, particolarmente attenta a tale problema, una possibile soluzione <sup>(10)</sup>.

L'impegno del Governo Schröder nella lotta alla disoccupazione e nella modernizzazione del mercato del lavoro si tradusse allora nell'istituzione (nel febbraio del 2002) di una commissione, costituita da rappresentanti del mondo dell'economia, delle imprese, della politica, delle associazioni datoriali e dei sindacati, denominata ufficialmente *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (servizi moderni per il mercato del lavoro) e successivamente definita informalmente Commissione Hartz <sup>(11)</sup>.

Nel documento di attribuzione dell'incarico alla Commissione, il Governo tedesco definì gli obiettivi posti alla Commissione stessa, consistenti innanzitutto nella definizione di misure d'urgenza che consentissero l'introduzione di moderne strutture di regolazione del mercato del lavoro, nel rafforzamento della concorrenza nell'intermediazione, nel raccordo tra operatori pubblici e privati <sup>(12)</sup>, nonché in un sostanziale miglioramento della qualità dei servizi offerti. Gli ambiti di maggiore interesse evidenziati dal Governo, sui quali si richiedeva una particolare attenzione da parte della Commissione, riguardavano l'intermediazione, la formazione professionale, la riorganizzazione delle strutture relative ai servizi per l'impiego, la corresponsione delle prestazioni sociali (anche attraverso l'unificazione dei sussidi di disoccupazione e i sussidi sociali) e le politiche attive del lavoro.

Sulla base di queste indicazioni la Commissione ha elaborato, e affidato ad un rapporto <sup>(13)</sup>, le sue proposte, che si sono concentrate in

---

<sup>(10)</sup> La preoccupazione del Governo tedesco dipendeva anche dal fatto che nel settembre del 2002 si sarebbero svolte le elezioni politiche, gli elettori avrebbero tenuto in notevole considerazione l'impegno del Governo uscente nella lotta alla disoccupazione.

<sup>(11)</sup> La commissione ha assunto tale denominazione dal nome del suo presidente, Peter Hartz, direttore del personale della Volkswagen.

<sup>(12)</sup> Per un confronto con la situazione italiana, cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, nel contributo della Parte II, Sez. (A).

<sup>(13)</sup> Il rapporto della Commissione *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* — *Bericht der Kommission* è stato pubblicato il 16 agosto 2002 e può essere consultato anche sul sito del Centro Studi «Marco Biagi» all'indirizzo <http://www.csmb.unimo.it/docs/bericht-gesamt.pdf>.

Tra i primi commenti del rapporto cfr. RIESTER, *Ein Wegweisendes Reformkonzept und Handlungsauftrag für die Zukunft*, in *Bundesarbeitsblatt*, 2002, n. 9 e più recentemente cfr. *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, *Die Hartz-Reformen ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblem?*, in *Dokumentation*, febbraio 2003, n.

particolare sulla riorganizzazione dell'Ente Federale per il lavoro e degli uffici di collocamento, sulla prevenzione della disoccupazione e sulla rapidità di inserimento o reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, sulla promozione dell'occupazione dei lavoratori anziani, sulla formazione dei giovani, sull'autoimprenditorialità e sulla riforma delle prestazioni di sostegno al reddito.

Il Governo ha subito fatte proprie le proposte della Commissione, elaborando inizialmente due disegni di legge, che in breve tempo sono stati portati all'approvazione del Parlamento e sono entrati in vigore dal 1° gennaio 2003 con il nome di « Prima e Seconda legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro »<sup>(14)</sup>. A completamento di questi primi provvedimenti e a recepimento completo delle proposte della Commissione, il Governo tedesco ha inoltre presentato all'esame del Parlamento due ulteriori proposte legislative, diventate legge in ottobre con il nome di « Terza e Quarta legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro »<sup>(15)</sup>.

### **3. Le agenzie di *personal service*: una buona pratica per il raccordo pubblico-privato nella gestione delle criticità del mercato del lavoro.**

Uno degli obiettivi prioritari del Governo, nell'ambito del mercato del lavoro, risultava sicuramente essere la riduzione della disoccupazione e in particolare, attraverso la Commissione, l'elaborazione di una strategia di intervento in tale campo. Nel tentativo di fornire un possibile strumento nella lotta alla disoccupazione, la Commissione Hartz ha elaborato una delle proposte più innovative, suggerendo

---

518. Per una descrizione più analitica delle proposte formulate dalla Commissione rinvio a S. SPATTINI, *Le prospettive di riforma del mercato del lavoro: le proposte della Commissione Hartz*, in *DRI*, 2002, n. 4, 684, *Bundesanstalt für Arbeit, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt — Stellungnahme des IAB zur Bericht der « Hartz-Kommission »*, in *IAB Werkstattbericht*, 2003, n. 13, e su posizioni critiche cfr. B. KELLER, *The Hartz Commission Recommendations and Beyond: An Intermediate Assessment*, in *IJCLLIR*, 2003, n. 3, 363 ss.

<sup>(14)</sup> In tedesco *Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*.

<sup>(15)</sup> In tedesco *Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. La terza legge è stata definitivamente approvata dal Parlamento il 17 ottobre 2003, mentre la quarta deve essere nuovamente approvata dal Senato. Entrambe entreranno in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2004, con una introduzione progressiva delle relative disposizioni.

l'introduzione delle c.d. agenzie di *personal service* <sup>(16)</sup>, consistenti sostanzialmente in agenzie di lavoro interinale con il compito di collocare lavoratori disoccupati.

Ritenendo che la fornitura di manodopera possa costituire un utile ed efficace strumento nella lotta alla disoccupazione e nel miglioramento della qualità dell'incontro fra domanda e offerta del lavoro, la « Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » ha recepito la proposta della Commissione, disciplinando l'introduzione di dette agenzie presso ogni ufficio di collocamento.

L'organizzazione di questo servizio può essere realizzato attraverso la conclusione di un contratto fra gli uffici di collocamento e le agenzie di fornitura di manodopera già operanti e debitamente autorizzate a tal fine <sup>(17)</sup>, mentre dove non sia possibile realizzare accordi di questo tipo, all'ufficio di collocamento è concesso avere una partecipazione nella agenzia oppure costituirla autonomamente.

Come brevemente anticipato, il compito fondamentale delle agenzie consiste nel collocare, presso aziende terze in modo permanente, i lavoratori disoccupati individuati dagli uffici di collocamento e dalle agenzie stesse, utilizzando lo strumento della somministrazione di manodopera <sup>(18)</sup>, in altre parole l'agenzia invia il lavoratore in missione presso un'impresa utilizzatrice con lo scopo di collocarlo in modo permanente presso questa o altra impresa. I lavoratori destinatari di tale misura sono principalmente soggetti che hanno difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro <sup>(19)</sup>.

Accanto all'obiettivo principale consistente nel collocamento dei lavoratori, l'agenzia è anche responsabile della loro qualificazione professionale, che viene realizzata attraverso brevi periodi di formazione (nei periodi di disponibilità fra due missioni), con l'obiettivo di fornire ai lavoratori ulteriori strumenti e conoscenze tali da renderli più facilmente collocabili nel mercato del lavoro.

---

<sup>(16)</sup> Cfr. J. ULBER, *Personal-Service-Agenturen und Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung*, in *AuR*, 2003, n. 1, inoltre S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

<sup>(17)</sup> Il contratto che viene concluso ha una durata di 24 mesi e se l'attività dell'agenzia viene svolta proficuamente, il contratto può essere rinnovato una sola volta per ulteriori 24 mesi.

<sup>(18)</sup> La durata del rapporto di lavoro fra il lavoratore e l'agenzia deve essere compresa fra i 9 e i 12 mesi.

<sup>(19)</sup> In particolare si tratta di lavoratori privi di un diploma professionale, di disoccupati di lunga durata, di disabili e di disoccupati più anziani.

Dal momento in cui la funzione di agenzie di *personal service* viene assunta prioritariamente da agenzie di fornitura di manodopera, esse saranno disponibili a svolgere questa attività soltanto se possono realizzare un profitto. Questo si concretizza attraverso i compensi mensili (stabiliti dall'offerta di partecipazione alla gara d'appalto per l'attribuzione del servizio) erogati dal momento dell'assunzione del lavoratore da parte dell'agenzia e attraverso il premio stabilito per il raggiungimento dell'obiettivo del collocamento del lavoratore <sup>(20)</sup>. Tali compensi sono previsti essere decrescenti nel tempo, in modo da incentivare l'agenzia verso un rapido collocamento del lavoratore disoccupato, in quanto la permanenza del lavoratore alle dipendenze dell'agenzia comporterà una continua riduzione del margine di guadagno <sup>(21)</sup>.

#### 4. La nuova disciplina sulla somministrazione di lavoro.

Come già accennato in precedenza, sia la Commissione Hartz sia il Governo tedesco hanno creduto nelle potenzialità della fornitura di manodopera come strumento di lotta alla disoccupazione e di inserimento e reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, anche attraverso le agenzie di *personal service*. Per concretizzare l'efficacia di tale strumento risultava necessario un intervento sulla relativa disciplina normativa, mediante una riduzione delle limitazioni e dei divieti e quindi una maggiore liberalizzazione della fattispecie <sup>(22)</sup>.

Dal 1972, anno di legalizzazione della fornitura di manodopera attraverso l'introduzione della *AüG (Arbeitsnehmerüberlassungsgesetz)*, a oggi, la legge è stata modificata più volte sempre nella direzione di una sua deregolamentazione <sup>(23)</sup>. Per comprendere l'evoluzione che la regolamentazione legale di tale materia ha subito, si può ricordare a titolo esemplificativo che storicamente la durata del contratto di forn-

---

<sup>(20)</sup> Il premio per il collocamento del lavoratore viene erogato in due *tranche*, la prima al momento dell'assunzione del lavoratore intermediato presso una impresa terza con un contratto di durata almeno trimestrale e la seconda *tranche*, quando il contratto del lavoratore supera i 6 mesi.

<sup>(21)</sup> In ottobre 2003, le agenzie di *personal service* erano 880 e occupavano 21.400 lavoratori precedentemente disoccupati.

<sup>(22)</sup> Cfr. B. WAAS, *Temporary Work in Germany: Reflections on Recent Developments*, in *IJCLLIR*, 2003, n. 3, 387 ss.

<sup>(23)</sup> Cfr. E. J. JAHN, *Ein Danaergeschenk für die Leiharbeitsbranche?*, in *IABMaterialien*, 2002, n. 4.

tura di manodopera era limitata a 3 mesi, nel 1985 fu portata a 6 mesi, nel 1994 a 9 mesi, per arrivare nel 1997 a 12 mesi e nel 2002 a 24. Ora la « Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » ha modificato ulteriormente la *AüG*, sancendo l'eliminazione della durata massima del contratto di fornitura di manodopera, legalizzando di conseguenza la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Sempre nella direzione di una deregolamentazione della fattispecie, ha subito una evoluzione uno dei tratti caratterizzanti il modello tedesco della fornitura di manodopera e consistenti nell'obbligo di costituzione di un contratto a tempo indeterminato fra lavoratore intermittente e l'agenzia <sup>(24)</sup> e nel conseguente divieto di attivazione di contratti a termine. Tale divieto originario fu modificato nel 1997 attraverso la concessione della costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato, anche se contemporaneamente permaneva il divieto di riassunzione a tempo determinato dello stesso lavoratore e il divieto di sincronizzazione, cioè della coincidenza della durata del contratto fra il lavoratore intermittente e l'agenzia con quella del contratto di fornitura, a meno di ragioni dipendenti dalla persona del lavoratore stesso.

Ponendosi come obiettivo l'ampliamento delle possibilità di ricorso a tale fattispecie, diventava necessario intervenire rispetto a questi divieti, infatti la « Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » ha sancito l'eliminazione dei divieti elencati, introducendo di conseguenza la possibilità di assunzione, da parte delle agenzie di fornitura di manodopera, di lavoratori a tempo determinato, della possibilità di concludere più contratti di lavoro a termine successivi con lo stesso lavoratore e della coincidenza della durata del contratto fra lavoratore e agenzia con il periodo previsto per la missione del lavoratore presso una impresa utilizzatrice <sup>(25)</sup>.

Nella stessa prospettiva di deregolamentazione della normativa in materia di fornitura di manodopera si colloca anche l'introduzione

---

<sup>(24)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, 160 ss.

<sup>(25)</sup> In riferimento a questi divieti, si può affermare che la normativa italiana non poneva altrettanti vincoli, se non quelli relativi ai casi tipizzati per il ricorso alla fornitura di manodopera.

della possibilità di cessione di manodopera nel settore edile, che era precedentemente vietata <sup>(26)</sup>.

Per la realtà tedesca, nell'ambito della legislazione in materia di fornitura di manodopera, sembra configurare una rilevante innovazione l'introduzione del principio di pari trattamento per i lavoratori intermittenti, infatti fino alla modifica recentemente introdotta, sempre ad opera della « Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro », questi lavoratori non godevano della parità di trattamento prevista, per esempio, in Italia e nella maggior parte degli stati europei <sup>(27)</sup>. Per completezza occorre precisare che nel 2002 era stato in realtà introdotto il principio della parità di trattamento fra i lavoratori intermittenti e i lavoratori dell'impresa utilizzatrice che svolgevano le stesse mansioni, ma tale obbligo cominciava ad operare soltanto a decorrere del tredicesimo mese di permanenza del lavoratore nella stessa impresa utilizzatrice, determinando nella realtà una limitata attuazione di tale principio.

In virtù della nuova legge, ora le principali condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, del lavoratore intermittente devono corrispondere a quelle dei lavoratori comparabili dell'impresa utilizzatrice, anche se sono previste due possibili deroghe a tale principio: durante le prime 6 settimane del rapporto di lavoro, nel caso in cui il lavoratore intermittente fosse precedentemente disoccupato (anche se la retribuzione non può essere inferiore all'indennità di disoccupazione) e nei casi previsti dal contratto collettivo.

Mentre in precedenza la parità di trattamento era sostanzialmente un'eccezione alla regola, che operava soltanto in casi generalmente limitati, quando cioè la missione del lavoratore intermittente presso la stessa impresa utilizzatrice si protraeva per più di un anno, la legislazione attuale ha capovolto la questione, sancendo la regola dell'appli-

---

<sup>(26)</sup> Per completezza occorre aggiungere che era in effetti consentita la cessione di manodopera soltanto fra imprese appartenenti al settore edile.

<sup>(27)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Staff-leasing e somministrazione professionale di manodopera in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.* A tale proposito, occorre sottolineare che il legislatore tedesco ha dovuto introdurre questa modifica alla legge che regola la fornitura di manodopera in quanto la proposta di direttiva europea in elaborazione mira a garantire per i lavoratori temporanei condizioni lavorative almeno identiche a quelle che essi godrebbero se fossero direttamente assunti dall'impresa utilizzatrice. La direttiva però, invece di parlare di principio di parità di trattamento, definisce un più generico principio di non discriminazione.



cazione della parità di trattamento e l'eccezione consistente nella deroga a tale principio in casi precedentemente indicati.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore della nuova disciplina normativa della cessione di manodopera, la legge di riforma del mercato del lavoro prevede che le modifiche apportate decorrano dal 1 gennaio 2004. Alle parti sociali però è attribuita la facoltà di applicare anzitempo la nuova regolamentazione della fornitura di manodopera mediante la conclusione di contratti collettivi che prevedano tale possibilità. Questa procedura consente quindi di eliminare prima del 2004 i divieti di conclusione di contratti a tempo determinato, il divieto di riassunzione, il divieto di sincronizzazione e la limitazione temporale della cessione di manodopera.

## **5. Le politiche di contrasto alla disoccupazione e la mobilità dei lavoratori.**

La strategia suggerita dalla Commissione Hartz, nel prospettare misure di intervento dirette alla riduzione della disoccupazione, si è basata principalmente sul concetto della prevenzione e della flessibilità <sup>(28)</sup>.

Un primo esempio di prevenzione si ritrova nella « Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » che, con decorrenza 1 luglio 2003, ha imposto l'obbligo da parte del lavoratore di comunicazione anticipata all'ufficio di collocamento dello suo *status* di disoccupato. L'obbligo in capo al lavoratore consiste quindi nel comunicare personalmente all'ufficio di collocamento la cessazione del suo rapporto di lavoro non appena ne venga a conoscenza, sia nel caso di licenziamento, sia di dimissioni.

La *ratio* dell'introduzione di tale obbligo risiede nell'obiettivo di anticipare, per quanto possibile, le misure attuabili per l'immediato reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro e di ridurre di conseguenza l'eventuale periodo di disoccupazione, attraverso l'impegno attivo del lavoratore nella ricerca di una nuova occupazione oppure nella formazione, già nel periodo che trascorre fra il recesso e la conclusione effettiva del rapporto di lavoro.

In presenza di un contratto di lavoro a tempo indeterminato,

---

<sup>(28)</sup> Cfr. H. SEIFERT, *Präventive Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Anpassungsflexibilität — Neue Impulse durch die Hartz-Kommission*, in *WSI Mitteilungen*, 2003, n. 5.

l'obbligo in capo al lavoratore insorge nel momento del recesso (sia in caso di dimissioni, sia di licenziamento). Relativamente ad un contratto a tempo determinato, l'obbligo del lavoratore insorge non prima di 3 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Allo stesso modo sono obbligati anche i lavoratori impiegati attraverso un contratto di formazione professionale.

Rispetto a questa prescrizione, ai datori di lavoro è affidata la responsabilità di informazione dei lavoratori relativamente al loro obbligo di comunicazione anticipata all'ufficio di collocamento della imminente disoccupazione e della necessità di una ricerca attiva di una nuova occupazione. Al datore di lavoro è inoltre fatto obbligo di concedere al lavoratore in procinto di lasciare il suo posto di lavoro dei permessi per la ricerca di una nuova occupazione oppure per partecipare a programmi di riqualificazione professionale.

Perché l'obbligo di comunicazione anticipata della disoccupazione possa essere una misura efficace di prevenzione della disoccupazione di lungo periodo, attraverso l'immediato impegno da parte del lavoratore e dell'ufficio di collocamento nelle ricerca attiva di una occupazione e nell'attuazione di misure di formazione e reinserimento, la legge ha previsto delle sanzioni in caso di violazione dell'obbligo, consistenti in una riduzione dell'indennità di disoccupazione di importi determinati <sup>(29)</sup>.

Nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione dei lavoratori disoccupati e di una riduzione del periodo di disoccupazione (con conseguente riduzione di costi sociali per lo Stato), si colloca un primo intervento sul sistema dell'indennità di disoccupazione, in particolare attraverso una maggiore severità delle sanzioni, in caso di rifiuto da parte di un beneficiario dell'indennità di disoccupazione di un lavoro « accettabile ».

Sulla definizione dell'accettabilità (*Zumutbarkeit*) di un posto di lavoro, interviene la « Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » stabilendo che in via generale sia da considerare accettabile un nuovo impiego per un lavoratore disoccupato anche se ciò comporta la necessità di un trasferimento. Soltanto nel caso di

---

<sup>(29)</sup> Il § 140 del codice sociale III stabilisce una riduzione di 7 euro al giorno per una indennità di disoccupazione fino a 400 euro a settimana; di 35 euro al giorno per una indennità fino a 700 euro a settimana; di 50 euro al giorno per una indennità oltre i 700 euro a settimana. La sanzione massima corrisponde a 30 giorni di sanzione.

lavoratori con « legami familiari »<sup>(30)</sup>, un lavoro che dovesse comportare tale trasferimento potrebbe essere considerato inaccettabile.

Tale intervento mira a contrastare l'effetto disincentivante rispetto alla ricerca di una nuova occupazione, dipendente dall'erogazione di prestazioni elevate e protratte nel tempo, basate soltanto sullo stato di disoccupazione, inteso come assenza di una occupazione.

In base a tali considerazioni, il legislatore ha stabilito una sospensione dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld*), nel caso di rinuncia da parte del lavoratore disoccupato e beneficiario della prestazione sociale a un posto di lavoro o di rifiuto dell'offerta di un impiego senza una valida ragione. A questo si aggiunge inoltre l'inversione dell'onere della prova, ora a carico del lavoratore<sup>(31)</sup>.

In particolare sono state rimodulate le sanzioni in caso di rifiuto di un impiego e di rifiuto o interruzione di un programma di reinserimento nel mercato del lavoro. Se in precedenza la sanzione comportava una sospensione dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione di 12 settimane, con la nuova legge è stato stabilito che nel caso della prima violazione la sospensione sia di 3 settimane, nel caso di una seconda violazione la sospensione sia di 6 settimane e nel caso di ulteriori violazioni la sospensione salga a 12 settimane. Il cumulo di sanzioni per 21 settimane porta all'estinzione del diritto alla prestazione.

Come contropartita della accettabilità di un impiego comportante un trasferimento e come incentivo alla mobilità dei lavoratori, il sistema tedesco già prevedeva una serie di sussidi e contributi, diretti a compensare i maggiori costi di trasporto o di trasloco connessi alla nuova occupazione. Ora la nuova legge, nella prospettiva di un contenimento dei costi dell'esteso stato sociale, interviene per semplificare tale sistema, anche se i contributi per la mobilità permangono<sup>(32)</sup>.

Per aumentare le possibilità di collocamento e di reinserimento nel

---

<sup>(30)</sup> Così il testo della legge, in tedesco *familiären Bindungen*.

<sup>(31)</sup> Se in precedenza era l'ufficio di collocamento che doveva dimostrare la sussistenza di comportamenti colposi da parte del lavoratore nel determinare la sua disoccupazione oppure la permanenza di tale stato, ora è il lavoratore disoccupato e beneficiario dell'indennità che deve dimostrare l'involontarietà della sua condizione.

<sup>(32)</sup> Un esempio di questi contributi è il sussidio, definito di transizione (*Übergangshilfe*), ha lo scopo di garantire la sussistenza dei lavoratori nel periodo fra l'accettazione di un nuovo lavoro e la prima retribuzione. Esso può essere erogato in forma di prestito senza interessi per un ammontare di massimo 1.000 euro e può essere restituito dal lavoratore in 10 rate.

mercato del lavoro di lavoratori disoccupati con necessità di riqualificazione professionale, il governo tedesco ha previsto l'introduzione di un buono per la formazione (*Bildungsgutschein*).

Attraverso la costituzione di tale buono, si è inteso creare uno strumento di responsabilizzazione del lavoratore relativamente alle sue capacità professionali e possibilità di collocamento e contemporaneamente uno strumento che introduca maggiore concorrenza nel mercato degli operatori della formazione. Attraverso questo buono, infatti, il lavoratore ha la possibilità di scegliere liberamente fra le misure e le strutture formative autorizzate.

Il buono per la formazione viene rilasciato al lavoratore dall'ufficio di collocamento e contiene le indicazioni relative agli obiettivi della formazione, ai contenuti della qualificazione professionale, alla durata massima della formazione, stabilita in base alle necessità del singolo individuo. Il buono ha una validità di 3 mesi, periodo entro il quale deve essere utilizzato <sup>(33)</sup>.

## 6. Il sostegno alla occupazione degli over cinquanta.

In linea con le indicazioni comunitarie circa la promozione della permanenza dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro <sup>(34)</sup>, il Governo tedesco ha voluto predisporre alcuni interventi in tale ambito con lo scopo di prevenire una uscita anticipata dal mercato del lavoro e di ridurre il rischio di una disoccupazione di lungo periodo.

In particolare, per incentivare il reinserimento dei lavoratori ultracinquantenni nel mercato del lavoro, consentendo la loro uscita dal sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione, la « Prima legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » ha previsto una integrazione della retribuzione per i lavoratori, ultracinquantenni appunto, disoccupati o a rischio di disoccupazione, che avrebbero ancora diritto all'indennità di disoccupazione per almeno 180 giorni e che accettano, pur di rientrare nel mercato del lavoro, un'occupazione con una retribuzione inferiore a quella precedentemente percepita.

La misura consiste sostanzialmente in una integrazione della retri-

---

<sup>(33)</sup> Cfr. *Informationen zum Bildungsgutschein für Arbeitnehmer*, consultabile e scaricabile all'indirizzo [www.arbeitsamt.de/hst/services/bildungsgutschein/bildungsgutschein.pdf](http://www.arbeitsamt.de/hst/services/bildungsgutschein/bildungsgutschein.pdf).

<sup>(34)</sup> Cfr. COM(2002), 9 def., *Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva*, gennaio, 2002.

bUZIONE CORRISPONDENTE AL 50 PER CENTO DELLA DIFFERENZA FRA LE RETRIBUZIONI NETTE PRIMA E DOPO LA DISOCCUPAZIONE E IN UNA ASSICURAZIONE PREVIDENZIALE SUPPLEMENTARE FACOLTATIVA CALCOLATA SUL 90 PER CENTO DELLA RETRIBUZIONE PRECEDENTEMENTE PERCEPITA <sup>(35)</sup>. I BENEFICIARI DI TALE MISURA HANNO DIRITTO ALLA PRESTAZIONE PER IL PERIODO RESIDUO PER IL QUALE AVREBBERO ANCORA TITOLO ALL'INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE.

NELLA PROSPETTIVA DI INCENTIVAZIONE DELLA PERMANENZA DEI LAVORATORI ANZIANI NEL MERCATO DEL LAVORO, IL GOVERNO HA PREVISTO UNA ULTERIORE PROMOZIONE CONCRETA DELL'OCCUPAZIONE DI TALI SOGGETTI, ATTRAVERSO L'INTRODUZIONE DI ALCUNI INCENTIVI ECONOMICI E NORMATIVI. PER I DATORI DI LAVORO CHE ASSUMONO LAVORATORI ULTRACINQUANTENNI È PREVISTA L'ESENZIONE DAL VERSAMENTO DEI CONTRIBUTI SOCIALI PER LA DISOCCUPAZIONE (3,25 PER CENTO) SULLE RETRIBUZIONI DEI LAVORATORI STESSI, MENTRE PER I LAVORATORI I CONTRIBUTI SONO RIDOTTI ALLA METÀ DELL'IMPORTO.

SUL VERSANTE DEGLI INCENTIVI NORMATIVI, LA « PRIMA LEGGE SULLA MODERNIZZAZIONE DEI SERVIZI NEL MERCATO DEL LAVORO » HA VOLUTO AMPLIARE IL CAMPO DI APPLICAZIONE DEL CONTRATTO DI LAVORO A TERMINE RISPETTO AI LAVORATORI ANZIANI. LA LEGGE HA INFATTI INTRODOTTTO UNA DEROGA PER 4 ANNI ALLA *Teilzeit-und Befristungsgesetz*, CIOÈ ALLA LEGGE SUL LAVORO A TEMPO PARZIALE E A TERMINE, MEDIANTE LA RIDUZIONE DA 58 A 52 ANNI DELLA SOGLIA DI ETÀ PER LA STIPULAZIONI DI CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO SENZA LA NECESSITÀ DI UN MOTIVO SPECIFICO E SENZA UN LIMITE MASSIMO PER LA RELATIVA DURATA DEL CONTRATTO <sup>(36)</sup>, RITENENDO QUINDI CHE LA POSSIBILITÀ DI UTILIZZARE PIÙ FLESSIBILMENTE QUESTO STRUMENTO POTESSE PORTARE VANTAGGI OCCUPAZIONALI NELLA CATEGORIA DI LAVORATORI CONSIDERATA.

## **7. La riforma dell'Ente Federale per il Lavoro e l'istituzione dei *job center*.**

NELLA PROSPETTIVA DI UNA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO, LA COMMISSIONE HARTZ E DI SEGUITO IL GOVERNO TEDESCO HANNO RITENUTO FONDAMENTALE UNA RIFORMA ANCHE DELL'ORGANO CHE GESTISCE IL MERCATO DEL

---

<sup>(35)</sup> Il contributo per la garanzia del livello retributivo non è corrisposto nel caso in cui: la differenza fra le retribuzioni nette sia inferiore a 50 euro, il lavoratore sia stato precedentemente un datore di lavoro, il lavoratore lavori per una agenzia di *personal service*, il lavoratore percepisca una pensione.

<sup>(36)</sup> A tutela del lavoratore, è in ogni caso previsto che non sia possibile la conclusione di un contratto a termine in base a tale deroga, se fra il lavoratore e il datore di lavoro esisteva in precedenza un contratto a tempo indeterminato e siano trascorsi meno di 6 mesi dalla cessazione del primo contratto.

lavoro, cioè del *Bundesanstalt für Arbeit* (Ente federale per il lavoro), resasi necessaria anche a causa di uno scandalo, conseguente alla manipolazione di statistiche inerenti il numero di lavoratori collocati dagli uffici pubblici di collocamento.

La Commissione Hartz suggerì nel suo rapporto che l'attività dell'Ente dovesse concentrarsi prevalentemente sul collocamento e sul reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di una più rapida mediazione fra domanda e offerta di lavoro e un miglioramento della qualità dei servizi offerti <sup>(37)</sup>. Sulla base di queste indicazioni, la « Terza legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » ha sancito la trasformazione dell'Ente federale per il lavoro in *Bundesagentur für Arbeit*, cioè in Agenzia federale per il lavoro, operando la scelta di modificare anche il nome dell'ente per rendere visibile in questo modo tale trasformazione.

Nella sostanza l'obiettivo principale della riorganizzazione di questa struttura consiste nella costituzione di un operatore che gestisca servizi per l'impiego in modo moderno e orientato al cliente, sulla base del c.d. *management by objectives*, che si sostituisce a una gestione per regole <sup>(38)</sup>. La riorganizzazione dell'ente prevede in particolare l'affidamento della funzione direttiva ad un comitato tripartito, il controllo del suo operato al consiglio di amministrazione, la trasformazione degli uffici regionali del lavoro in direzioni regionali.

Accanto alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale del mercato del lavoro, il Governo ha voluto modernizzare i servizi offerti sul mercato del lavoro anche attraverso la trasformazione degli uffici di collocamento (*Arbeitsamt*), in *Job Center*, che dovranno unire le funzioni dei menzionati uffici di collocamento e quelle degli uffici sociali (*Sozialamt*). In linea con la tendenza di sviluppo osservata anche in altri paesi europei <sup>(39)</sup>, i *Job Center* dovranno costituire per i cittadini dei punti di riferimento unici nel campo sociale e del lavoro e regoleranno

---

<sup>(37)</sup> Cfr. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt — Bericht die Kommission*, 20.

<sup>(38)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 8.

<sup>(39)</sup> Anche in Gran Bretagna e in Olanda, si è assistito ad un processo di creazione di sportelli unici e integrati a cui il lavoratore/cittadino può rivolgersi e trovare orientamento, consulenza e assistenza dall'ambito lavorativo a quello sociale. Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

l'accesso ai diversi servizi: dall'orientamento all'intermediazione, dall'inserimento lavorativo alla gestione delle prestazioni di sostegno al reddito.

Se da un lato devono offrire servizi diversificati ai lavoratori, dall'altro dovranno rivolgersi alle imprese e offrire loro servizi altrettanto efficienti. In particolare esse potranno trovare consulenza nella ricerca e nell'assunzione del personale e candidati preselezionati dall'ufficio di collocamento in base alle figure professionali ricercate dall'impresa e precedentemente comunicate al *Job Center*.

## 8. Autoimpiego, *mini-job* e contrasto al lavoro irregolare.

In ossequio al pilastro dell'imprenditorialità della Strategia Europea per l'occupazione, la Commissione Hartz, nel suo rapporto, ha voluto proporre come strumento di lotta alla disoccupazione anche l'introduzione di misure a supporto dell'autoimpiego, cioè della creazione di posti di lavoro autonomo. La « Seconda legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » ha sostanzialmente recepito tali suggerimenti e ha introdotto un nuovo strumento di sostegno del lavoro autonomo, consistente in un contributo (*Existenzgründungszuschuss*) per la creazione di imprese individuali e familiari, denominate *Ich-AG* e *Familien-AG*.

Destinatari di tale misura sono lavoratori disoccupati, beneficiari dell'indennità o del sussidio di disoccupazione, partecipanti a programmi di inserimento, reinserimento o riqualificazione lavorativa che attraverso la costituzione di una nuova attività economica autonoma possono uscire dalla disoccupazione. Essi possono percepire tale contributo, di importo decrescente, per un periodo di tre anni, cioè per tutta la fase di *start-up* della nuova attività <sup>(40)</sup>.

Per incentivare l'emersione del lavoro irregolare <sup>(41)</sup> (in particolare nell'ambito familiare e domestico) e contemporaneamente incrementare le possibilità di impiego, la « Seconda legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » ha aumentato, a decorrere dal 1°

---

<sup>(40)</sup> Per il primo anno il contributo è fissato in 600 euro al mese, per il secondo anno in 360 euro al mese e per il terzo anno in 240 euro al mese. Per usufruire del contributo, il beneficiario deve avere un reddito inferiore ai 25.000 euro e non avvalersi del lavoro di dipendenti, ma solo di collaboratori familiari.

<sup>(41)</sup> Per un confronto con la situazione italiana, cfr. O. NACCI, S. CORBASCIO, nel contributo nella Parte I, Sez. (B).

aprile 2003, il limite per i compensi derivanti da prestazioni di lavoro marginale <sup>(42)</sup> (o *Mini-Jobs*) dai precedenti 325 euro agli attuali 400 euro mensili <sup>(43)</sup>. Questo significa che le prestazioni lavorative per importi inferiori ai 400 euro mensili, non saranno soggette a contributi sociali a carico del lavoratore, mentre il datore di lavoro dovrà versare un contributo forfettario corrispondente al 25 per cento dell'importo della retribuzione, come copertura previdenziale e assicurativa. Nel caso in cui il datore di lavoro sia un privato e il lavoro venga eseguito nell'ambito domestico, la contribuzione a carico del datore di lavoro scende al 12 per cento.

Un'altra misura pensata per favorire l'emersione del lavoro irregolare nell'ambito domestico consiste nella possibilità di deduzione fiscale per chi usufruisce di queste prestazioni. Nel caso dei *Mini-Jobs*, il datore di lavoro può dedurre il 10 per cento del costo, per un importo massimo di 510 euro all'anno, mentre nel caso di prestazioni svolte nell'ambito di un normale rapporto di lavoro, il datore potrà dedurre il 12 per cento delle spese, fino ad un massimo di 2400 euro all'anno. Anche chi usufruisce di prestazioni di lavoro domestico svolte attraverso un'impresa o agenzia, potrà beneficiare della deduzione nella misura di un 20 per cento della spesa per un massimale di 600 euro all'anno.

## 9. Agenda 2010: le politiche attive.

Dopo aver cercato di intervenire sul mercato del lavoro attraverso la pronta attuazione dei suggerimenti della Commissione Hartz per affrontare la difficile situazione occupazionale e dimostrare un impegno forte contro la disoccupazione, il Governo tedesco ha intrapreso una strada ancora più difficoltosa attraverso l'elaborazione di un programma denominato Agenda 2010 per affrontare la difficile situazione economica e riformare tutto il sistema-paese.

Il programma Agenda 2010, presentato dal Cancelliere Schröder il 14 marzo 2003, vuole essere un programma di ampio respiro con l'obiettivo di risollevare la situazione economica tedesca attraverso

---

<sup>(42)</sup> In tedesco si parla di *geringfügige Beschäftigung*, cioè di lavoro esiguo.

<sup>(43)</sup> Il limite dei 400 euro mensili deve essere considerato complessivamente, non per ogni rapporto di lavoro. In precedenza, esisteva anche un limite temporale, nel senso che potevano essere classificate *geringfügig* le prestazioni inferiori alle 15 ore settimanali. Questo limite ora è stato eliminato.



ulteriori interventi nel mercato e nella regolamentazione del lavoro e una modernizzazione del sistema sociale, passando attraverso una riduzione delle imposte fiscali e delle prestazioni sociali (44). Dal momento della definizione di questo progetto, le rimanenti proposte della Commissione Hartz non ancora trasformate in legge sono diventate parte di tale programma più ampio.

Uno degli interventi più significativi della seconda parte dell'attuazione delle proposte della Commissione Hartz, insieme alla riforma dell'Ente Federale per il lavoro, è la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali (45), dalla indennità di disoccupazione al sussidio sociale. La razionalizzazione e riorganizzazione delle prestazioni sociali da un lato, la maggior severità dei requisiti di accesso insieme alla riduzione della durata delle prestazioni dall'altro hanno l'obiettivo di disincentivare la permanenza dei disoccupati all'interno del sistema delle prestazioni sociali, incentivando di conseguenza la ricerca attiva di una occupazione. Contemporaneamente, alla base di questi interventi si trova la necessità del Governo di riduzione della spesa sociale, molto ampia a causa dell'esteso stato sociale tedesco.

Partendo da tali presupposti, il Governo ha attuato i suoi obiettivi attraverso la « Terza legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro », mirando a realizzare in particolare una semplificazione amministrativa della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione, per garantire più trasparenza e sicurezza dei procedimenti amministrativi, nonché introducendo una maggiore rigidità dei requisiti richiesti per beneficiare dello *status* di disoccupazione e una riduzione della durata della prestazione stessa, per incentivare la ricerca attiva di un lavoro.

Nel concreto viene semplificato il calcolo delle retribuzioni per la definizione dell'indennità di disoccupazione, considerando a tal fine l'imponibile contributivo e viene ridotto da 3 a 2 anni il periodo di riferimento rispetto al quale verificare i 12 mesi di versamenti contributivi, che danno diritto all'indennità di disoccupazione. L'aspetto più rilevante si ritrova sicuramente nella riduzione della durata alla presta-

---

(44) Per una descrizione di tale programma, cfr. *Die Maßnahme der Agenda 2010 im Überblick* in [www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Agenda-2010,9913/Agenda-2010-im-Ueberblick.htm](http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Agenda-2010,9913/Agenda-2010-im-Ueberblick.htm) e in inglese *Germany is taking action — an overview of Agenda 2010*, in <http://eng.bundesregierung.de/frameset/index.jsp>.

(45) Si veda anche il contributo di M. TRABOSCHI nella Parte III, Sez. (B).

zione che può raggiungere ora un massimo di 12 mesi, rispetto ai 32 mesi che poteva raggiungere in precedenza.

Sempre nella prospettiva di una riforma degli ammortizzatori sociali, si configura l'intervento attuato dalla «Quarta legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro»<sup>(46)</sup> volta alla risistemazione sulla prestazioni di sicurezza sociale, riservate ai disoccupati non coperti dall'assicurazione contro la disoccupazione o in ogni caso a persone indigenti.

La riforma principale, che questa legge dovrebbe introdurre, riguarda l'unificazione di due prestazioni sociali l'*Arbeitslosenhilfe* (sussidio di disoccupazione) e il *Sozialhilfe* (sussidio sociale)<sup>(47)</sup> in una unica prestazione denominata *Arbeitslosengeld II*, cioè indennità di disoccupazione II, della quale potrebbero beneficiare coloro che non raggiungono il livello di sussistenza. Se ora il sussidio di disoccupazione viene finanziato attraverso la contribuzione e il sussidio sociale attraverso la fiscalità generale, la nuova indennità che unisce le precedenti prestazioni dovrebbe essere finanziata mediante le entrate fiscali.

La regolamentazione di questa nuova indennità prevede l'erogazione di somme forfettarie stabilite in 345 euro per i *Länder* della ex Germania ovest e di Berlino est e in 331 euro per i nuovi *Länder*. Questo importo è destinato al singolo disoccupato, mentre nel caso in cui esistano altri familiari a carico, per ciascuno di essi viene erogato un ulteriore importo, consistente in una percentuale della prestazione base.

Accanto alla *Arbeitslosengeld II*, la «Quarta legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro» introdurrebbe anche il *Sozialgeld* (sussidio sociale) che dovrebbe assolvere alla stessa funzione dell'altra prestazione, cioè garantire la sussistenza, ma che è destinata alle persone non attive, cioè che non possono accedere al mercato del lavoro.

---

<sup>(46)</sup> Tale legge sarà definitivamente approvata soltanto dopo un ulteriore passaggio al *Bundesrat*.

<sup>(47)</sup> In precedenza il sussidio di disoccupazione veniva erogato ai disoccupati che non avevano diritto all'indennità di disoccupazione oppure il cui diritto alla percezione dell'indennità era esaurito. Il sussidio sociale invece era erogato a chi non era in grado di provvedere al proprio sostentamento.

## 10. Agenda 2010: le politiche passive.

La riforma tedesca del mercato del lavoro punta sulla possibilità di intervenire nel mercato attraverso misure di politica attiva che contribuiscano alla creazione di nuova occupazione e possano incentivare il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro. Per questa ragione, nell'ambito della Agenda 2010, la « Quarta legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro » non si occupa soltanto di misure di politica passiva, destinate a soggetti definiti in tedesco *Hilfebedürftige*, cioè bisognosi di aiuto, indigenti, in quanto non in grado di provvedere alla loro sussistenza, ma sono previste anche misure di politica attiva, sempre rivolte a tali soggetti.

Queste misure si prefiggono di ridurre o eliminare lo stato di indigenza del soggetto, fornendogli uno strumento per uscire da tale stato, consistente nel suo inserimento nel mercato del lavoro, per questo motivo infatti sono denominate prestazioni di inserimento (*Eingliederungsleistungen*).

La gestione di queste prestazioni spetta ai *Job Center* e in particolare ai c.d. *Fallmanager*, tutori personali individuati per ogni persona « indigente » e responsabili della definizione di un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro. Fra la persona « indigente » e il tutore deve essere concluso un accordo di inserimento (*Eingliederungsvereinbarung*) di durata semestrale, in base al quale il beneficiario potrà fruire di tutte le misure stabilite per il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Gli interventi di politica attiva non sono limitati a questa misura, altri se ne ritrovano nella « Terza legge sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro », dove l'attenzione è posta sulla risistemazione delle politiche esistenti. In particolare è stata stabilita l'unificazione di diversi programmi di politica attiva nell'ambito delle « misure per la creazione di nuova occupazione » (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*). Attraverso questi programmi si intende fornire ai lavoratori disoccupati la possibilità di riqualificarsi e essere di nuovo competitivi nel mercato del lavoro.

Allo stesso modo è stata determinata l'unificazione di tutti i contributi di inserimento (*Eingliederungszuschüsse*) relativi ai lavoratori più difficilmente collocabili, mentre rimangono invariati i contributi di inserimento riguardanti i lavoratori disabili.

I contributi di inserimento vengono riconosciuti ai datori di lavoro che assumono lavoratori con scarse possibilità di collocamento e si configurano come una compensazione per la minore produttività (per

carezza di qualificazione) dei lavoratori assunti. Il contributo viene erogato per 12 mesi, nella misura del 50 per cento della retribuzione del lavoratore oggetto del programma di inserimento.

Altre misure di politica attiva sono rivolte in particolare alle situazioni di ristrutturazione aziendale, con lo scopo prioritario di ricollocare i lavoratori minacciati da una possibile disoccupazione <sup>(48)</sup>.

## 11. Osservazioni finali.

Come già al momento della lettura del rapporto della Commissione Hartz risultava inevitabile un parallelismo con il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* <sup>(49)</sup>, anche dalla lettura delle principali novità e riforme del mercato del lavoro tedesco, introdotte via via dalle quattro leggi sulla modernizzazione dei servizi nel mercato del lavoro, viene spontaneo un confronto con l'Italia, in ragione delle rilevanti e molteplici similitudini.

In entrambi i Paesi si riteneva necessario dinamicizzare il mercato del lavoro, per favorire un aumento della partecipazione al lavoro da un lato e una riduzione della disoccupazione dall'altro. Nella scelta della filosofia a cui ispirare le riforme, entrambi i paesi hanno cercato di implementare i pilastri della Strategia Europea per l'occupazione. Si può in particolare ritrovare il pilastro dell'adattabilità, nel tentativo di introdurre elementi di maggiore flessibilità, attraverso la rimodulazione di strumenti già esistenti, l'ampliamento dell'utilizzo di determinate tipologie contrattuali e l'introduzione di nuove, in particolare in Italia, consentendo la creazione di nuovi posti di lavoro. Ispirati al pilastro dell'occupabilità sono gli interventi e le misure previste per prevenire la disoccupazione e favorire un rapido reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, ma anche misure disincentivanti la permanenza nel sistema di sicurezza sociale. Rilevanti, poi sono gli interventi nell'ambito dell'imprenditorialità volti ad incentivare la creazione di nuovi

---

<sup>(48)</sup> Le misure sono denominate *Transfermaßnahmen* (misura di passaggio) e *Transferkurzarbeitergeld* (sussidi di passaggio per lavoratori a orario ridotto).

<sup>(49)</sup> Cfr. D. MARTINI, *Se il Cinese fosse tedesco*, in *Panorama*, 2002, 29 agosto, consultabile in [www.panorama.it/italia/archivio/articolo/ix1-A0200010150820](http://www.panorama.it/italia/archivio/articolo/ix1-A0200010150820). Cfr. anche P. SPINELLI, *Il fascino della sconfitta*, in *La Stampa*, 2002, 7 luglio. Sul confronto fra il rapporto della Commissione Hartz e il *Libro Bianco*, sia consentito rimandare ancora a S. SPATTINI, *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, cit.

posti di lavoro autonomo attraverso contributi alla creazioni di nuove imprese individuali e familiari, in particolare in Germania.

Il legislatore tedesco ha puntato in particolare sulla prevenzione della disoccupazione, mirando a velocizzare l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro e a ridurre la permanenza nella disoccupazione, attraverso misure come la riorganizzazione degli uffici di collocamento, la costituzione delle agenzie di *personal service*, le tante misure di politica attiva, ma anche l'obbligo di comunicazione anticipata dello stato di disoccupazione, la ridefinizione dell'accettabilità di un impiego e le sanzioni sull'indennità di disoccupazione in caso di rifiuto di un lavoro. Anche in Italia ritroviamo strumenti simili introdotti per raggiungere gli stessi risultati.

In entrambi i Paesi è emersa la necessità della riforma dei servizi per l'impiego<sup>(50)</sup>, volta a una semplificazione delle procedure, ma in particolare alla creazione di servizi efficienti di collocamento, tali da ridurre la permanenza nella disoccupazione, attuando un efficace inserimento e reinserimento al lavoro. Anche nell'ambito dei servizi all'impiego, le riforme introdotte seguono la strada indicata dall'Europa, sia dalla Commissione Europea, sia dalla Convenzione OIL n. 181/1997. Secondo queste posizioni, nel mercato dei servizi all'impiego il rapporto fra operatori pubblici e privati può e deve essere improntato alla concorrenza, ma contemporaneamente deve essere incentivata la collaborazione, consistente nello scambio di informazioni relative ai soggetti in cerca di occupazione e dei posti di lavoro disponibili, ma in particolare nell'organizzazione di progetti comuni, fino alla realizzazione da parte dei privati di servizi affidati solo dai servizi pubblici, arrivando in questo caso a realizzare la sussidiarietà.

Seguendo le linee guida europee, così come l'esempio di altri paesi europei, come l'Olanda, anche la Germania e l'Italia hanno intrapreso la strada della riorganizzazione dei servizi per l'impiego, in particolare incentivando il raccordo fra pubblico e privato<sup>(51)</sup>. È principalmente nell'ambito del reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, che è stata prevista la collaborazione fra soggetti pubblici e privati. In Germania tale collaborazione si è concretizzata nelle agenzie di *personal service*, create, in prevalenza, attraverso la conclusione di contratti

---

(50) Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

(51) Cfr. A. SCIALDONE, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego* e L. STRUYVEN, G. STEURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Olanda: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

fra gli uffici di collocamento e le agenzie di fornitura di manodopera già esistenti e autorizzate a tal fine (*supra* 3), attribuendo loro il compito di collocare i lavoratori attraverso lo strumento del fornitura temporanea. Ispirandosi direttamente alla novità tedesca, attraverso l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, l'Italia ha attuato il tentativo di adattamento al mercato del lavoro italiano di quella che è stata ritenuta una buona pratica a livello comunitario <sup>(52)</sup>, prevedendo la possibilità di costituire « agenzie sociali », la cui funzione dovrebbe basarsi sul concetto della *presa in carico* del soggetto destinatario del reinserimento. Questo non comporta solamente l'assunzione del lavoratore da parte dell'agenzia con lo scopo del reinserimento nel mercato del lavoro sempre attraverso lo strumento della fornitura di manodopera, ma consiste nella definizione di un piano individuale di inserimento e della figura di un tutore individuale, con la funzione di accompagnamento del lavoratore durante il suo percorso di riqualificazione e reinserimento al lavoro. L'attività delle agenzie in questo ambito si baserà su convenzioni con il pubblico e, nello svolgimento del servizio, le agenzie potranno contare su deroghe alla normativa in materia di fornitura di manodopera per agevolare l'inserimento dei soggetti svantaggiati.

Il fatto che entrambi paesi abbiano creato uno strumento di inserimento e reinserimento al lavoro, la cui operatività si fonda sulla fornitura di manodopera, testimonia la fiducia che entrambi i paesi hanno nella potenzialità di tale fattispecie <sup>(53)</sup> anche come strumento di collocamento. Questo ha reso necessario, sia in Germania sia in Italia, una ri-regolamentazione della normativa in materia di somministrazione di lavoro, caratterizzata dall'ampliamento delle possibilità di ricorso a tale forma contrattuale, dalla riduzione o soppressione dei divieti precedentemente esistenti, fino alla legalizzazione della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*).

Un'altra questione rilevante per entrambi i Paesi è sicuramente la proposta di riforma degli ammortizzatori sociali, caratterizzata da una semplificazione e unificazione degli stessi e dall'obiettivo di maggiore responsabilizzazione dei beneficiari delle prestazioni, unita all'incenti-

---

<sup>(52)</sup> Cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Raccordo pubblico/privato e agenzie sociali per il lavoro*, in M. TIRABOSCHI, *La Riforma Biagi*, in *GLav* suppl. 4/2003.

<sup>(53)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

vazione verso la ricerca attiva di una occupazione e il sanzionamento del rifiuto di posti di lavoro o misure di reinserimento al lavoro.

La Germania ha cercato di attuare tale riforma da un lato attraverso sanzioni più severe in caso di rifiuto di un posto di lavoro accettabile, ridefinendo e rendendo più stringente il concetto di accettabilità e dall'altro ha in effetti riorganizzato e razionalizzato le prestazioni sociali, unificando, come descritto sopra, il sussidio di disoccupazione e il sussidio sociale.

Per quanto riguarda l'Italia, anche se la questione degli ammortizzatori sociali rientrava nel *Libro Bianco*, la riforma, in senso stretto, non è arrivata a trattarli <sup>(54)</sup>. Nonostante ciò, un intervento a margine di tale ambito è stato attuato, in linea con quanto accaduto anche in Germania, attraverso la ridefinizione dello *status* di disoccupazione, introdotta dal decreto legislativo n. 297/2002. Se in precedenza la disoccupazione coincideva con l'assenza di una occupazione e la relativa iscrizione alle liste di collocamento, ora essa è caratterizzata dalla disponibilità immediata al lavoro da parte del lavoratore disoccupato, dal suo impegno nella ricerca attiva di una attività lavorativa, dalla individuazione del lavoro congruo, in Germania definito accettabile, e dalle sanzioni in caso di rifiuto di un lavoro <sup>(55)</sup>.

Un'altra questione rilevante per entrambi i paesi è l'introduzione di misure volte all'emersione del lavoro irregolare, attraverso l'incentivazione del lavoro accessorio e marginale (spesso svolto nell'ambito dell'assistenza familiare e domestica), attuata tramite agevolazioni fiscali e contributive, e l'incentivazione della creazione di posti di lavoro autonomo. Nel concreto, in Germania sono state aumentate le soglie di reddito per l'esenzione contributiva e fiscale, mentre in Italia si è cercato di far emergere il lavoro svolto in ambito domestico attraverso l'introduzione delle prestazioni di lavoro accessorio.

Se quindi è innegabile l'esistenza di molti elementi comuni nelle riforme relative al mercato e all'organizzazione del lavoro attuate in Germania e in Italia, molto differente è stato il contesto in cui esse sono arrivate ad attuazione. Come già accennato in precedenza, in Germania l'*iter* che ha condotto all'approvazione, quanto meno della prima parte, è stato molto rapido. Le associazioni dei datori di lavoro hanno

---

<sup>(54)</sup> Sulla prospettiva di riforma degli ammortizzatori sociali cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte III, Sez. (B), in questo volume.

<sup>(55)</sup> Cfr. S. ROSATO, *Stato di disoccupazione (articolo 3)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

sollevato critiche in particolare dirette alla Commissione Hartz per aver stemperato le prime proposte elaborate, ritenendo che la riforma fosse troppo limitata e toccasse solo superficialmente i problemi del mercato del lavoro. D'altro canto hanno comunque accolto favorevolmente la deregolamentazione in materia di somministrazione di lavoro, l'accelerazione del collocamento dei lavoratori attraverso l'obbligo di comunicazione anticipata della disoccupazione, le misure volte all'incentivazione dei lavoratori disoccupati verso la ricerca attiva di una occupazione e la pressione nei loro confronti per l'accettabilità di nuovi impieghi, anche se ritengono che tali interventi siano ancora insufficienti, soprattutto relativamente la disincentivazione della permanenza dei disoccupati nel sistema della sicurezza sociale <sup>(56)</sup>. Esse, però, non si sono soltanto limitate a presentare le loro critiche, ma hanno avanzato le loro proposte, rivolte specialmente ad una ulteriore deregolamentazione del mercato del lavoro e una maggiore flessibilizzazione del diritto del lavoro, come strumenti di creazione di nuova occupazione e di adattabilità delle imprese all'andamento economico <sup>(57)</sup>.

I sindacati si sono mostrati inizialmente scettici e prudenti, sollevando preoccupazioni soprattutto nei confronti della costituzione delle agenzie di *personal service*, in quanto, dal loro punto di vista, potrebbero comportare una riduzione delle tutele dei lavoratori e rendere più difficoltosa la loro sindacalizzazione. In seguito hanno però sostanzialmente condiviso le proposte della Commissione, apprezzando in particolare l'obiettivo di un inserimento più rapido dei lavoratori nel mercato del lavoro, l'introduzione dei *Job Center*, i criteri più rigorosi dell'accettabilità di un posto di lavoro <sup>(58)</sup>.

---

<sup>(56)</sup> Cfr. E. BARLAGE, *Changes in the Labour Market and Employment Structure and Resulting Labour and Management Issues*, intervento in occasione del convegno dell'Istituto Giapponese del Lavoro, 18-23 Novembre 2002.

<sup>(57)</sup> Cfr. BDA, *Zusammenfassung und Bewertung der Vorschläge der Kommission « Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt »*, consultabile sul sito della BDA, [http://www.bda-online.de / www / bdaonline.nsf / 0 / b30cba8eb4ab9dccc1256c170039b4bf / \\$FILE/Kurzzusammenfassung und Analyse des Hartz-Papiers.pdf](http://www.bda-online.de/ www / bdaonline.nsf / 0 / b30cba8eb4ab9dccc1256c170039b4bf / $FILE/Kurzzusammenfassung und Analyse des Hartz-Papiers.pdf).

<sup>(58)</sup> Cfr. DGB, *Stellungnahme des DGB-Bundesvorstandes vom 15. August 2002 zu den Ergebnissen der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des DGB zu den Entwürfen eines Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt e Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* consultabili sul sito del sindacato tedesco all'indirizzo [www.dgb.de](http://www.dgb.de).



Mentre quindi in Germania le associazioni datoriali e i sindacati hanno esaminato le proposte della Commissione e i disegni di legge, compiendo una valutazione di ogni singolo aspetto della riforma, accompagnandole spesso da proposte, in Italia, se anche ciò è accaduto, non è quello che è apparso, in quanto è sostanzialmente prevalsa la contrapposizione e lo scontro muro contro muro fra sostenitori e detrattori della riforma, spesso in assenza di argomentazioni e valutazioni a favore o contro le proposte formulate.

Un parallelismo fra Italia e Germania si riscontra non soltanto nelle riforme attuate, ma anche nelle ulteriori proposte avanzate. In entrambi i paesi al centro del dibattito politico si trova la discussione circa la riforma delle pensioni, mentre attende di essere affrontata la questione relativa ad una riforma della legge di tutela contro i licenziamenti. In Germania, il Governo ha inserito tale questione all'interno del programma Agenda 2010 (*supra*, § 9), proponendo una modificazione della legge di tutela contro i licenziamenti, ora applicata alle aziende con più di 5 dipendenti. Il disegno di legge ipotizza la possibilità per le imprese escluse dal campo di applicazione di assumere fino a cinque nuovi lavoratori a tempo determinato senza dover rientrare nel campo di applicazione della legge. Secondo il Governo tale provvedimento dovrebbe ridurre il ricorso da parte delle imprese ad un eccessivo utilizzo del lavoro straordinario nel caso di necessità di aumento della produzione, incentivando di conseguenza nuove assunzioni.

Contemporaneamente è prevista una modifica dei criteri utilizzati nella scelta dei lavoratori da licenziare in caso di licenziamenti dovuti a ragioni aziendali, consistenti nell'anzianità di servizio, nell'età, nella disabilità, nei carichi familiari. Particolarmente interessante in caso di licenziamento per ragioni aziendali, sarebbe la possibilità prevista per il lavoratore al momento del licenziamento, di optare subito per la rinuncia ad un eventuale ricorso contro il licenziamento ritenuto illegittimo, scegliendo in alternativa un risarcimento corrispondente alla metà della retribuzione mensile per ogni anno di anzianità di servizio. Il Governo sostiene che tale possibilità configurerebbe una soluzione più semplice, efficiente e conveniente rispetto a un processo protratto nel tempo che sostanzialmente tratta soltanto il risarcimento spettante al lavoratore.

Anche in questo ambito, si ritrova una similarità fra le proposte italiane e quelle tedesche, infatti la filosofia di modifica dell'articolo 18 della legge n. 300/1970, indicata nel Patto per l'Italia, si basa, come nel

disegno di legge tedesco, sul non computo dei lavoratori neoassunti, accanto peraltro al carattere sperimentale della modificazione.

Sulla base delle considerazioni effettuate, si può sostanzialmente affermare che l'Italia, nell'ambito della organizzazione e disciplina del lavoro, si sta muovendo nella direzione di modernizzazione del mercato del lavoro, così come indicata dalla Unione Europea, iniziando a colmare quel *gap* implementativo, evidenziato a più riprese dall'Unione stessa e seguendo la strada già percorsa da altri Stati europei, anche se l'impostazione italiana, così come quella tedesca, non è sicuramente altrettanto liberista.

## 5.

### RIFORMA BIAGI E DELEGAZIONE LEGISLATIVA: CONSIDERAZIONI DI ORDINE COSTITUZIONALE

SIMONE SCAGLIARINI

SOMMARIO: 1. I profili costituzionali della procedura per la riforma del mercato del lavoro. — 2. La delega legislativa tra « elasticità » del modello ed evoluzioni dell'assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo: il caso della legge n. 30 del 2003. — 2.1. I limiti necessari della delegazione legislativa. — 2.2. I pareri delle commissioni parlamentari. — 2.3. Le deleghe integrative e correttive. — 3. La delegazione legislativa per la fissazione dei principi fondamentali in materia di potestà concorrente: un'ipotesi sostenibile. — 4. Considerazioni conclusive.

#### **1. I profili costituzionali della procedura per la riforma del mercato del lavoro.**

Uno degli aspetti meno esplorati dalla dottrina per quanto riguarda la c.d. riforma Biagi del mercato del lavoro, in quanto non concernente i profili sostanziali della disciplina introdotta, attiene alle questioni procedurali e segnatamente alla scelta di procedere a tale riforma mediante il ricorso alla delegazione legislativa.

Tale opzione, di per sé, non suscita particolare stupore.

In primo luogo, essa sembra infatti seguire la frequente tendenza del legislatore, soprattutto a partire dagli anni Novanta, ad approvare deleghe « ad alta valenza riformatrice » <sup>(1)</sup> per introdurre le più significative innovazioni ordinamentali (si pensi, per tutte, al c.d. « federalismo a Costituzione invariata » introdotto dalla legge n. 59 del 1997 e dai relativi decreti attuativi).

In secondo luogo, si tratta di una scelta che sembra rispondere sia alla funzione tradizionale dei decreti legislativi di attribuire al Governo il compito di regolare materie di elevata complessità tecnica, sia alla

---

<sup>(1)</sup> Secondo la felice espressione coniata da S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, 65 ss.

funzione, non meno rilevante, di superare attraverso lo strumento della delega all'esecutivo, le vischiosità politiche che, nel complesso *iter* legislativo, condurrebbero i progetti di riforma ad arenarsi nelle secche dei lavori parlamentari <sup>(2)</sup>.

Ciò nonostante, almeno tre punti critici si sono posti all'attenzione della dottrina sotto il profilo costituzionale della procedura, ovvero: *a*) lo sbilanciamento che essa determina a favore del Governo per quanto concerne l'esercizio della funzione legislativa, in ragione del quale verrebbe lasciata una (eccessivamente) ampia discrezionalità al legislatore delegato; *b*) la costituzionalità di una procedura che consente la fissazione dei principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente delle Regioni attraverso la delegazione legislativa; *c*) la possibile lesione, nel caso specifico esaminato nel presente Commentario, delle competenze regionali, ed in particolare della potestà concorrente in tema di « tutela e sicurezza del lavoro », da parte della legge delega (legge n. 30 del 2003) o del decreto delegato (decreto legislativo n. 276 del 2003).

Nel seguito della trattazione ci si occuperà esclusivamente dei primi due profili <sup>(3)</sup>, cercando di analizzare le obiezioni che, su questo piano, potrebbero muoversi, o, in alcuni casi, sono effettivamente state mosse, nei confronti della delega per la riforma del mercato del lavoro, al fine di valutare se esse debbano essere accolte alla luce delle norme costituzionali, delle prassi più recenti e della giurisprudenza della Consulta *in subiecta materia*.

## 2. La delega legislativa tra « elasticità » del modello ed evoluzioni dell'assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo: il caso della legge n. 30 del 2003.

Lo spostamento del baricentro della produzione normativa dal Parlamento al Governo è sicuramente un fenomeno da tempo presente

---

<sup>(2)</sup> È ormai unanime la dottrina nel ritenere che le competenze tecniche specialistiche del Governo possano costituire soltanto una, e neppure la più importante, delle ragioni che inducono al trasferimento della funzione legislativa. Si vedano, *ex plurimis*, S. STAIANO, *op. cit.*, 20, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2001, 272; A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento VI, 2002, 698; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (Atti con forza di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, 1994, Utet, Torino, 107.

<sup>(3)</sup> Per un'analisi del terzo di essi ci permettiamo rinviare al contributo di S. SCAGLIARINI nella Parte II, Sez. (A).

nel nostro come peraltro in altri ordinamenti contemporanei <sup>(4)</sup> e, come noto, in Italia esso si è espresso dapprima nell'abuso del decreto legge, fino alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale, ed in seguito in un ampio ricorso alla delega legislativa ed alla potestà regolamentare del Governo, in particolare ai regolamenti delegati <sup>(5)</sup>.

Si tratta invero di un fenomeno complesso, di cui, in questa sede di commento alla riforma del mercato del lavoro, non è certo possibile, né opportuno, ripercorrere le cause che vi hanno dato origine né esprimere valutazioni approfondite sul punto.

Ci si limiterà pertanto, come anticipato, ad affrontare le questioni in tema di delegazione legislativa suscettibili di venire in rilievo relativamente alla c.d. riforma Biagi ed ai profili di criticità che essa potrebbe in tale ambito sollevare.

In via generale, e preliminarmente, sia semplicemente consentito osservare che l'evoluzione delle fonti del diritto riflette naturalmente quella dell'assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo <sup>(6)</sup>, per i quali costituisce anzi l'ottica privilegiata di osservazione, e lo stesso giudice delle leggi, per tali ragioni, ha spesso, se non avallato, almeno acconsentito a che, nella Costituzione materiale, vi fosse una evoluzione dei modelli normativi delineati nella Carta costituzionale <sup>(7)</sup>, quasi ritraendosi di fronte ad una mera *political question* <sup>(8)</sup>. In questo contesto, ci pare di poter escludere che il ricorso alla delegazione legislativa abbia determinato *ex se*, nel modello delineatosi nella prassi, un inaccettabile

---

(4) V. COCOZZA, *Atti aventi forza di legge e regolamenti governativi: modelli, prassi conformativa e ruolo della Corte costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, 13.

(5) N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in RTDP, 1999, 980 ss. e ampia bibliografia ivi citata.

(6) S. STAIANO, *op. cit.*, 10, parla, con riguardo alla delegazione legislativa, di «una fattispecie normativa aperta a diversi esiti, in rapporto alla rideterminazione dell'equilibrio tra Parlamento e Governo in senso dualistico o collaborativo», sottolineando poi come il ruolo dei partiti abbia finito per affievolire di molto tale possibile esito dualistico.

(7) V. COCOZZA, *op. cit.*, 18 ss.

(8) Riferisce S. STAIANO, *op. cit.*, 34, richiamando espressamente la ricostruzione del sistema delle fonti di G. ZAGREBELSKY (*Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987), che il «fondamento razionale» della delega risiede «nella particolare funzione ad essa attribuita di processo di integrazione che si esprime sia nella legge delegante che nel decreto delegato» di modo che «l'articolazione delle previsioni normative tra tali due fonti (...) sarà oggetto di scelta politica».

spostamento del baricentro della funzione legislativa nei confronti del Governo. Vale tuttavia la pena ripercorrere la procedura seguita nel caso specifico della delega per la riforma del mercato del lavoro, oggetto delle presenti note, per valutare se, in concreto, uno scostamento di tal segno vi sia stato o piuttosto se, come cercheremo di dimostrare, essa non segua invece il modello diffuso nella prassi, senza creare, sotto questo profilo, problemi di legittimità costituzionale.

### 2.1. I limiti necessari della delegazione legislativa.

Una prima obiezione suscettibile di incidere sul tema al nostro esame è già stata sollevata in dottrina relativamente all'abuso della decretazione legislativa ed al ricorso a tale istituto per riforme strutturali <sup>(9)</sup>, sostenendosi in particolare che le deviazioni rispetto al modello costituzionale delineato dall'articolo 76 Cost. sarebbero più accentuate nel caso specifico della legge n. 30 del 2003 e del decreto legislativo n. 276 del 2003 <sup>(10)</sup>.

A questo proposito, non sembra pienamente convincente l'opinione per cui un ampio ricorso alla delegazione legislativa sarebbe anche meno rispettoso della centralità parlamentare di quanto non sia l'utilizzo alluvionale dei decreti legge, opinione fondata sul presupposto che questi ultimi lascerebbero maggiore spazio al Parlamento, e segnatamente alle opposizioni e minoranze parlamentari, grazie alla possibilità di emendare senza limiti il testo del decreto in sede di conversione <sup>(11)</sup>. Infatti, si è osservato che, se è vero che le Camere non incontrano sostanzialmente limiti nell'emendare i decreti in sede di conversione <sup>(12)</sup>, non necessariamente, né frequentemente, ciò si tra-

---

<sup>(9)</sup> Si veda G. DI COSIMO, *La delega legislativa dopo la riforma del titolo V: primi riscontri*, in *Ist. feder.*, 2002, 320 ss., il quale ritiene « difficile configurare i decreti legislativi come strumenti per interventi strutturali proprio perché questi interventi rientrano nell'ambito delle scelte qualificanti riservate alla legge », benché lo stesso A. debba poi ammettere che tale affermazione risulta temperata dal fatto che il classico strumento per l'adozione dei codici, paradigma dei grandi interventi di riforma, è appunto il decreto legislativo.

<sup>(10)</sup> In questo senso, V. ANGIOLINI, *La legge di delegazione per l'attuazione del « libro bianco » del Ministro del Lavoro: profili costituzionali della procedura proposta*, in <http://www.cgil.it/giuridico>, il quale invero esprimeva il proprio pensiero in relazione ad un testo diverso, sia pure solo parzialmente, rispetto a quello poi approvato.

<sup>(11)</sup> V. ANGIOLINI, *op. cit.*

<sup>(12)</sup> Va comunque rilevato che, nel periodo della alluvione dei decreti legge, il Parlamento assai di rado procedeva ad un accurato esame del decreto in tale sede, in

duce in una garanzia per le minoranze, e comunque assai raramente la maggioranza parlamentare, in quanto omogenea rispetto alla compagine politica del Governo, giunge al punto di modificare significativamente o di negare la conversione ad un decreto legge.

Al contrario, la delegazione legislativa comporta anzitutto un intervento del Parlamento, attraverso una legge coperta da riserva di Assemblea, per determinare gli argini, eventualmente anche stringenti, per la discrezionalità dell'esecutivo, e ciò in primo luogo attraverso quei limiti alla potestà delegata che costituiscono i requisiti minimi e necessari della delega<sup>(13)</sup>, ovvero la definizione dell'oggetto e la fissazione dei « principi e criteri direttivi ».

A questo riguardo, bisogna invero ricordare che, in tema di definizione dell'oggetto della delega, la giurisprudenza della Corte si è dimostrata tutt'altro che rigorosa, ammettendosi che il legislatore possa « con l'enunciazione di un determinato principio direttivo estendere la delega ad una nuova normativa che altrimenti non sarebbe di per sé compresa nella definizione dell'oggetto »<sup>(14)</sup>. Per quanto riguarda, poi, la fissazione con sufficiente precisione dei principi e criteri direttivi, le decisioni della Consulta non sembrano andare in una direzione diversa, in quanto assai raramente essa ha dichiarato l'illegittimità di una legge delega per violazione dell'articolo 76 Cost. sotto questo profilo, preferendo invece giudicare a valle della legittimità del decreto legislativo a fronte del rispetto dei principi stessi<sup>(15)</sup>.

---

quanto ciò era reso difficoltoso dal numero elevato di decreti stessi all'esame delle Camere. Cfr. V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una « variabile dipendente » della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, 29.

<sup>(13)</sup> In tal senso, tra gli altri, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Cedam, Padova, 1993, 92; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 217; A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 1972, 121; S.M. CICCONE, *I limiti « ulteriori » della delegazione legislativa*, in *RTDP*, 1966, 603.

<sup>(14)</sup> Così, nella sentenza n. 250 del 1991, in *GCo*, 1991, 2053.

<sup>(15)</sup> S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 284, parla espressamente di una rinuncia della Corte a fronte di quella che viene avvertita come una *political question* benché ciò abbia portato in taluni casi ad ignorare violazioni dell'articolo 76 Cost. Si veda anche M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCUZZA, S. STAIANO (a cura di), 97 ss., la quale ritiene che la pressoché costante assoluzione della legge delega possa trovare spiegazione nella volontà di non travolgere dalle fondamenta una riforma che sia nel frattempo « giunta al tetto ».

Insomma, la Corte ha preferito lasciare al libero dispiegarsi dell'assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo la determinazione del grado di discrezionalità e del margine di manovra del legislatore delegato, intervenendo solo nella fase successiva in caso di mancato rispetto dei limiti posti all'operato dell'esecutivo<sup>(16)</sup>. Ne è nata, perciò, una giurisprudenza piuttosto benevola nei confronti del legislatore delegante<sup>(17)</sup>, in cui la Consulta si è pronunciata, ad esempio, per la legittimità di principi formulati come « clausole generali »<sup>(18)</sup>, o ha ammesso la mancata indicazione di principi e criteri specifici quando ciò fosse dovuto alla « limitatezza delle finalità da raggiungere » o quando l'esercizio della delega fosse « espressione di un principio generale che impronti la materia »<sup>(19)</sup>. Allo stesso modo, la Corte è giunta a ritenere legittima l'indicazione di principi *per relationem* con riferimento ad altri atti normativi<sup>(20)</sup> e persino a rilevare la eccessiva genericità dei principi senza da ciò trarre alcuna conseguenza in termini di illegittimità<sup>(21)</sup>, ma limitandosi al più a raccomandare al legislatore una maggiore precisione e chiarezza<sup>(22)</sup>.

Tuttavia, se è vero che la giurisprudenza della Consulta citata sembra smorzare il rigore dell'articolo 76 Cost., ciò non esclude che, ove intenda farne uso, il Parlamento trovi, in primo luogo nella definizione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, un'arma efficace a propria disposizione per restringere la sfera d'azione del Governo.

---

<sup>(16)</sup> S. STAIANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, 578 ss.

<sup>(17)</sup> Sulla giurisprudenza della Corte esiste peraltro una vasta bibliografia. Si rinvia, *ex plurimis*, a E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Giappichelli, Torino, 1999, 19 ss. e 35 ss.; V. BALDINI, *op. cit.*, 44 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001, 68 ss.; V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, 209 ss. nonché 232 ss., ove l'A. propone una serie di indicazioni per rimediare alcuni risultati cui è giunta la Corte alla luce di un corretto rispetto dell'articolo 76 Cost.

<sup>(18)</sup> Sentenza n. 408 del 1998, in *GCo*, 1998, 3514.

<sup>(19)</sup> S. STAIANO, *op. ult. cit.*, 581, da cui sono tratte tutte le citazioni.

<sup>(20)</sup> Così nella sentenza n. 156 del 1987, in *GCo*, 1987, 1178.

<sup>(21)</sup> S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, *cit.*, 176, sottolinea che « la genericità dei principi stabiliti dalla legge delegante non viene concepita come un disvalore da correggere, ma come elemento che fonda la esclusione del vizio di eccesso di delega nei decreti delegati ».

<sup>(22)</sup> Sentenza n. 53 del 1997, in *GCo*, 1997, 484.



Ora, per quanto riguarda il caso specifico al nostro esame, non ci sembra che la legge delega eluda il requisito costituzionale della definizione dell'oggetto, come pure sostenuto in dottrina <sup>(23)</sup>: è pur vero che, ad uno sguardo di insieme, vengono regolati oggetti apparentemente eterogenei e comunque diversi tra loro, ma è altresì vero che, tecnicamente, la legge n. 30 contiene sei diverse deleghe ben definite, ognuna delle quali prevista da un articolo *ad hoc*, che ne stabilisce anche principi e criteri direttivi. Ebbene, tali deleghe sono unitariamente ricomprese in un unico testo normativo, in quanto, ove complessivamente considerati, gli oggetti delle stesse possono inquadrarsi nella nozione di "mercato del lavoro" <sup>(24)</sup>, questa, sì, definibile come materia <sup>(25)</sup>. Si ha dunque una somma, per così dire, di oggetti, che attengono però alla stessa materia e, per questo motivo, come tutte le deleghe sono raccolte in un unico testo di legge, così anche tutte le disposizioni attuative <sup>(26)</sup> sono contenute in unico decreto legislativo, al fine di favorire la certezza del diritto riunendo in un unico *corpus* normativo l'intera disciplina del mercato del lavoro. D'altra parte, lo stesso Comitato per la legislazione, nell'esprimere il proprio parere in relazione al disegno di legge C. 3193 (diventato poi la legge n. 30 del 2003) non solo dichiarava in premessa di apprezzare « l'intento, sotteso al provvedimento, di sistematizzazione della normativa vigente in materia di occupazione e di mercato del lavoro », ma raccomandava altresì al Governo di congegnare i singoli decreti legislativi secondo « modelli stabili e coerenti, al fine di evitare un indesiderato aumento del grado di complessità della normativa rendendo l'accesso alle norme da parte

---

<sup>(23)</sup> V. ANGIOLINI, *La legge di delegazione per l'attuazione del « libro bianco » del Ministro del Lavoro: profili costituzionali della procedura proposta*, cit.

<sup>(24)</sup> Sul concetto di "mercato del lavoro" si veda, a titolo indicativo, E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *Dig. Disc. Priv. — sez. comm.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1992, 103.

<sup>(25)</sup> Sulla distinzione tra i concetti di "oggetto definito" e di "materia", rispetto ai quali soltanto la disciplina del primo può essere delegata al Governo, si veda A.A. CERVATI, *op. cit.*, 130, il quale ritiene che oggetti siano esclusivamente « singoli tipi di rapporti e talora di fattispecie ». Sul punto anche A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, X, 6, il quale sottolinea come al legislatore delegante non sia precluso delegare con una sola legge a contenuto plurimo una intera materia, purché ciò venga fatto indicando i singoli oggetti.

<sup>(26)</sup> A dire il vero, nel decreto legislativo n. 276 del 2003 non trova attuazione la delega di cui all'articolo 8 della legge n. 30 del 2003, la quale dovrà essere esercitata entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

dell'utente più faticoso e difficile » (27). In questo senso, allora, l'attuazione delle deleghe con un unico atto sembra rispondere al meglio alla raccomandazione dell'organo parlamentare e la stessa apparente eterogeneità ed ampiezza degli ambiti di regolazione nei quali si dipana l'intervento del legislatore si giustifica in quanto vengono regolate e introdotte misure, ora di tipo contrattuale, ora relative alla organizzazione amministrativa, che presentano un elevato grado di interdipendenza e che soltanto ove regolate in modo coordinato, possono portare ad un risultato efficiente.

Quest'ultimo punto merita di essere evidenziato. Infatti, è ben vero che, attualmente, il diritto del lavoro non può ridursi alla disciplina codicistica ed è frutto principalmente di una legislazione speciale, ma ciò non implica che sia da biasimare il fatto che, con un unico intervento innovatore, vengano abrogate diverse di queste normative speciali per ridisciplinare l'intera materia in modo organico (28). Semmai, a questa operazione, anche ove non se ne condivida il contenuto di merito, va riconosciuto il pregio di compiere un'attività vantaggiosa per la certezza del diritto, dal momento che i destinatari delle norme non troverebbero più disposizioni sparse in diverse leggi, peraltro spesso nate in contesti socio-economici e politici diversi e quindi non sempre coerenti tra di loro né sempre frutto di meditate riflessioni svolte nelle aule parlamentari, ma avrebbero di fronte un unico testo di riferimento, presumibilmente più coerente (29). D'altra parte, il Governo soppianterebbe sì, con una normativa propria, leggi ordinarie del Parlamento, ma questo avverrebbe pur sempre secondo i principi espressi dalle Camere stesse ed alla luce delle osservazioni contenute nel parere delle commissioni parlamentari.

Se dunque si può affermare che l'oggetto della delega per la riforma del mercato del lavoro sia correttamente definito, ci si può porre il problema della sufficiente determinazione dei principi e criteri direttivi.

Ora, non vi è necessità di invocare la benevola giurisprudenza della

---

(27) Il parere del Comitato per la legislazione può leggersi nel *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, lunedì 28 ottobre 2002, 3 ss.

(28) Come invece ritiene V. ANGIOLINI, *op. ult. cit.*

(29) Ricorda M. PERSIANI, *Intervento*, in *Riordinare il caos: conoscibilità delle norme e ruolo della dottrina*, in *LD*, 2001, 553 ss., che, a partire dagli anni Settanta, proprio le numerose leggi speciali che costituiscono la disciplina extracodicistica hanno fatto perdere sistematicità al diritto del lavoro.

Consulta poc' anzi citata nel caso al nostro esame, per potersi escludere l'incostituzionalità della legge n. 30 del 2003 sotto questo profilo. Benché, infatti, vi siano talora principi formulati in modo piuttosto ampio, in particolare laddove al Governo sia delegato il compito di stabilire unicamente a sua volta principi fondamentali della potestà concorrente regionale in tema di "tutela e sicurezza del lavoro", non può certo ritenersi che gli stessi non contengano direttive sufficientemente univoche e chiare da cui ricavare un preciso contenuto normativo, sia pure in termini generali, ed aperto ad una necessaria integrazione e specificazione <sup>(30)</sup>.

A questo punto, è allora possibile concludere che, nella fattispecie al nostro esame, tutti gli elementi minimi e necessari sulla scorta del testo costituzionale paiono presenti e sufficientemente precisi nell'ambito della delega <sup>(31)</sup>. Tuttavia, la stessa legge prevede anche altri due elementi che costituiscono ormai uno stilema ricorrente in tutte le deleghe, quasi fossero aspetti connaturati al procedimento di delegazione. Si tratta in particolare della previsione dei pareri (parlamentari ma non solo) e della delega integrativa e correttiva.

## 2.2. I pareri delle commissioni parlamentari.

L'espressione del parere da parte delle commissioni parlamentari competenti, la cui frequenza indurrebbe ormai a parlare non già di limite ulteriore <sup>(32)</sup> quanto piuttosto di un elemento ordinario della delega, costituisce un ulteriore e diverso strumento, che consente al Parlamento di recuperare spazio nell'esercizio della funzione legisla-

---

<sup>(30)</sup> Testualmente afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 156 del 1987 citata *supra*, nota 20, che «l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare. Le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili indistintamente a materie vastissime ed eterogenee, né possono esaurirsi in mere enunciazioni di finalità, ma debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo».

<sup>(31)</sup> Così è anche per il termine, che, come avviene ormai costantemente, è determinato non a data fissa ma calcolando una certa distanza di tempo (6 mesi o un anno a seconda della delega) dalla data di entrata in vigore della legge.

<sup>(32)</sup> Sul concetto e sulle questioni implicate dai «limiti ulteriori» si veda S.M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, cit., 568 ss. nonché E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione*, Giuffrè, Milano, 1988, 118 ss.

tiva <sup>(33)</sup>. Tale parere, di norma obbligatorio ma non vincolante <sup>(34)</sup>, se non può servire a modificare *in itinere* principi e criteri vaghi ed evanescenti <sup>(35)</sup>, consente però di aprire una finestra nell'ambito della delegazione legislativa, di modo che, da un lato, viene offerta alle opposizioni ed alle minoranze la possibilità di pubblicizzare e denunciare eventuali eccessi di delega ed altri vizi dello schema di decreto <sup>(36)</sup>, mentre, d'altro canto, il Parlamento può utilizzare il parere come una sorta di atto di indirizzo, fornendo indicazioni per la elaborazione del decreto <sup>(37)</sup>. Inoltre, la stessa Corte Costituzionale, pur non potendo utilizzare i pareri come parametro nel proprio giudizio, ha riconosciuto ad essi un « valore notevole », tale da far sì che possano « fornire elementi di valutazione degni della massima

---

<sup>(33)</sup> U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, 498, il quale ricava, dalla frequenza con cui il Parlamento recupera spazi di esercizio della funzione legislativa attraverso i pareri, che le Camere sono ben consapevoli del fatto che, laddove i principi siano ridotti al minimo e i termini per l'esercizio della delega prorogati, si assiste ad « un conferimento per lunghi periodi di un libero potere legislativo al Governo ». Che i limiti alla discrezionalità del Governo derivassero più dai limiti ulteriori che dai limiti previsti in Costituzione veniva peraltro già affermato da S. STAIANO, *op. ult. cit.*, 12 ss., secondo cui « la vocazione collaborativa della delega — e dunque il suo stretto legame con i caratteri della forma di governo » può trovare espressione in una pluralità di modi.

<sup>(34)</sup> Peraltro la stessa ammissibilità di pareri vincolanti è assai dubbia in dottrina. Sul punto, in senso negativo, si vedano tra gli altri S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 289 ss. e, ampiamente, E. PALICI DI SUNI, *op. cit.*, 122 ss.

<sup>(35)</sup> N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1031 ss.

<sup>(36)</sup> V. BALDINI, *op. cit.*, 37, il quale osserva che il *continuum* tra maggioranza politica e Governo attenua molto le conseguenze della delega della funzione legislativa, di modo che il vero ruolo dell'opposizione non dovrebbe tanto ricercarsi nel « concorso alla produzione dell'attività legislativa » quanto piuttosto « nello svolgimento di una funzione di controllo e di stimolo nei confronti dell'azione imputabile alla maggioranza di Governo, evidenziandone e pubblicizzandone eventuali deficienze ». Il parere parlamentare è allora il punto di mediazione che consente di realizzare questa esigenza. Sul valore del parere a garanzia delle minoranze si veda anche L. CAPPUCCIO, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, 483.

<sup>(37)</sup> Sulla utilità dei pareri si veda E. PALICI DI SUNI, *op. cit.*, 126 ss., la quale evidenzia come con questo strumento il Parlamento possa offrire al Governo « un confronto ed una valutazione più ponderata sul testo definitivo », disponendo al contempo di un canale di informazione e di indirizzo che, in ipotesi, potrebbe anche indurre il Parlamento ad una revoca della delega. Sul punto si vedano anche E. MALFATTI, *op. cit.*, 65 ss. e N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1024 ss.

considerazione»<sup>(38)</sup>, potendo costituire la loro violazione una sorta di figura sintomatica di eccesso di delega.

Ora, nella legge n. 30 del 2003 stabilisce l'articolo 7 che sugli schemi di decreto legislativo siano acquisiti i pareri: A) della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, B) delle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, nonché C) il parere della commissioni parlamentari.

A) In relazione al parere della Conferenza Unificata, si è in altra sede osservato come esso intenda assicurare il rispetto del principio della leale collaborazione tra lo Stato e le regioni<sup>(39)</sup>. Peraltro, esso appare tanto più importante laddove al decreto legislativo sia affidato il compito di definire i principi fondamentali per la legislazione regionale, anche perché, come si è già detto, proprio in tale ambito i criteri direttivi sono formulati necessariamente con un livello maggiore di generalità, per cui il parere della Conferenza, come è stato sostenuto con enfasi forse eccessiva, può assumere il valore di «codecisione sostantiva»<sup>(40)</sup>.

B) Neppure il parere delle associazioni sindacali e datoriali appare come un elemento insolito nel quadro della delegazione legislativa<sup>(41)</sup>; anzi, già da tempo la dottrina registra come al Governo sia spesso richiesto un confronto diretto con enti esponenziali di determinate categorie che, *ipso facto*, appaiono come portatrici di conoscenze utili alla istruttoria legislativa<sup>(42)</sup>. Si osservi, peraltro, che l'acquisizione di questo parere prima e indipendentemente da quello delle commissioni parlamentari fa sì che a queste ultime possa giungere un testo già ben istruito e non soggetto ad ulteriori modifiche, se non appunto quelle

---

<sup>(38)</sup> Le espressioni si leggono nella sentenza n. 78 del 1957, in *GCo*, 1957, 779. Sull'uso dei pareri nella giurisprudenza della Corte, anche nel senso della impossibilità di ricorrervi per determinare i principi e criteri direttivi *a posteriori*, si veda N. LUPO, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, in *GCo*, 2000, 3215 ss.

<sup>(39)</sup> Cfr. il contributo di S. SCAGLIARINI, nella Parte II, Sez. (A).

<sup>(40)</sup> L. CAPPUCCIO, *op. cit.*, 482.

<sup>(41)</sup> N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, cit., 997 ss., il quale ritiene che in tal modo «il legislatore intende assicurare (...) un momento di confronto tra il Governo e quelli che saranno alcuni dei destinatari (degli «esecutori») della disciplina contenuta nello schema di atto normativo, al fine di raccogliere sia un giudizio complessivo (...), sia eventuali suggerimenti e proposte di modifica».

<sup>(42)</sup> S. STAIANO, *op. ult. cit.*, 118, che parla, riferendosi in generale ai pareri inseriti nel procedimento di adozione dei decreti delegati, di una «efficacia delle posizioni espresse (...) ritenuta intrinseca nel ruolo sociale di tali soggetti».

derivanti dall'espressione del parere delle commissioni, senza che ciò possa essere interpretato come volontà di isolare l'istituzione parlamentare <sup>(43)</sup>. D'altra parte, è pacifico che anche durante l'esame degli schemi di decreto legislativo le commissioni delle Camere possano procedere a udienze conoscitive od utilizzare ogni altro strumento al fine di acquisire informazioni, anche dalle parti sociali.

C) Dell'importanza del parere delle commissioni parlamentari si è già detto in precedenza, dove se ne è evidenziata l'utilità per consentire alle opposizioni di poter denunciare e pubblicizzare, anche mediante la presentazione di un parere alternativo a quello del relatore, il loro dissenso. È poi da rilevare che il parere parlamentare, nella legge n. 30 del 2003, sulla falsariga di altre numerose deleghe, era poi assistito da alcune garanzie sia per il Governo che per il Parlamento, rimaste peraltro inoperanti in quanto non si sono verificati gli eventi previsti nelle disposizioni di cui si discorre.

In primo luogo, qualora il testo del decreto non fosse stato trasmesso alle Camere entro il termine per l'esercizio della delega, la legge, introducendo una condizione risolutiva, prevedeva che il Governo decadde dall'esercizio della delega stessa <sup>(44)</sup>. In tal modo veniva sanzionato un inadempimento del Governo, inserendo una clausola espressa ed automatica di revoca della delega.

In secondo luogo, qualora invece le Camere non si fossero espresse nel termine di 30 giorni dalla data di trasmissione, il Governo avrebbe potuto deliberare il decreto legislativo prescindendo dal parere <sup>(45)</sup>. Per tale via veniva specularmente garantito l'esecutivo da eventuali ritardi del Parlamento, che avrebbero potuto comportare l'inutile trascorrere del termine fissato nella delega <sup>(46)</sup>.

In terzo luogo, nell'ipotesi in cui il termine per l'espressione del parere fosse spirato nei 30 giorni precedenti la scadenza del termine per l'esercizio della delega, questo sarebbe stato automaticamente proro-

---

<sup>(43)</sup> N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1000 ss.

<sup>(44)</sup> Secondo una tendenza sviluppatasi di recente, per la quale si veda N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1023 ss.

<sup>(45)</sup> Su questa prassi N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1018 ss., il quale ritiene che, anche ove la legge non preveda espressamente tale conseguenza, si debba comunque ritenere vigente una consuetudine in tal senso.

<sup>(46)</sup> Si ricorda peraltro che in precedenti occasioni, quando il Parlamento non è stato in grado di esprimere il parere nel termine previsto, si è raggiunto un accordo informale con il Governo affinché attendesse in ogni caso il parere prima di adottare il decreto legislativo (N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1021).

gato di 60 giorni. Tale previsione, della cui costituzionalità — a parere di scrive — non può dubitarsi <sup>(47)</sup>, dal momento che il termine rimane certo ed anche un eventuale slittamento di questo è predeterminato sia nell'*an* che nel *quantum*, intendeva tutelare da un lato il Parlamento, che avrebbe visto comunque garantito un adeguato lasso di tempo per l'espressione del parere anche nell'ipotesi di tardivo invio da parte del Governo dello schema di decreto, e dall'altro esso mirava ad assicurare all'esecutivo la possibilità di potere tener conto del parere parlamentare nel testo finale del decreto <sup>(48)</sup>.

Dunque, riassumendo quanto si è venuti dicendo sino ad ora, non ci sembra che il ruolo del Parlamento nella delegazione legislativa, e quindi anche nel caso al nostro esame che riproduce il modello di delega affermatosi nella prassi più recente, sia deteriore rispetto a quanto avviene nella decretazione d'urgenza, né si può parlare di estromissione dalla funzione legislativa delle Camere che, ove siano realmente intenzionate a parteciparvi <sup>(49)</sup>, possono avvalersi degli strumenti che si sono visti, ovvero una precisa definizione degli oggetti della delega, la previsione di principi e criteri direttivi idonei a non risolversi in mere enunciazioni di finalità o in norme programmatiche <sup>(50)</sup>, nonché appunto la previsione di un parere che consenta di introdurre un elemento di pubblicità e trasparenza nell'ambito di un procedimento che altrimenti, per certi versi, rimarrebbe pressoché imperscrutabile <sup>(51)</sup>, elementi tutti presenti e concretamente utilizzati nel procedimento al nostro esame.

---

<sup>(47)</sup> In questo senso, peraltro, è orientata anche la giurisprudenza della Corte, per la quale si veda N. LUPO, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, cit., 3218 ss.

<sup>(48)</sup> Su questa prassi e sulla sua *ratio*, N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, cit., 1021 ss.

<sup>(49)</sup> Lo stesso Parlamento, infatti, non ha opposto resistenza all'erosione della funzione legislativa a vantaggio del Governo. Così lo stesso V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, cit., 208.

<sup>(50)</sup> Come tradizionalmente ritenuto necessario dalla dottrina. Si veda, ad esempio, A.A. CERVATI, *op. loc. cit.*

<sup>(51)</sup> N. LUPO, *op. ult. cit.*, 1006 ss. e 1030, nonché C. DE FIORES, *op. cit.*, 202, il quale si sofferma sulla « clandestinizzazione progressiva del nostro sistema politico » che nasce in particolare dalle deleghe integrative ove non accompagnate dai pareri parlamentari. Sul punto si vedano anche V. BALDINI, *op. cit.*, 35 ss., e A. CELOTTO, E. FRONTONI, *op. cit.*, 713 ss.

### 2.3. Le deleghe integrative e correttive.

Un'ultima notazione riguarda un ulteriore elemento che sembra caratterizzare le attuali tendenze della delegazione legislativa, ovvero la presenza di una delega integrativa e correttiva <sup>(52)</sup>. In riferimento a queste ultime, come noto, si è svolto un ampio dibattito in dottrina <sup>(53)</sup>, sia per quanto riguarda la loro legittimità che per quel che concerne la loro opportunità.

Quanto al primo punto, non può negarsi che la previsione di un'ulteriore delega, sia pure, almeno in questo caso, contestuale a quella principale e vincolata ai medesimi principi e criteri direttivi, non crea problemi di legittimità, in quanto si tratta di una autonoma delega non priva degli elementi previsti dall'articolo 76 Cost. <sup>(54)</sup>.

Quanto al secondo punto, il dibattito dottrinario ha portato ad evidenziare sia i possibili vantaggi derivanti dal ricorso a questo istituto sia alcune problematiche che la prassi delle deleghe correttive può sollevare.

Per quanto riguarda i vantaggi, si è sottolineato che, con le deleghe correttive, il Governo resta « il *dominus* delle riforme da esso varate » <sup>(55)</sup> fino che queste si siano consolidate e siano entrate a regime, senza contare che esso viene ad essere in possesso di uno strumento di « *attuazione graduale* di ampi obiettivi, che richiedono interventi trasversali e toccano molteplici settori dell'ordinamento » <sup>(56)</sup>, potendo contare su una fase sperimentale prima dell'introduzione del regime definitivo.

<sup>(52)</sup> Ricorda M. CARTABIA, *op. cit.*, 69 ss., che, da clausola eccezionale inserita nelle deleghe ad alta valenza riformatrice caratterizzate da elevata complessità tecnica, la delega integrativa è oggi « elemento ordinario e normale delle deleghe legislative », il cui sviluppo si deve in particolare al Governo Amato, quando la delegazione legislativa comincia ad essere utilizzata come strumento di indirizzo politico.

<sup>(53)</sup> A titolo indicativo si segnalano gli scritti di N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi « correttivi »: esperienza, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996; M. CARTABIA, *I decreti legislativi « integrativi e correttivi »: il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. Parlam.*, 1997, 45 ss. nonché EAD., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, cit., e A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un fhelerkalkül all'italiana?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, 567.

<sup>(54)</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 79 ss., la quale peraltro evidenzia che in ogni caso non potrebbe invocarsi il principio di istantaneità della delega, la cui stessa esistenza viene smentita ormai dalla giurisprudenza e dalla dottrina maggioritaria.

<sup>(55)</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 73.

<sup>(56)</sup> *Ibidem*, 75.



In relazione, però, ai problemi che le deleghe correttive possono originare, si è anzitutto rilevato che la programmazione di una revisione a breve della disciplina può dare l'impressione nei destinatari che si tratti di disposizioni provvisorie che, pertanto, rischierebbero di non essere osservate (o non essere attuate dalle regioni), a detrimento proprio dell'effettività e della certezza del diritto <sup>(57)</sup>.

Inoltre, si è ritenuto che il ricorso alla delega integrativa, soprattutto laddove quella principale abbia ad oggetto ampie materie e detti principi e criteri alquanto generali, costituisca un vero e proprio trasferimento della funzione legislativa dal Parlamento al Governo <sup>(58)</sup>, e questo appare in modo ancor più manifesto (e preoccupante) qualora il termine per l'esercizio della delega integrativa sia particolarmente lungo (fin dall'origine o per successive proroghe) e la delega correttiva sia accompagnata dal parere delle commissioni parlamentari, dal momento che, in tal caso, il Parlamento dimostra di essere consapevole ed accettare detto trasferimento di potestà legislativa grazie al contrappeso fornito appunto dai pareri <sup>(59)</sup>.

In sostanza, le deleghe correttive, per riprendere una felice espressione della dottrina, possono costituire una « virtù di governo », ma rischiano talora di trasformarsi in « vizi di costituzionalità » <sup>(60)</sup>, di modo che soltanto nel caso concreto potrà giudicarsi se nel merito vi sia stata o meno violazione dell'articolo 76 Cost.

Sotto questo aspetto, prevede l'articolo 7, comma 4, della legge n. 30 del 2003 che, entro 24 mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo può adottare « disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi ».

Ora, i dubbi di legittimità in sé delle deleghe correttive, come devono essere fugati in generale per le ragioni viste in precedenza, così è da ritenere non possano valere, per gli stessi motivi, per la disposizione di cui all'articolo 7 della legge n. 30 del 2003, che ricalca il modello ormai « classico » di tali deleghe.

---

<sup>(57)</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 84 ss.

<sup>(58)</sup> A. CELOTTO, E. FRONTONI, *op. cit.*, 706 ss., i quali, definendo il procedimento di delegazione integrativa con la felice espressione di « *work in progress* », ritengono che in tali casi si abbia un trasferimento della funzione legislativa analogo a quanto avveniva con i decreti legge prima della sentenza n. 360 del 1996.

<sup>(59)</sup> Su quest'ultimo punto, in particolare A. CELOTTO, E. FRONTONI, *op. cit.*, 714.

<sup>(60)</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*

Piuttosto, è necessaria una maggiore attenzione per l'aspetto concernente le modalità con cui potrà essere esercitata questa facoltà da parte del Governo. Non ci si può nascondere, infatti, che l'opzione di prevedere una simile delega sia in effetti una scelta inevitabile per una riforma di un settore, quale il mercato del lavoro, che presenta un forte legame ed una forte dipendenza dalle variabili di ordine sociale ed economico che si intendono regolare; in tale contesto, appare assai difficile che un'istruttoria, anche particolarmente accurata, possa portare all'elaborazione di una normativa esente da difetti e perfettamente efficace fin dalla sua entrata in vigore. Se dunque la previsione era inevitabile, opportuna, ad avviso di chi scrive, si è rivelata anche la decisione di porre un termine relativamente breve (24 mesi) per un'eventuale correzione, anche se ciò non basta per cautelarsi dai fondati avvertimenti della dottrina circa un uso eccessivamente leggero di questo istituto e circa i problemi che potrebbero derivarne.

Al riguardo va infatti considerato che sarebbe in effetti alquanto difficile per le regioni attuare una normativa di principio che subisse continue modifiche e parimenti, per quanto concerne ad esempio la regolazione degli aspetti contrattuali, sarebbe un attentato alla certezza del diritto una variazione costante delle norme applicabili ai rapporti di lavoro. Per conciliare le due esigenze di monitorare e correggere la riforma senza creare più incertezza di quanta possa derivarne dalla disciplina attuale, è allora necessario che nell'esercizio della delega correttiva Parlamento e Governo si attengano ad alcune norme minime di condotta quali:

- a) l'assenza di qualunque proroga rispetto al termine di 24 mesi;
- b) l'utilizzo rigoroso della delega, previa adeguata istruttoria sulla sua reale necessità, e comunque esclusivamente e strettamente a fini correttivi o integrativi, senza introdurre per tale via, aspetti completamente nuovi o incoerenti in relazione all'intera riforma <sup>(61)</sup>;
- c) il conferimento di un adeguato peso al parere della Conferenza unificata, di modo che questo possa costituire un effettivo strumento di leale collaborazione e possa contribuire a limitare le integrazioni e correzioni a quel tasso che non infici l'attuazione dei principi con la normativa regionale;

---

<sup>(61)</sup> Sulla questione dei limiti propri della delegazione correttiva e sulle prime soluzioni della giurisprudenza costituzionale, si veda N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi « veri » e « falsi »*, in *GCo*, 2001, 2661 ss.

d) l'espressione, da parte delle Camere, di un parere che ponderi attentamente il rispetto dei principi fondamentali e delle finalità meramente correttive della delega, denunciando eventuali scostamenti da parte dell'esecutivo.

Se queste norme venissero seguite, in effetti la delega per l'integrazione e la correzione della riforma potrebbe migliorarne l'efficacia e l'applicazione, anche a livello regionale.

### 3. La delegazione legislativa per la fissazione dei principi fondamentali in materia di potestà concorrente: un'ipotesi sostenibile.

Un problema particolare sotto il profilo della procedura utilizzata per la riforma del mercato del lavoro nasce, come evidenziato nelle note introduttive, dall'utilizzazione della delegazione legislativa per la fissazione dei principi fondamentali in una materia di potestà legislativa concorrente, *ex* articolo 117, comma 3, Cost., quale è appunto la "tutela e sicurezza del lavoro", cui viene normalmente ricondotta la disciplina del mercato del lavoro <sup>(62)</sup>. Nel seguito del testo si esporranno pertanto le tesi volte a negare la possibilità di stabilire con decreto legislativo i principi fondamentali, per cercare di evidenziarne i limiti ed avallare l'opposta tesi della legittimità, almeno in astratto, di una simile operazione.

Il primo argomento di ordine generale che la dottrina <sup>(63)</sup> oppone si fonda sull'esistenza di una riserva di assemblea per le leggi in materia costituzionale, prevista, come noto, dall'articolo 72, comma 4, Cost. e sulla parallela riconduzione delle c.d. "leggi-cornice" appunto a detta materia costituzionale. Da qui, in sostanza, ne discenderebbe la duplice conseguenza, da un lato, che la loro approvazione non possa avvenire se non in Assemblea e, d'altro lato, come ulteriore conseguenza, che le stesse, se non possono essere approvate da una commissione parlamentare in sede deliberante, tanto meno potrebbero essere approvate come atti con forza di legge adottati dal Governo, sia pure nel rispetto dei principi e criteri approvati dalle Camere.

Tale argomentazione non sembra tuttavia condivisibile. Anche a

---

<sup>(62)</sup> Sul punto sia consentito rinviare al contributo di S. SCAGLIARINI nella Parte II, Sez. (A)

<sup>(63)</sup> A.A. CERVATI, *Articolo 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, I, 1, *Articolo 70-74*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 161 ss.; nonché ID., *La delega legislativa*, cit., 87 ss. e A. CERRI, *op. cit.*, 5 ss.

voler prescindere dalla dubbia riconducibilità delle leggi-cornice alla materia costituzionale, contro la quale si sono pronunciate tanto la dottrina maggioritaria quanto la giurisprudenza della Corte <sup>(64)</sup>, è stato sostenuto da autorevole dottrina <sup>(65)</sup> che non tutte le fattispecie coperte da riserva di Assemblea risultano precluse alla regolazione con delega legislativa, ma soltanto quelle che implicano l'esercizio da parte del Parlamento della funzione di indirizzo e controllo sul Governo con atto legislativo, come l'approvazione del bilancio e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Nulla impedisce, invece, che sia delegata la potestà legislativa in materia costituzionale, se a tale locuzione vuole attribuirsi un significato più ampio di quanto facciano la dottrina e la giurisprudenza ricordate in precedenza, dal momento che la riserva di Assemblea attiene alle modalità di esercizio della funzione legislativa all'interno del Parlamento, ma non esclude di per sé che la stessa potestà legislativa possa essere delegata al Governo <sup>(66)</sup>.

L'argomento della riserva di Assemblea come possibile ostacolo all'esercizio della delega legislativa in relazione alla fissazione dei principi fondamentali per le regioni ha tuttavia ripreso vigore dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, il cui articolo 11 prevede che per i disegni di legge di cui all'articolo 117, comma 3, e 119 Cost. il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata secondo le previsioni dei regolamenti parlamentari, abbia un effetto simile a quello delle commissioni filtro, ovvero che, qualora tale

---

<sup>(64)</sup> Si rinvia, *ex plurimis*, a P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *NDI*, XV, Utet, Torino, 1968, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979, 677, S.M. CICONETTI, *Le leggi in materia costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Cedam, Padova, 1973, 2062 ss.; ID., *Le fonti del diritto italiano*, cit., 207; nonché T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000. Sul punto si veda anche l'ampia ricostruzione del dibattito dottrinario e giurisprudenziale di A.A. CERVATI, *Articolo 72*, cit., 163 ss., il quale tuttavia accoglie l'opposta tesi, come sottolineato, che attribuisce un senso più ampio alla locuzione "materia costituzionale". In giurisprudenza, per l'orientamento assunto dalla Corte, cfr. già la sentenza n. 168 del 1963, in *GC*, 1963, ss.

<sup>(65)</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, 208 ss.; S.M. CICONETTI, *op. ult. cit.*, 278; A. CELOTTO, E. FRONTONI, *op. cit.*, 702 ss.

<sup>(66)</sup> Così L. PALADIN, *op. loc. cit.*, il quale ritiene che la *ratio* della riserva di Assemblea sia affatto diversa dal « regime e la logica dei rapporti di delegazione intercorrenti tra le Camere e il Governo ». Aggiunge peraltro l'A. che un avallo di tale tesi si leggerebbe nell'articolo 14 della legge n. 400 del 1988, che non vieta ai decreti legislativi la disciplina delle materie di cui all'articolo 72 u.c. Cost., al contrario di quanto previsto per i decreti legge nel successivo articolo 15.

parere sia negativo o favorevole con condizioni e la commissione di merito non intenda adeguarvisi, esso compori la devoluzione all'Assemblea e la necessità di approvazione a maggioranza assoluta. Da questa disposizione, in dottrina <sup>(67)</sup> si è dedotto che se il decreto legislativo potesse stabilire i principi fondamentali in materie di potestà concorrente (e quindi di cui all'articolo 117, comma 3, Cost.) verrebbe elusa la norma della legge costituzionale, che intende rafforzare in qualche modo il ruolo delle regioni e delle autonomie locali « sino alla revisione del Titolo I della Parte II della Costituzione » <sup>(68)</sup>.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, neppure sotto questo profilo l'obiezione sembra insuperabile. Infatti, anche per quanto riguarda tale riserva di Assemblea, non può negarsi che la stessa non concerne un atto di controllo sul Governo ma introduce una regolazione *ad hoc* del procedimento legislativo, per l'ipotesi in cui lo stesso resti all'interno del Parlamento, non precludendo *ex se* la delega in materia al Governo <sup>(69)</sup>, peraltro da attuare con una legge che sarebbe sottoposta inderogabilmente tanto alla riserva d'assemblea di cui all'articolo 72 Cost. quanto al parere obbligatorio della Commissione bicamerale, ed il cui rispetto risulterebbe poi vincolante per il legislatore delegato <sup>(70)</sup>.

Una seconda argomentazione contraria all'ammissibilità della delegazione è stata formulata in relazione ad una presunta differenza tra i principi di cui all'articolo 76 Cost. e quelli di cui all'articolo 117 Cost. <sup>(71)</sup>. Si sostiene infatti che i principi contenuti in una legge di

---

<sup>(67)</sup> A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in LR, 2002, 316 ss.; nonché G. DI COSIMO, *op. cit.*, 316 ss.

<sup>(68)</sup> Come recita testualmente il primo comma della disposizione in questione.

<sup>(69)</sup> Così B. CARAVITA, *Il d.d.l. La Loggia: spunti per una discussione*, in <http://www.federalismi.it>, 5.

<sup>(70)</sup> *Contra*, G. DI COSIMO, *op. cit.*, 317, secondo cui, nell'approvare la legge delega, il Parlamento non sarebbe in grado « di stimare la effettiva misura della limitazione ai poteri locali, se la legge delega si limita a rimandare al decreto un'attività come la determinazione dei principi fondamentali che può incidere in misura variabile sui poteri locali ». Tuttavia, va osservato che nella fissazione dei principi il Parlamento, ove intendesse garantire con maggiore efficacia il rispetto delle competenze regionali e degli enti locali, ben potrebbe formulare criteri *ad hoc*, anche più specifici, trattandosi di un limite minimo che il Parlamento ben può rendere stringente, al fine di contenere sul punto la discrezionalità del legislatore delegato, salva in ogni caso anche la facoltà di pronunciarsi negativamente sull'atto governativo in sede di espressione del parere sugli schemi di decreto (per l'efficacia del parere si veda *supra*, par. 2.2 e note 37 e 38).

<sup>(71)</sup> Per questa tesi si veda A. CERRI, *op. cit.*, 5 e A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1973, 951.

delega, in quanto attinenti ad un oggetto determinato, dovrebbero essere necessariamente più specifici di quelli contenuti in una legge-cornice, i quali attengono invece ad una materia e per tale motivo non possono che presentarsi come più generali <sup>(72)</sup>.

Va tuttavia rilevato che, se è vero che la locuzione “oggetti definiti” indica senza alcun dubbio un ambito più ristretto rispetto ad una materia, ciò tuttavia non implica che i principi della legge delega siano più specifici di quelli di una legge cornice, ma comporta semplicemente che questi ineriscano ad un spazio più circoscritto, conservando lo stesso grado di generalità. In sostanza, se una differenza vi deve essere, questa sarà semmai di ordine quantitativo e non qualitativo, in quanto è possibile che vi siano principi che, pur vertendo su un oggetto specifico e non su una intera materia, dettano una disciplina di ordine generale.

Infine, vi è un'ulteriore obiezione rispetto all'uso dei decreti legislativi per i fini di cui si tratta, che, formulata dalla dottrina più recente <sup>(73)</sup>, attiene pur sempre al problema della generalità dei principi, ma si fonda su presupposti diversi. Questa opinione dottrinarica si basa sul presupposto che, ad ammettere la fissazione di principi fondamentali con decreto legislativo, si giunga inevitabilmente ad un'alternativa tra due ipotesi, tali da condurre in ogni caso alla illegittimità costituzionale della procedura. Infatti, se il decreto legislativo pone principi fondamentali senza entrare nel dettaglio, ciò presuppone che la legge di delega abbia posto a suo tempo principi « di secondo grado » la cui generalità sarebbe tale da risolversi in evanescenza (e quindi in violazione dell'articolo 76 Cost.); al contempo, se la legge delega pone disposizioni di principio sufficientemente precise, al decreto legislativo non resta che entrare nel dettaglio, invadendo però la competenza regionale (con violazione dell'articolo 117 Cost.).

Benché suggestiva e sicuramente non priva di consistenti elementi, anche questa ipotesi ricostruttiva non solleva, ad avviso di chi scrive, obiezioni insormontabili.

Va infatti osservato che, come sostenuto in dottrina, « principio è (...) ogni norma giuridica, in quanto considerata come determinante di una o più altre subordinate, che lo presuppongono sviluppandone e

---

<sup>(72)</sup> Sulla distinzione tra oggetto e materia e sulla maggiore estensione di questa si veda *supra*, nota 25.

<sup>(73)</sup> A. D'ATENA, *op. loc. cit.* che parla di « ipotesi aberrante » e G. DI COSIMO, *op. cit.*, 317 ss.

specificandone ulteriormente il precetto in direzioni particolari » (74). Dunque, non vi è un'unica tipologia di principi (75), ma è ben possibile che vi siano « diversi gradi di generalizzazione ed una conseguente scala di principi » (76), tanto da potersi affermare che il concetto di principio non è assoluto ma relativo « potendo una norma esser tale rispetto ad altra più specifica ed apparire a sua volta specificazione di norma ancor più fondamentale e generale » (77). Alla luce di questa considerazione, non vi sono ragioni per escludere *a priori* che il Parlamento possa fissare con legge delega principi e criteri direttivi che indirizzino il Governo nella attività di specificazione, mediante decreto legislativo, di principi più determinati ma non per questo costituenti necessariamente legislazione di dettaglio. Si tratterebbe di una manovra certamente delicata, che costringerebbe Parlamento e Governo ad una difficile operazione in cui mantenere l'equilibrio necessario ad evitare invasioni nel campo delle prerogative regionali può risultare non sempre agevole, ma ciò non significa che vi sia una impossibilità logica e giuridica di provvedere a stabilire principi fondamentali attraverso la delegazione legislativa.

In questo senso, tra l'altro, milita non soltanto parte della dottrina (78), ma anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale più recente (79) rinvenibile sul punto. Al riguardo, fondamentali per i nostri

---

(74) V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 15.

(75) Non a caso il principio è stato definito come « uno dei concetti più equivoci della teoria delle norme » (R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. disc. Pubbl.*, IX, cit., 183).

(76) R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Giuffrè, Milano, 2000, 363, nota 295. Nello stesso senso, R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Giappichelli, Torino, 1990, 113, secondo cui « la generalità... è una qualità graduabile ».

(77) A. CERRI, *op. cit.*, 8.

(78) F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *op. cit.*, 108, secondo i quali i principi di cui all'articolo 76 « hanno una dimensione diversa e più generale dei principi fondamentali di cui all'articolo 117, per cui il Parlamento può delegare al Governo di disciplinare una materia regionale dettando i principi vincolanti per le Regioni », nonché A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. Parlam.*, 1999, 190, nota 34 ed E. MALFATTI, *op. cit.*, 32 ss., i quali intravedono proprio nella possibilità per il Governo di disciplinare i principi fondamentali in materia riconducibile alla potestà concernente un notevole elemento di differenziazione tra deleghe legislative e regolamenti delegificatori.

(79) Nelle prime decisioni *in subiecta materia* da parte della Consulta, infatti, veniva adottato, con riferimento ai decreti legislativi di trasferimento delle funzioni alle regioni, un criterio più restrittivo, per cui si ammetteva che questi decreti potessero

fini sembrano due pronunce aventi ad oggetto l'articolo 2, comma 2, della legge n. 421 del 1993 ed il relativo decreto attuativo, decreto legislativo n. 29 del 1993, recante la riforma della disciplina del pubblico impiego. Ebbene, stabiliva la legge delega che tanto i principi in essa contenuti quanto il decreto legislativo approvato dal Governo avrebbero costituito principi fondamentali per le regioni a Statuto ordinario, mentre i principi contenuti nella sola legge delega avrebbero altresì costituito norme fondamentali di riforma economico-sociale valesse anche per le regioni a Statuto speciale. In questo contesto, la Corte, dapprima nella sentenza n. 359 del 1993 <sup>(80)</sup> afferma chiaramente che « non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i “principi fondamentali” di cui all'articolo 117 Cost. possano essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai “principi e criteri direttivi” previsti in tema di legislazione delegata dall'articolo 76 Cost. » <sup>(81)</sup>, per poi distinguere, con non minore precisione, nella successiva sentenza n. 383 del 1994 <sup>(82)</sup>, i « principi desumibili dalla sola legge di delegazione » rispetto « ai principi, più dettagliati, desumibili dalla legge delegata ».

Dunque, più di un elemento induce a non aderire alle citate tesi che ritengono illegittimo l'uso del decreto legislativo per la fissazione di principi fondamentali. A ciò, peraltro, si può aggiungere, *ad adiuvandum*, un elemento che, in positivo, può contribuire a corroborare la tesi opposta. In questo senso, infatti, vi è il dato testuale dell'articolo 117, comma 3, Cost. che, per la determinazione dei principi fondamentali, rinvia non già in modo specifico alle « leggi dello Stato », come pure faceva il precedente testo dell'articolo 117 Cost., bensì alla « legislazione dello Stato », lasciando espressamente dedurre che il legislatore abbia inteso attribuire anche agli atti con

---

provvedere, nel trasferire le funzioni, anche a parziali riforme sostanziali (e quindi a dettare nuovi principi fondamentali), ma si escludeva che questi potessero contestualmente procedere a riforme organiche, dovendosi riservare alla legge cornice il compito di ridefinire a livello sostanziale i principi della materia trasferita. Cfr., sul punto, E. PALICI DI SUNI, *Corte costituzionale e delega legislativa in materia regionale: il caso delle IPAB e quello dell'ONOASI*, in *GCo*, 1981, 2016 ss.

<sup>(80)</sup> *GCo*, 1993, 2835 ss.

<sup>(81)</sup> *Ibidem*, 2850.

<sup>(82)</sup> *GCo*, 1994, 3446.



forza di legge, o quanto meno ai decreti legislativi, la facoltà di provvedervi <sup>(83)</sup>.

Da questi elementi, sembra perciò doversi escludere l'illegittimità costituzionale, sotto questo profilo, anche in relazione alla legge n. 30 del 2003.

#### 4. Considerazioni conclusive.

Al termine del rapido *excursus* sui profili di rilievo costituzionale che riguardano la procedura seguita per l'approvazione della riforma del mercato del lavoro ne emerge, come evidenziato fin dalle note introduttive, una classica delega « ad alta valenza riformatrice », con la quale al Governo viene delegata la funzione legislativa sia per i tecnicismi della materia che per superare le difficoltà dell'*iter* parlamentare, che inevitabilmente incisive riforme comportano <sup>(84)</sup>. Si potrebbe obiettare che, a causa del ridotto coinvolgimento delle Camere, ne soffra la democraticità della procedura di approvazione, sia in termini di assai minore pubblicità e trasparenza <sup>(85)</sup>, sia per la minore garanzia nei confronti delle opposizioni <sup>(86)</sup>. Nel nostro caso, peraltro, sono stati evidenziati gli strumenti con i quali l'istituzione parlamentare ha potuto salvaguardare le proprie prerogative, ovvero: *a*) la determinazione di "oggetti definiti" sui quali il legislatore delegato ha potuto intervenire; *b*) la fissazione di principi e criteri direttivi sufficientemente idonei ad indirizzare concretamente l'operato dell'esecutivo; *c*) la previsione del parere delle commissioni parlamentari, che ha consentito in effetti alle opposizioni di esprimere le proprie valutazioni e di dare pubblicità nell'ambito della elaborazione del decreto alle proprie posizioni attraverso la presentazione di un parere contrario, benché non votato a causa della previa approvazione del parere favorevole presentato dal relatore <sup>(87)</sup>; *d*) la pre-

<sup>(83)</sup> Riporta questo dato anche G. DI COSIMO, *op. cit.*, 317.

<sup>(84)</sup> V. BALDINI, *op. cit.*, 30, sottolinea che il procedimento ordinario può costituire un ostacolo per vaste riforme, che soltanto il ricorso alla delegazione legislativa può consentire di superare, soprattutto laddove le riforme siano ritenute indifferibili.

<sup>(85)</sup> Sul punto si rinvia alla bibliografia citata *supra*, nota 51.

<sup>(86)</sup> Cfr. in particolare V. ANGIOLINI, *La legge di delegazione per l'attuazione del « libro bianco » del Ministro del Lavoro: profili costituzionali della procedura proposta*, cit.

<sup>(87)</sup> Come afferma V. BALDINI, *op. cit.*, 60, la funzione di controllo e di denuncia

visione del parere parlamentare anche sugli eventuali decreti integrativi e correttivi.

Dunque, se è vero che in generale vi è uno spostamento del baricentro della produzione normativa in favore del Governo, non ci sembra condivisibile che, nel caso di specie, questo dia adito a censure di incostituzionalità. Si tratta certamente di una estensione del modello di delegazione legislativa previsto dalla Costituzione, estensione, peraltro, che già da diverso tempo molte altre deleghe hanno contribuito a provocare. Essa tuttavia appare ricavabile, come si è visto, dalla insopprimibile elasticità dell'istituto in questione. D'altra parte, è stato condivisibilmente affermato che l'assetto della delegazione è compatibile « con le ragioni di fondo ispiratrici del sistema parlamentare, alla stregua delle quali deve essere interpretato anche l'articolo 76 Cost. »<sup>(88)</sup> e in questo senso sembra deporre anche la giurisprudenza della Corte, che si è guardata dall'intervenire a sanzionare una prassi che altro non è se non il riflesso dei rapporti tra Parlamento e Governo<sup>(89)</sup>. Ciò, evidentemente, non vale a giustificare eventuali violazioni della Carta costituzionale<sup>(90)</sup> e, se può convenirsi che la Consulta pare talvolta essere stata troppo clemente, questo non significa che in generale la delega legislativa abbia assunto quei contorni di illegalità che contraddistinguevano, ad esempio, l'istituto della decretazione d'urgenza fino al 1996. Queste considerazioni — a nostro parere — devono poi ritenersi valide *a fortiori* per il caso al nostro esame, in cui la delega non ci pare qualificabile come mero trasferimento in bianco di funzioni legislative in favore dell'esecutivo.

Piuttosto, sotto l'aspetto prettamente procedurale, il profilo costituzionale su cui dovrà essere ora incentrato maggiore interesse, e maggiore opera di vigilanza ed eventuale sanzione di abusi da parte del giudice delle leggi, è quello concernente l'*an* e il *quomodo* dell'esercizio della delega integrativa. Se è vero, infatti, come si è avuto modo di osservare, che questa può essere, se correttamente utilizzata, uno

---

delle minoranze viene assicurata anche qualora non vi sia alcuna reale incisione sul contenuto del parere approvato.

<sup>(88)</sup> V. BALDINI, *op. cit.*, 61. In senso analogo, M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 100.

<sup>(89)</sup> Precisa S. STAIANO, *op. ult. cit.*, 189 ss., che la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo importante, preso atto del valore insopprimibilmente politico dei principi e criteri direttivi, per lasciare alle dinamiche delle relazioni tra Parlamento e Governo la definizione del modello di delega legislativa, fornendo però alcune regole imprescindibili per il rispetto dell'articolo 76 Cost. e della sua stessa *ratio*.

<sup>(90)</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 101.

strumento utile per il perfezionamento a regime dell'impianto della riforma, essa rischia tuttavia, ove vi si faccia ricorso con leggerezza, di divenire realmente il mezzo con cui lasciare all'esecutivo la possibilità di impadronirsi per un lungo lasso di tempo della funzione legislativa in materia di mercato del lavoro <sup>(91)</sup>.

---

<sup>(91)</sup> V. COCOZZA, *op. cit.*, 19 ss. afferma che, mentre l'elasticità del modello della delegazione legislativa così come nato nella prassi applicativa non può dirsi conduca a situazioni di illegittimità costituzionale, al contrario la questione che può rivelarsi problematica sotto questo punto di vista riguarda l'(ab)uso dei decreti correttivi ed integrativi.



## SEZIONE B

# LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO TRA FLESSIBILITÀ E NUOVE TUTELE PER I LAVORATORI

## 6.

### VINCOLI E OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE NELL'ACCESSO ALLE DIVERSE TIPOLOGIE CONTRATTUALI DOPO LA RIFORMA BIAGI: UNA RASSEGNA CRITICA

POTITO DI NUNZIO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro. — 3. La somministrazione di lavoro, l'appalto e il distacco. — 3.1. La somministrazione di lavoro. — 3.2. Appalto e distacco. — 4. Il trasferimento d'azienda. — 5. Il contratto di apprendistato e il contratto di inserimento. — 6. Tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile. — 6.1. Il lavoro intermittente. — 6.2. Il lavoro ripartito. — 6.3. Le modifiche alla disciplina sul lavoro a tempo parziale. — 7. Il lavoro a progetto. — 8. Le procedure di certificazione.

#### 1. Premessa.

La pubblicazione del decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, entrato in vigore il 24 ottobre 2003, è il frutto di un lunghissimo lavoro di studio e di analisi non solo del tessuto e della realtà normativa italiana, ma anche europea, e segna una svolta epocale nel nostro ordinamento giuridico per la portata delle novità non solo di tipo legislativo ma anche culturale.

L'intervento della riforma è trasversale e assoluto: salvo la materia dei licenziamenti e degli ammortizzatori sociali che dovrebbero confluire in altri provvedimenti, tutto il nostro diritto del lavoro è stato toccato dalla riforma.

Le novità riguardano sia il « mercato » del lavoro che il « rapporto » di lavoro. Le norme che regolano il mercato del lavoro rap-

presentano l'ennesimo intervento del legislatore in questa materia. Probabilmente, questa dovrebbe essere l'ultima operazione dalla portata così ampia, fermo restando che sicuramente sarà necessaria l'emanazione di norme di dettaglio provenienti sia da fonte statale che regionale. Le norme che, invece, regolano il rapporto di lavoro sono assolutamente di portata innovativa, come sarà evidenziato nelle pagine a seguire.

L'effetto dirompente della riforma nasce sia dai contenuti del decreto legislativo che dal numero elevato di istituti riformati e istituiti. Concetti nuovi si affacciano nel panorama legislativo che obbligheranno sia i datori di lavoro sia i lavoratori, a misurarsi con una nuova cultura del lavoro.

La messa in opera della riforma, richiederà a tutti gli operatori del mercato del lavoro un periodo di grande impegno nello studio e nell'apprendimento della nuova normativa, affinché emergano chiaramente tutte le potenzialità della stessa. Senza dubbio, dunque, la riforma non può che essere salutata positivamente per gli obiettivi che intende raggiungere; non brillantissima, invece, la tecnica legislativa usata, probabilmente anche in ragione del coinvolgimento delle parti sociali nella redazione del provvedimento <sup>(1)</sup> e qualche dubbio sul rispetto dei principi ispiratori e dei suggerimenti contenuti nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001.

Prima di analizzare i singoli istituti, l'analisi che segue ambisce a formulare alcuni rilievi di tipo tecnico-politico dai quali non si può prescindere nella lettura del provvedimento di legge.

Le valutazioni e sensazioni, in questi lunghi mesi di gestazione normativa, sono state molteplici e contrastanti. Subito dopo la lettura del *Libro Bianco*, si è registrato, tra gli addetti ai lavori, un grande entusiasmo: il *Libro Bianco*, seppure impietoso, metteva in luce i problemi del lavoro in Italia, dando uno spaccato reale della situazione. Ma non solo: veniva indicata anche la strada da percorrere finalmente in maniera chiara e senza usare scorciatoie terminologiche sancendo l'abbandono (finalmente) della esasperante e costosa (in termini politici) tecnica della concertazione. Gradualmente, tuttavia, si è passato ad una fase di titubanza dovuta alla lentezza del programma messo a

---

<sup>(1)</sup> Sul laborioso processo di concertazione che ha accompagnato la stesura del decreto cfr. gli spunti contenuti in M. TIRABOSCHI, *L'attuazione della legge 30/2003 - Considerazioni introduttive*, in *GLav*, supplemento, 2003, n. 4, 7 cui *adde* il contributo di V. D'ORONZO nella Parte II, Sez. (C).

punto dal Governo, ai fatti di sangue che hanno segnato il cammino legislativo e alle forti pressioni provenienti dalle parti sociali, che lasciavano presagire una « non » riforma.

Ora, finalmente, l'*iter* legislativo si è concluso (manca, tuttavia, la copiosa attività che dovrà essere svolta dalle parti sociali per riempire di contenuti questa riforma).

La valutazione nel complesso che si fa dell'intero impianto legislativo produce una soddisfazione almeno parziale. Parziale soddisfazione perché:

1) la rivisitazione delle norme sul collocamento, sull'appalto, sulla somministrazione, mediazione e intermediazione di manodopera, cessione di ramo d'azienda, sono idonee a *mitigare* il problema della disoccupazione frizionale. Certamente occorre essere incisivi nel trovare le risorse economiche per sostenere il cambiamento. A volte si ha la sensazione di leggere di istituti nuovi, ma nuovi solo nel nome. Il riferimento è alla borsa continua nazionale del lavoro e, dunque, all'ex SIL;

2) le norme sulla riforma dei contratti a contenuto formativo che dovrebbero mitigare la disoccupazione strutturale sono valide, anche se incomplete e mal coordinate con le vecchie normative sull'apprendistato e sul contratto di formazione e lavoro che non sono state interamente abrogate. Tali norme, tuttavia, non sono sufficienti se non accompagnate da una seria e impegnativa attività di formazione e riqualificazione professionale, sia pubblica che privata, sostenuta da adeguata copertura finanziaria;

3) i veri nemici dell'occupazione, e cioè il costo del lavoro e le eccessive garanzie a tutela del rapporto di lavoro subordinato non sono stati minimamente scalfiti dalla riforma. Anzi, come si evidenzierà, le norme contenute nella riforma riconducono quasi tutte le fattispecie di attività lavorative nell'alveo del rapporto di lavoro subordinato, anche se reso più flessibile dalle nuove tipologie di rapporti;

4) non è stato affrontato il problema relativo all'individuazione e chiarificazione dei criteri distintivi tra lavoro autonomo e subordinato, vero ed unico problema di contenzioso tra aziende e lavoratori. In sostanza, non è stato creato il *tertium genus* che il mercato del lavoro necessita. Anche il previsto sistema di certificazione, così come congegnato, non risolverà il problema ma lo aggraverà;

5) infine, si ritiene che sia stato concesso troppo spazio alla contrattazione collettiva e soprattutto agli enti bilaterali. Nel *Libro Bianco* si sosteneva che occorreva rivalutare convenientemente il ruolo

del contratto individuale. Tale valorizzazione, si legge nel *Libro Bianco*, potrebbe avvenire quantomeno con riferimento a singoli istituti o laddove (per ragioni di mercato del lavoro connesse anche all'alta professionalità del lavoratore in questione) esistano condizioni di sostanziale parità contrattuale tra le parti ovvero anche in caso di specifici rinvii da parte della fonte collettiva. Nel *Libro Bianco*, ancora, si chiedeva alle parti sociali se e a quali condizioni fosse possibile modificare l'attuale contesto normativo che inibisce al datore e prestatore di lavoro di concordare condizioni in deroga non solo alla legge ma anche al contratto collettivo, se non entro il limite, sempre più ambiguo, delle condizioni di miglior favore. Ed infine, sempre attraverso il *Libro Bianco*, il Governo invitava le parti sociali a valutare la possibile ridefinizione del rapporto fra momento collettivo ed individuale nella regolazione del rapporto di lavoro, rendendo possibile la definizione di assetti regolatori effettivamente conformi agli interessi del singolo lavoratore ed alle specifiche aspettative in lui riposte dal datore di lavoro, nel contesto di un adeguato controllo sociale. Nulla di tutto questo è stato ripreso nella legislazione emanata sia di delega che delegata. Sicuramente si sarebbe trattato di vera flessibilità, restituendo la dignità negoziale al lavoratore.

## **2. L'organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro.**

Il nuovo mercato del lavoro poggia le proprie basi su una riforma copernicana dei servizi per l'impiego che vede coinvolti tutti gli operatori pubblici chiamati a rinnovarsi nel tipo di attività sin qui svolte e nell'approccio culturale alle tematiche delle politiche per l'impiego.

Questa riforma fa seguito ai numerosi interventi che si sono registrati negli anni passati volti ad incidere sui servizi per l'impiego e s'innesta sulla altrettanto ambiziosa riforma dell'intervento dei soggetti privati sulla scena dei servizi per l'impiego.

Il coinvolgimento dei soggetti privati assumerà nuove forme e maggiore intensità, essi lavoreranno in competizione, ma al contempo integrandosi, con il soggetto pubblico. Se il nuovo impianto organizzativo funzionerà correttamente, le imprese non potranno che trarne beneficio. Infatti, per i datori di lavoro si apriranno molteplici possibilità di scelta fra i vari operatori che potranno così mettere a disposizione delle aziende, in cerca di personale, numerosi candidati adeguatamente formati alle esigenze del mercato.

Solo attraverso un sistema davvero efficace, l'incrocio tra la do-



manda e l'offerta di lavoro funzionerà: le norme emanate sino ad oggi sono state connotate dalle rigidità, il collocamento non ha pressoché mai funzionato, il SIL non è decollato, la operatività degli operatori privati esistenti oggi sul mercato è imbrigliata in una normativa che non lascia spazi di manovra; la (ri)qualificazione del personale è un processo difficile che stenta da sempre a decollare.

Strettamente connessa con la riforma dei servizi per l'impiego, è il decollo della riforma della scuola e dei contratti a contenuto formativo il cui contenuto deve essere attualizzato al mutato contesto economico sociale. L'analisi dello stesso *Libro Bianco* su questi aspetti è stata assai lucida, i dati forniti parlano chiaro e la valutazione che viene fatta degli strumenti sino ad oggi utilizzati per contrastare il fenomeno della disoccupazione nella sua duplice veste è insufficiente.

A ciò si aggiunge la necessità di reperire le necessarie risorse finanziarie, in quanto la riforma ha un costo alto in termini di denaro, e l'attuazione della imprescindibile riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione dovrà incidere in maniera preventiva e attiva.

Si delinea altresì il quadro della borsa nazionale continua del lavoro, alimentata dai dati che perverranno dai soggetti sia pubblici che privati, che, se funzionante, effettivamente creerà le condizioni per realizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in sintonia con le esigenze delle imprese.

Purtroppo, appare difficile affermare che le aziende potranno disporre immediatamente di questi nuovi servizi. La legge delega n. 30 ci ha, infatti, « promesso » un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riguardo alle donne e ai giovani. Mantenere queste promesse sarà compito arduo, ma non impossibile.

I tempi per l'implementazione del nuovo sistema si preannunciano relativamente lunghi <sup>(2)</sup>: complicato appare, infatti, l'*iter* burocratico per ricevere le autorizzazioni e gli accreditamenti così come onerose sono le condizioni da soddisfare per poter accedere al regime autorizzatorio e di accreditamento.

Agli operatori pubblici sarà altresì richiesto un impegno notevolissimo per potere aggiornare il proprio staff affinché questi sia pronto

---

(2) Sul regime transitorio cfr. i contributi raccolti nella Sez. (D), Parte I del presente Commentario.

per affrontare il cambiamento. E proprio il rinnovamento culturale, oltre all'appesantimento burocratico ed economico, appare lo sforzo maggiore che viene richiesto agli attuali operatori pubblici.

Penso, ancora, con un poco di preoccupazione al nuovo sistema che verrà e questo sentimento nasce dalle esperienze del passato guardando, ad esempio, al SIL, sistema che in realtà non ha mai funzionato appieno tradendo così la sua funzione. Pertanto, confidando nella assoluta bontà dello spirito normativo, sono convinto che solo la effettiva realizzazione di un sistema integrato di diffusione delle informazioni tra tutti gli operatori dei servizi per l'impiego consentirà di realizzare l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

Il fallimento o il cattivo funzionamento della borsa continua nazionale del lavoro, potrebbe inquinare i dati sulla reale consistenza del personale in cerca di (nuova) occupazione; potremmo avere persone che si rivolgono a più strutture incrementando in modo non corretto il numero di coloro che cercano occupazione.

La riforma non dovrà essere solo di tipo burocratico e amministrativo, anche se di certo, ad esempio, lo snellimento delle pratiche di assunzione, degli adempimenti dei datori di lavoro nei confronti degli enti deputati a ricevere le comunicazioni inerenti alla gestione del rapporto di lavoro è cosa assai gradita. Si ricorda che il vero problema delle aziende è quello di trovare manodopera disponibile, qualificata o anche da qualificare, ma con a disposizione gli strumenti all'uopo necessari e con la possibilità di utilizzarli con efficacia, gestendo con flessibilità i rapporti.

Per concludere, un giudizio definitivo sul nuovo impianto del collocamento potrà essere dato soltanto quando tutto il sistema entrerà a regime. La normativa è buona, speriamo altrettanto nei risultati.

### **3. La somministrazione di lavoro, l'appalto e il distacco.**

Di assoluta novità sono anche le norme in tema di somministrazione di lavoro, di appalto e di distacco che, tuttavia, si presentano con una certa ambivalenza che si cercherà di evidenziare nel prosieguo e che potrebbero incidere sui datori di lavoro compromettendo le reali capacità di sviluppo dell'istituto.

#### **3.1. La somministrazione di lavoro.**

La somministrazione di lavoro rappresenta una novità assoluta per

il nostro ordinamento giuridico ed è stato mutuato dell'esperienza di altri Paesi <sup>(3)</sup>.

La disciplina dei rapporti interpositori — e cioè l'utilizzazione di lavoro altrui mediante un soggetto interposto — è già stata da qualche tempo oggetto di modificazioni che incidono non solo sul *corpus normativo*, ma sulla nostra mentalità. Infatti, i datori di lavoro italiani sono stati da sempre abituati a pensare alla coincidenza tra la posizione del titolare del rapporto di lavoro e la posizione di colui che utilizza le prestazioni del lavoratore (e cioè il datore di lavoro).

Ha fatto eccezione a questo principio il caso del lavoro interinale: si è così legalizzata la forma di triangolazione tra datore di lavoro, utilizzatore e lavoratore nei casi in cui l'interposizione di un terzo risultava legittima ai sensi della legge n. 196/1997 e rispondente alle esigenze dei datori di lavoro. Così facendo, già nel 1996, si tentò di arginare il ricorso a forme di intermediazione esistenti ai margini della legalità, se non addirittura nel « sommerso ».

La riforma Biagi dovrebbe portare a compimento questo processo evolutivo che è culminato, da un lato, nell'abrogazione della legge sul lavoro interinale, e dall'altro nella predisposizione di norme sulla somministrazione di lavoro.

Tre considerazioni assolutamente positive sullo *staff leasing*. Sicuramente, contribuirà a togliere dall'area dell'illegalità o pseudo-legalità una serie di rapporti di lavoro che altrimenti non sarebbero più giustificati se non nella forma del lavoro subordinato *tout court* (con coincidenza tra titolare del rapporto e utilizzatore delle prestazioni). E sicuramente, per le aziende, la somministrazione servirà, a differenza del lavoro interinale, per soddisfare non solo esigenze temporanee, considerato che il ricorso allo *staff leasing* è consentito sia per esigenze di carattere temporaneo che non. Infine, è stato previsto un apparato sanzionatorio, assai « pesante » che non colpisce più indiscriminatamente tutti coloro che esercitano attività di intermediazione e interposizione, anche laddove i diritti dei lavoratori non fossero stati lesi, ma colpisce in modo mirato solo coloro che non si uniformano alle disposizioni di legge.

E proprio questa ultima considerazione, tuttavia, deve fare riflettere attentamente i datori di lavoro. Non credano, infatti, i datori di lavoro che il divieto di appalto di manodopera in Italia sia scomparso

---

<sup>(3)</sup> Cfr. per la disciplina sulla somministrazione il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B).

definitivamente. Liberalizzazione sì, ma non selvaggia. Lo si ripete: la somministrazione sarà legittima solo nel rispetto delle condizioni di legge. Al di fuori dei casi indicati dal legislatore, comunque esiste un divieto di intermediazione che viene punito con norme severe, anche di tipo penale. Le aziende dovranno fare molta attenzione a questo aspetto, che forse si tende a sottovalutare quando si legge, con parole più o meno frettolose, che « ora in Italia tutto è possibile ».

Ciò che ora è lecito sono le forme di somministrazione di manodopera nei soli casi esclusivamente individuati dal legislatore; qualsiasi forma di somministrazione di lavoro che avvenga al di fuori dagli schemi tracciati dal legislatore (ipotesi di somministrazione irregolare e fraudolenta) è soggetta a sanzioni che possono comportare anche la costituzione del rapporto in capo al datore di lavoro che utilizzi la somministrazione. Una volta ben chiaro questo concetto, ci si chiede in quale misura lo *staff leasing* potrà diventare uno strumento per nuove opportunità per le aziende. Sicuramente lo sarà nel momento in cui l'attività per la quale si necessita di personale, rientra fra quelle ammesse allo *staff leasing*, anche se le imprese avranno meno libertà nel gestire il rapporto con il lavoratore in quanto non potrà più assumere la veste di lavoro di tipo autonomo, ma soggiacerà alle regole proprie del lavoro subordinato.

Oltre a questo, resta il dubbio per le attività che non rientrano nelle casistiche individuate dal legislatore in ordine alle quali, considerato il necessario raccordo da operare con le norme sul lavoro a progetto, sarà difficile trovare delle forme flessibili di gestione del rapporto.

Non ultima la seguente considerazione. Anche le norme sullo *staff leasing*, così come la maggior parte delle norme contenute nella riforma, non saranno di immediata applicazione in quanto per la costituzione di soggetti che, in osservanza delle condizioni stabilite per legge, potranno essere abilitati allo svolgimento di detta attività, trascorrerà sicuramente del tempo. Nelle more di questi processi, gran parte dell'attività svolta sino ad oggi, in forma, lo si ammette, più o meno lecita, dalle c.d. società di *body rental*, subirà una battuta d'arresto.

Ci saranno molte piccole società che oggi svolgono attività di servizi che saranno costrette a chiudere i battenti perché non posseggono i requisiti di legge per costituirsi in società di *staff leasing* o perché non hanno i requisiti propri dell'appaltatore.

Infine, sarebbe stato bene chiarire il seguente concetto: è solo con riferimento alla somministrazione a termine che si specifica che le

attività cui si riferisce lo *staff leasing* possono riferirsi alla « ordinaria attività » svolta dall'utilizzatore. Non si comprende come mai detta specifica non sia stata fatta anche con riferimento al contratto di *staff leasing* a tempo indeterminato. Significa forse che le attività tipiche individuate ai fini della legittimità dello *staff leasing* a tempo indeterminato non possono riferirsi alla ordinaria attività dell'impresa utilizzatrice?

### 3.2. Appalto e distacco.

Due sono le norme dedicate a questi istituti, il secondo del quale, il distacco, trova per la prima volta una propria definizione nel panorama privatistico del diritto del lavoro italiano.

Soffermandoci inizialmente sulla disamina dell'articolo 29 in tema di appalto, sembra potersi affermare in prima battuta che l'appalto di servizi, messo fuori legge dalle norme sullo *staff leasing*, rientra per altra via attraverso la norma che contempla l'ipotesi dell'appalto.

Per spiegare questa affermazione occorre riassumere brevemente i tratti caratteristici dell'appalto mettendoli a confronto con lo *staff leasing*.

L'appalto si identifica, in base al richiamo operato all'articolo 1655 c.c., come un contratto in base al quale una parte (appaltatore o impresa appaltatrice) assume il compimento di un'opera o di un servizio, in cambio di un corrispettivo in denaro, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione in proprio e con gestione a proprio rischio. Ma non solo: la riforma aggiunge che l'organizzazione dei mezzi necessari per il compimento dell'opera/servizi può risultare anche in relazione alle esigenze dell'opera o dei servizi dedotti in contratto, dall'esercizio del potere direttivo e organizzativo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per l'assunzione, da parte dell'appaltatore, del rischio d'impresa.

La specifica si è resa necessaria per differenziare l'appalto dalla somministrazione.

Lo schema del rapporto è triangolare, come nella somministrazione di manodopera, ma nell'appalto non si presuppone l'esistenza di un'impresa specializzata nella fornitura di manodopera che comunque difetta dell'assunzione del rischio d'impresa e non esercita poteri di controllo né direttivi. Inoltre, sembra che la norma sottintenda che l'appalto può riguardare un'attività che inerisca all'attività del committente stesso e che non necessariamente deve possedere carattere tem-

poraneo. A ciò si aggiunge una considerazione riferita alle tutele previste per i lavoratori coinvolti nell'appalto di servizi: per la durata di (soli) 12 mesi dalla cessazione dell'appalto, sussiste la responsabilità solidale tra appaltante e appaltatore in ordine al trattamento retributivo e contributivo.

Manca, rispetto alla norma abrogata (legge n. 1369/1960), la previsione della costituzione del rapporto di lavoro in capo all'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le prestazioni.

Che siano applicabili in questo caso le analoghe norme di cui agli articoli 27 e 28 che sanzionano il caso della somministrazione irregolare o fraudolenta? Il quesito non appare di facile soluzione considerato che tali norme riguardano esclusivamente lo *staff leasing* e non anche l'appalto. Ma non potrebbe essere diversamente, in quanto, se non si è in regime di appalto, la fattispecie non può che essere una somministrazione di manodopera irregolare o fraudolenta.

Ciò premesso, si aprono, con le norme sull'appalto, possibilità che, a prima vista, sembravano essere comprese dalle norme sulla somministrazione di manodopera. Occorre naturalmente fare attenzione: ciò che non è compreso nella fattispecie né dell'appalto né della somministrazione, ricade o nell'area della subordinazione « classica », prevedendo necessariamente l'assunzione a tempo indeterminato o nella fattispecie del distacco (si v. oltre), o nell'area della illegalità!

Tuttavia, rispetto alla somministrazione vale la pena sottolineare che le opportunità che si aprono con l'appalto sono anche di tipo economico.

Infatti, i costi dovrebbero essere tutto sommato inferiori nell'appalto.

Nella somministrazione, infatti, l'utilizzatore deve:

— rimborsare all'impresa di somministrazione tutti gli oneri previdenziali e retributivi sostenuti da quest'ultima oltre al margine di guadagno;

— sostenere il costo del contributo del 4 per cento destinato ad alimentare gli enti bilaterali per la formazione o l'integrazione del reddito;

— garantire trattamenti retributivi non inferiori a quelli previsti per i lavoratori assunti presso l'utilizzatore.

Sono costi che nell'appalto non trovano analoghe poste.

Per la prima volta viene definito l'istituto del distacco nel nostro ordinamento, se si eccettuano le disposizioni previste per il pubblico

impiego, nel caso processi di riduzione di personale o di personale nell'ambito comunitario.

Il distacco è comunque una fattispecie già nota all'imprenditore italiano che ne ha fatto largo uso negli ultimi anni, specie all'interno dei grandi gruppi di imprese.

Certo, ora i datori di lavoro dovranno fare attenzione a qualificare correttamente il distacco in quanto dovranno sussistere i seguenti requisiti:

- temporaneità del distacco (si tratta comunque di temporaneità relativa, in quanto il distacco è lecito fino a quando persiste l'interesse della distaccante presso la distaccataria);

- interesse del distaccante;

- consenso del lavoratore (ma esclusivamente quando si verifica un mutamento delle mansioni);

- comprovati motivi tecnici, organizzativi, produttivi o sostitutivi (quando il distacco comporta uno spostamento di oltre 50 Km dalla sede di lavoro originaria).

Questi due ultimi elementi costituiscono un'assoluta novità e rigidità che potrà alimentare il contenzioso; nel complesso, tuttavia, si ritiene che le aziende non avranno grandi difficoltà ad uniformarsi alla nuova disciplina, fermo restando che anche in questo caso sarebbe auspicabile che il legislatore spiegasse in quali conseguenze si potrà incorrere in caso di distacco non genuino. Il rischio è che si possa ricadere nella somministrazione irregolare.

#### 4. Il trasferimento d'azienda.

È necessaria anche qualche considerazione sulla rinnovata disciplina del trasferimento di ramo d'azienda che già negli scorsi anni era stata oggetto di revisione normativa a seguito delle disposizioni impartite in sede comunitaria.

Le novità sono, a parere di chi scrive, di portata più ridotta rispetto a quelle che ci si aspettava, ma devono comunque essere tenute in debita considerazione da parte delle imprese sempre più coinvolte ed attratte da meccanismi di *outsourcing*.

Soprattutto, si evidenzia che il legislatore ha introdotto il principio in base al quale la valutazione in merito al trasferimento di parte dell'azienda è di tipo soggettivo nel senso che sono *entrambe* le parti, cedente e cessionario, che la identificano come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata.

E c'è di più: la valutazione viene operata al momento del trasferimento stesso.

Indubbiamente, la versione attuale, rispetto alle precedenti circolate sulla stampa specializzata, ha perso parte del dirompente effetto che avrebbe potuto produrre, come è stato argutamente notato.

Maggiori avrebbero potuto essere gli effetti (negativi) sulla tutela dei rapporti di lavoro rispetto a quanto avrebbe prodotto la tanto paventata modifica all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori in tema di licenziamento.

Infatti, era stato previsto, in prima battuta, che l'autonomia funzionale del ramo ceduto non dovesse essere preesistente al trasferimento medesimo, ma potesse sussistere solo « nel momento » del trasferimento.

Non è possibile escludere un utilizzo strumentale di tale norma al fine di ledere o non riconoscere le tutele dei lavoratori.

## **5. Il contratto di apprendistato e il contratto di inserimento.**

Spostando ora l'attenzione sul secondo dei problemi che il Paese deve risolvere, e cioè quello della disoccupazione di carattere strutturale occorre riflettere sul nuovo sistema di contratti a contenuto formativo.

Il *Libro Bianco* ha chiaramente illustrato l'urgenza di intervenire sulla transizione scuola-lavoro-formazione.

La qualità dell'offerta formativa deve essere innalzata; purtroppo è nota la latitanza della scuola su discipline di studio che le aziende ritengono fondamentali e in ordine alle quali sono le aziende stesse che poi devono supplire. Problema la cui risoluzione, come già detto, richiede l'impiego di ingenti risorse finanziarie, che ancora devono essere reperite, e l'impegno da parte dello stesso lavoratore che deve diventare, all'interno del delineato nuovo sistema dei servizi all'impiego, parte attiva nella ricerca della propria occupazione e nella propria formazione.

I contratti che il *Libro Bianco* individua come le forme più adatte per realizzare, in parte, questo obiettivo sono l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro *rectius* contratto di inserimento intesi, il primo, quale strumento formativo, e il secondo, quale strumento per l'inserimento mirato del lavoratore.

Volgendo l'attenzione *in primis* al contratto di apprendistato, la riforma riconosce natura di « strumento formativo » a questa forma



contrattuale di lavoro, identificando tre tipologie di contratto (espletamento del diritto-dovere di formazione, attuazione della formazione sul lavoro e conseguimento di alta formazione/diploma). Ciò che però gli operatori probabilmente rimpiangono (e che invece leggendo il *Libro Bianco* si auspicava fortemente), al di là del condivisibile progetto di attuare la formazione con questo strumento contrattuale, è la circostanza che il legislatore ha mancato l'opportunità di realizzare un vero Testo Unico della materia in oggetto. E questo non vale solo per l'istituto dell'apprendistato, come si dirà oltre.

Perché non cogliere l'occasione di ridisciplinare l'istituto nella sua interezza dando certezze agli operatori che, invece, ancora una volta, dovranno cimentarsi in un'ardua operazione di raccordo tra testi legislativi e regolamentari? Non dimentichiamo che le aziende vogliono norme snelle, di facile e sicura applicazione, non basta fare venire meno l'obbligo di avere un'autorizzazione all'instaurazione del rapporto di apprendistato per attrarre le aziende a questo strumento contrattuale.

Va ricordato, ad esempio, che, in assenza di abrogazione espressa, restano in vigore le norme dettate dalla legge n. 25 del 19 gennaio 1955 ed in particolare:

— l'articolo 13, comma 1, che prevede che la retribuzione deve essere graduale anche in rapporto all'anzianità di servizio. Come si raccorda tale previsione con la nuova disposizione che prevede che all'apprendista possa essere attribuito un livello (e quindi una retribuzione) inferiore di non più di due livelli? Bisognerà prevedere comunque una gradualità retributiva tra l'inizio dell'apprendistato e la definitiva acquisizione della qualifica?

— l'articolo 14, che prevede che agli apprendisti fino a 16 anni debba essere riconosciuto un periodo di ferie non inferiore a 30 giorni di calendario;

— l'articolo 21 del DPR n. 1668 del 30 dicembre 1956, che prevede l'obbligo di informare semestralmente la famiglia dell'apprendista sui risultati dell'addestramento. Norma anacronistica e desueta ma che può comportare la conversione del rapporto di apprendistato in un normale rapporto di lavoro subordinato per il mancato rispetto di uno degli obblighi imperativi posti dal legislatore in capo al datore di lavoro.

Credo che la riforma non sia del tutto completa e questa sua incompletezza potrebbe ostacolare la sua efficacia di contrasto dei fenomeni della disoccupazione. Il nodo degli incentivi, inoltre, è centrale per attrarre le aziende verso questo strumento contrattuale. È più

che plausibile che questi profili verranno riconsiderati nell'ambito della ridefinizione del sistema degli incentivi all'occupazione di cui al disegno di legge 848 *bis* in corso di approvazione in Parlamento.

Altro punto cruciale è il rimando alla contrattazione collettiva per la regolamentazione dell'apprendistato. Vero è che si potrà utilizzare la vecchia normativa nelle more della regolamentazione. Sarebbe stato tuttavia preferibile, visto l'importante ruolo attribuito a questo strumento, una regolamentazione legale piuttosto che contrattuale.

Considerazioni analoghe valgono nei confronti del nuovo contratto di formazione e lavoro ribattezzato « contratto di inserimento » in ossequio alla funzione, identificata dal *Libro Bianco*, di strumento volto all'inserimento e/o reinserimento dei lavoratori volto all'adeguamento delle capacità professionali al contesto e alle esigenze produttive.

Anche in questo caso non è più necessario richiedere l'autorizzazione alla Direzione regionale del lavoro.

Ora si parla di progetto individuale di inserimento per realizzare l'adeguamento della professionalità del lavoratore al contesto aziendale individuandone le categorie di lavoratori interessati, ponendo accanto ai soggetti di età compresa tra i 18 e 29 anni categorie svantaggiate nell'accesso al mercato del lavoro (disoccupati, disabili, donne etc.). Ed è solo in relazione a queste ultime tipologie di inserimento che, in attesa della riforma degli interventi in favore dell'occupazione, troveranno per il momento applicazione gli strumenti agevolativi oggi conosciuti.

In linea generale, invece, sarebbe previsto un inquadramento del lavoratore a non più di due livelli inferiori rispetto a quanto applicabile a norma del contratto collettivo, in via del tutto analoga a quanto indicato per l'apprendistato. Altrettanto vale per l'esclusione dal computo dei limiti numerici agli effetti di legge e di contratto.

Nella riforma non sembra attuato quell'intervento riformatore atto utilmente ad uniformare i benefici contributivi per tutti i settori, stabilendo una soglia d'età unica ed estendendone la durata, ipotizzando altresì anche una revisione dei limiti d'età ed una individuazione del *target* di popolazione da raggiungere in coerenza con le scelte comunitarie, rendendo tale istituto funzionale al reinserimento dei lavoratori e aggiungendo una rimodulazione degli incentivi che — per i lavoratori con anzianità superiore a quella consentita dall'Unione Europea — potrebbe consistere in un rimborso delle spese di formazione.

Qualche perplessità nasce ancora dal fatto che la riforma prevederebbe solo alcune tipologie di datori di lavoro fra quelli ammessi alla

stipulazione del nuovo contratto di inserimento lasciando fuori, ad esempio, gli studi professionali.

La normativa si avvicina molto a quella del previgente contratto di formazione e lavoro di tipo B, ma ne diverge sostanzialmente sotto il profilo delle finalità.

Ma a differenza dell'apprendistato, questi contratti potranno essere stipulati esclusivamente a seguito della prevista regolamentazione da parte dei contratti collettivi di lavoro.

## **6. Tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile.**

Il titolo V della riforma è dedicato interamente alla disciplina del lavoro intermittente, del lavoro ripartito, dettando disposizioni del tutto innovative, e alla correzione di talune disposizioni relative al contratto di lavoro a tempo parziale contenute nelle precedenti norme di riforma dell'istituto (segnatamente nel decreto legislativo n. 61 del 25 febbraio 2000 e successive modifiche e integrazioni).

Indubbiamente, l'introduzione di nuovi istituti nel nostro ordinamento, come già dichiarato in apertura, è il segnale che pone fine all'immobilismo legislativo che ci ha contraddistinto per decenni, che ha chiuso ogni apertura verso le esperienze degli altri Stati europei e di lingua anglosassone, e che, in un qualche modo ha reso sempre meno attrattivo il nostro mercato del lavoro all'estero richiamando sempre meno investitori nel nostro Paese.

Verifichiamo se per le aziende italiane questa ventata di novità potrà essere realmente vissuta come tale o, se, per contro, non rappresenti un ulteriore momento di ansia nella gestione dei rapporti di lavoro che, forse, anche nel caso delle tipologie di rapporto in esame appaiono imbrigliate in una rete di rigidità e non di flessibilità.

### **6.1. Il lavoro intermittente.**

Fa capolino per la prima volta nel nostro ordinamento la forma del lavoro subordinato a chiamata, altrimenti detto *job on call* o lavoro intermittente, nella duplice versione con o senza l'obbligo di corrispondere una indennità di disponibilità a seconda che il lavoratore si vincoli o meno in tale senso.

Il legislatore, com'è accaduto anche per le prestazioni accessorie, ha inteso regolamentare a livello legislativo fenomeni di lavoro già esistenti nel nostro Paese ma privi, appunto, di regolamentazione. Il

ricorso a queste tipologie di lavoro avveniva ed avviene, normalmente, mediante l'utilizzo di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di lavoro autonomo da parte di soggetti che in realtà eseguono prestazioni di lavoro subordinato intermittente.

Ora, con il « blocco » delle collaborazioni coordinate e continuative diventa difficile pensare a come potranno le aziende fare fronte, nell'immediato, alle proprie esigenze di coordinamento e organizzazione.

Infatti, al di là dei dubbi che possono restare circa la natura subordinata o autonoma del rapporto, dell'applicazione degli istituti tipici del rapporto di lavoro, resta il fatto incontrovertibile che lo sviluppo del ricorso al lavoro a chiamata è rimesso ancora una volta alla contrattazione collettiva che, laddove non provveda e intervenga il Ministero del lavoro, comunque lascerà nell'incertezza operativa le imprese che accantoneranno l'idea di ricorrere al lavoro a chiamata.

Chiariti alcuni aspetti regolamentari, il *job on call* potrebbe essere efficacemente utilizzato in tutti quei casi in cui servono dei lavoratori *jolly* o per temporanee intensificazioni dell'attività lavorativa.

## **6.2. Il lavoro ripartito.**

Gli articoli 41 e ss. delineano il nuovo istituto del lavoro ripartito, istituto peraltro già noto all'operatore giuridico italiano in quanto fu disciplinato, per via amministrativa, nel 1998 (Circ. Min. Lavoro n. 43/98 del 7 aprile 1998) inserendolo tra le tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato o flessibile, e rimandando alla contrattazione collettiva per la regolamentazione compiuta dell'istituto.

Prima della pubblicazione della circolare che ne ha sancito la piena legittimità, detto istituto era stato già accettato dalla dottrina, seppure muovendosi da posizioni opposte, e dalla prassi del nostro mercato del lavoro. Gli ostacoli alla diffusione dell'istituto sono sorti a causa delle difficoltà esistenti nell'individuare la disciplina applicabile al rapporto e nella criticità della gestione della parte previdenziale e assistenziale.

Ora, il legislatore della riforma intenderebbe dare definitivo impulso all'istituto nella prospettiva di garantire il temperamento tra esigenze di flessibilità delle imprese e esigenze dei lavoratori specie nell'ottica di creare nuove opportunità per conciliare tempi di vita e di lavoro. Ma con questa legge, sarà un'impresa davvero difficile.

La normativa, seppure oggi consacrata in una legge ufficiale dello Stato, non ha perso quelle criticità che ne hanno ostacolato la diffu-

sione in passato e che certo non rappresentano per i datori di lavoro un'opportunità ma dei seri vincoli.

È davvero difficile comprendere l'esatta portata giuridica delle norme sul lavoro ripartito e applicare in concreto la normativa rispondendo concretamente ai problemi di gestione quotidiana del rapporto di lavoro. Appare, pertanto, assolutamente indispensabile che il legislatore integri le disposizioni impartite per dare loro una maggiore chiarezza indicando, al contempo, anche la strada da percorrere alle parti sociali che rivestono, forse, anche un ruolo troppo grande nel regolare compiutamente la disciplina.

I vincoli, a parere di chi scrive, sono rappresentati per lo più dalla scarsa confidenza che il mondo del lavoro oggi ha con concetti quali « la responsabilità solidale » nel rapporto di lavoro e la « specialità » che permea il vincolo di solidarietà nel contratto di lavoro a coppia. Se non si comprendono questi concetti, neppure si riesce a gestire il rapporto contrattuale, la cui disciplina non è rimessa solo alle parti sociali, ma anche alle parti individuali del contratto.

Come potrà il datore di lavoro comprendere in che modo gli istituti contrattuali e legali tipici del contratto di lavoro, che connotano il rapporto dalla sua costituzione alla sua cessazione, si applicheranno al lavoro in coppia?

Ma ancora: non è chiarissimo se il lavoro a coppia rappresenta un rapporto di lavoro subordinato oppure di lavoro autonomo.

Non si intende qui entrare nel merito delle dispute giuridiche che si sono registrate sul punto, ma è evidente che se un concetto basilare come questo non è chiaro, altrettanto poco chiara potrà essere la gestione del rapporto.

È auspicabile, pertanto, che il Governo, così come previsto dalle norme transitorie del decreto, riesca a mettere d'accordo le parti sociali a sottoscrivere un accordo interconfederale che contenga una disciplina di dettaglio unica ed inequivocabile. In assenza di una qualsivoglia disciplina di dettaglio a livello collettivo, il rischio è che gli operatori si trovino sì nella condizione di poter disciplinare in modo libero e flessibile il rapporto di lavoro subordinato a coppia, ma con l'incognita di non conoscere esattamente i limiti e la legittimità del loro operato.

Appare invero assai difficile capire quali degli istituti propri del lavoro subordinato siano di fatto pacificamente applicabili al rapporto di lavoro ripartito connotato dallo speciale vincolo di solidarietà.

Sicuramente questo strumento potrebbe risolvere il problema del-

l'assenteismo. Con questa tipologia contrattuale, infatti, il datore di lavoro si assicura sempre e comunque la prestazione lavorativa.

Sotto l'aspetto strettamente giuridico, i punti maggiormente critici della normativa sono:

- la definizione del vincolo di solidarietà;
- la gestione del momento risolutivo del rapporto di lavoro;
- l'esatta qualificazione del rapporto come autonomo o subordinato;
- la individuazione della normativa di dettaglio applicabile in ragione di quanto sarà stabilito dai contratti collettivi che coinvolgono l'intero assetto del rapporto di lavoro.

Con rammarico si evidenzia che, rispetto alle ottime intenzioni delineate nel *Libro Bianco* in base alle quali il nostro ordinamento giuridico necessita di norme chiare e semplici e di sicura e facile applicazione, l'obiettivo non sembra essere stato pienamente centrato.

### **6.3. Le modifiche alla disciplina sul lavoro a tempo parziale.**

Il lavoro a tempo parziale ha subito delle sostanziali modifiche che hanno alleggerito l'impianto normativo, sebbene ridisegnato in tempi recenti nel corso dell'anno 2000 e successivamente ancora. Le modifiche apportate e che maggiormente interessano le aziende favorendo così il ricorso alla forma contrattuale in commento sono assolutamente positive e riguardano:

- la possibilità di effettuare prestazioni di lavoro supplementare nel part-time orizzontale, anche nei contratti a termine;
- i Ccnl potranno stabilire sì il numero massimo delle ore di lavoro supplementare effettuabili e le relative causali in relazione alle quali si consente di richiedere ad un lavoratore a tempo parziale lo svolgimento di lavoro supplementare, nonché le conseguenze del superamento delle ore di lavoro supplementare consentite dai contratti collettivi stessi, ma non dovranno più esprimere il vincolo numerico in relazione all'anno e alla giornata lavorativa, così come scompare il limite (avente carattere di temporaneità) del 10 per cento al ricorso al lavoro supplementare per periodi non superiori ad un mese e da utilizzare nell'arco di più di una settimana;
- la necessità del consenso del lavoratore al lavoro supplementare è indispensabile, ma solo nei casi in cui il Ccnl applicato in azienda nulla preveda a riguardo; diversamente, il consenso si intende acquisito;

— la remunerazione del lavoro supplementare oltre quello previsto, in assenza di previsione collettiva a riguardo, non soggiace più al vincolo della maggiorazione del 50 per cento;

— il lavoro straordinario sarà possibile sia nel rapporto di lavoro a tempo parziale verticale che misto, anche a tempo determinato;

— la possibilità di apporre clausole flessibili (relative dunque alla variazione della collocazione temporale della prestazione) al rapporto di lavoro, sia a tempo indeterminato che a termine, è stata prevista con una formulazione decisamente favorevole al datore di lavoro, così come nei rapporti di lavoro a tempo parziale di tipo verticale o misto possono essere stabilite anche clausole elastiche relative alla variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa. Saranno i contratti collettivi a stabilire, e sul punto ci si augura che vi provvedano celermente:

1) condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa;

2) condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può variare in aumento la durata della prestazione lavorativa;

3) i limiti massimi di variabilità in aumento della durata della prestazione lavorativa;

— abrogazione delle previgenti norme che regolavano la possibilità di denuncia del patto da parte del lavoratore e che hanno esposto pesantemente il datore di lavoro a stravolgimenti dell'organizzazione del rapporto di lavoro;

— rivisitazione in chiave positiva per il datore di lavoro delle norme che regolano il diritto di precedenza dei lavoratori part-time in caso di assunzioni a tempo pieno rendendole meno onerose.

In conclusione, il giudizio sulle modifiche apportate al lavoro a tempo parziale non può che essere positivo in quanto forse, per la prima volta, il lavoro a tempo parziale registrerà veramente una spinta verso l'alto.

Se a queste norme si aggiungeranno anche incentivi economici, tanto da non farlo costare più del tempo pieno, il part-time diventerà un ottimo strumento di flessibilità.

## **7. Il lavoro a progetto.**

Il punto sicuramente delicato della riforma è la disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative: una tipologia di rapporto sino

ad oggi utilizzata dalle aziende come « valvola di sfogo » per cercare una flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro, pure tra mille incertezze circa il corretto regime giuridico da applicare.

Molte perplessità sono state sollevate, tra i primi commentatori, sulla reale portata di flessibilizzazione del mercato del lavoro. A fronte di un irrigidimento della disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative, vediamo non nascere, ma regolamentare forme di flessibilità di lavoro subordinato che, in qualche modo, i datori di lavoro già si erano ritagliate <sup>(4)</sup>.

È stato opportuno, e questo si è salutato con grande favore, prevedere una sorta di regime di « accompagnamento » graduale delle collaborazioni coordinate e continuative, non riconducibili ad un lavoro a progetto, al lavoro subordinato prevedendo la sopravvivenza di almeno 12 mesi delle collaborazioni oggi in essere. Sarebbe stata anche una buona idea prevedere un regime agevolato almeno sotto l'aspetto della contribuzione sociale e magari una sanatoria per chiudere il passato.

## 8. Le procedure di certificazione.

Infine, l'ultimo corpo di norme oggetto di questa analisi è rappresentato dalle norme relative alle procedure di certificazione.

Queste procedure di certificazione, assoluta novità nel panorama legislativo italiano, fatta eccezione per alcune sperimentazioni a livello locale e a qualche tentativo di regolazione a livello contrattuale, non credo che saranno di una grande utilità nel raggiungere lo scopo, assolutamente condivisibile e dichiarato nel *Libro Bianco*, di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro. Oggetto della certificazione saranno solo le nuove tipologie contrattuali del lavoro intermittente, ripartito, del lavoro a tempo parziale e a progetto, nonché dei contratti di associazione in partecipazione.

L'effetto della certificazione dovrebbe essere di tipo deflattivo rispetto alla mole di lavoro che grava sulle aule di giudizio. Al contempo dovrebbe servire ad incentivare il ricorso alle nuove forme di lavoro garantendo alle parti una maggiore certezza circa l'esatta qualificazione dei rapporti, purché detta qualificazione avvenga, come si

---

<sup>(4)</sup> Sul punto cfr., con diversi accenti problematici, i contributi di C.L. MONTICELLI, L. CASTELVETRI nella Parte I, Sez. (B), e inoltre M. TIRABOSCHI nella Parte III, Sez. (A).



vedrà, nell'ambito di enti bilaterali costituiti a opera dei datori di lavoro e dei lavoratori, ovvero della Direzione provinciale del lavoro (DPL) o delle Università.

Infine, il meccanismo della certificazione s'ispira, sempre così la Relazione alla legge n. 30, ad un tentativo di apertura alle reali dinamiche del mercato del lavoro; circostanza questa che dovrebbe consentire di intercettare anche ampie fasce di lavoro irregolare e sommerso che verrebbero canalizzate verso schemi contrattuali « personalizzati » in funzione delle concrete esigenze delle parti contraenti e, dunque, maggiormente in grado di interpretarne e regolarne in modo flessibile forme e manifestazioni.

È, dunque, apprezzabile la parte della riforma in cui si prevede la certificazione del contratto di lavoro.

In fase di prima lettura, il meccanismo di certificazione sembra, però, alquanto complesso e lascia comunque aperta la strada al contenzioso tanto da diminuire lo sperato effetto deflativo.

La certificazione, chiaramente, non riguarderà i rapporti di lavoro qualificati come « lavoro subordinato », bensì dovrà valere proprio per dare certezza a quei rapporti di lavoro « atipici » che sempre più frequentemente sono e saranno oggetto di ispezioni in materia di lavoro e di contenziosi amministrativi e giudiziari.

Il nesso tra la certificazione e gli obiettivi deflativi del contenzioso e le nuove tipologie contrattuali è fortissimo: un meccanismo di prevenzione del conflitto nasce *in primis* da una buona tecnica di qualificazione dei (nuovi) rapporti di lavoro, obiettivo che il legislatore ha affidato alla qualità e professionalità degli operatori chiamati a certificare i contratti di lavoro. È auspicabile, da questo punto di vista, che le sedi di certificazione previste dal legislatore non si costituiscano come entità chiuse, ma siano piuttosto aperte alla collaborazione con gli operatori del diritto presenti sul territorio.

Voglio concludere questo intervento usando una metafora: dal 24 ottobre 2003 gli operatori del diritto del lavoro, come i meccanici, hanno a disposizione una cassetta di strumenti che non sanno ancora usare e non sanno neppure se sono utili per riparare i guasti del mercato del lavoro italiano. Dovranno studiarli e cercare di usarli con cautela per non fare del male a se stessi e ad altri. Sicuramente con il tempo e con il costante utilizzo, magari rettificando gli strumenti stessi, riusciranno ad ottenere i risultati che il legislatore sperava di ottenere.

## GARANZIE PER I LAVORATORI E NUOVE FORME DI FLESSIBILITÀ AZIENDALE

CARO LUCREZIO MONTICELLI

SOMMARIO: 1. Il decreto legislativo n. 276/2003 e l'equilibrio delle esigenze di flessibilità e di tutela. — 2. In particolare: la somministrazione di lavoro. — 3. *Segue*: il lavoro a progetto.

### **1. Il decreto legislativo n. 276/2003 e l'equilibrio delle esigenze di flessibilità e di tutela.**

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 276/2003, che ha dato attuazione alle deleghe contenute negli articoli da 1 a 5 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, prevede che finalità precipua del decreto stesso sia l'aumento dei tassi di occupazione mediante la promozione di un lavoro di qualità che tenga conto delle esigenze delle imprese.

Un'attenta lettura delle disposizioni del decreto legislativo consente di rilevare che il perseguimento di un tale obiettivo non ha comportato alcuna diminuzione del livello complessivo di tutela dei lavoratori, ma anzi ne ha determinato l'accrescimento.

Al riguardo va infatti innanzitutto sottolineato, onde evitare equivoci e fraintendimenti che possono sorgere in proposito, che il decreto legislativo non ha modificato il ruolo (e le relative garanzie) del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, che tuttora costituisce lo schema tipico cui le imprese debbono far riferimento per poter avere a disposizione le attività lavorative necessarie al conseguimento delle proprie finalità.

I nuovi istituti e strumenti contrattuali introdotti dal decreto legislativo sono stati invero predisposti per venire incontro a specifiche esigenze di flessibilità delle imprese, ma agli stessi può farsi ricorso solamente nelle ipotesi contemplate dal legislatore, mentre il contratto di lavoro a tempo indeterminato è sempre ammesso senza alcuna necessità di evidenziare la sussistenza di particolari necessità.

Sotto questo profilo può affermarsi che il decreto legislativo ha proseguito ed ampliato un percorso che già era stato precedentemente avviato per venire incontro alle sopramenzionate esigenze di flessibilità delle imprese.

## **2. In particolare: la somministrazione di lavoro.**

Già in precedenza, ad esempio, era stato previsto nel nostro ordinamento il lavoro interinale, era stato regolamentato il lavoro a tempo parziale ed era stata dettata una disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato che aveva ampliato notevolmente la possibilità di utilizzare tale istituto.

Il decreto legislativo ha ora offerto alle imprese ulteriori notevoli strumenti di flessibilità che assumono indubbiamente un grande rilievo, essendo stati a tal fine messi addirittura in discussione principi consolidati del nostro diritto del lavoro, come il divieto di intermediazione e di interposizione di manodopera.

Sotto quest'ultimo aspetto va sottolineato che già con l'introduzione del lavoro interinale era stata apportata un'importante deroga al divieto in questione, ma attualmente è venuto meno il divieto stesso ed è stata consentita, nel rispetto ovviamente di determinate condizioni, anche la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Questo grande sviluppo degli strumenti di flessibilità potrebbe far pensare che vi sia stata una diminuzione della tutela dei lavoratori, in quanto indubbiamente il contratto di lavoro a tempo indeterminato comporta maggiori garanzie, quanto meno sotto il profilo della stabilità del rapporto.

Una siffatta conclusione non può tuttavia essere condivisa se si tiene conto della reale situazione di fatto esistente nel nostro Paese.

Infatti è dato di comune esperienza che le imprese molto sovente ritengono eccessivamente gravosa <sup>(1)</sup> l'utilizzazione dello strumento del contratto di lavoro a tempo indeterminato per lo svolgimento di attività aventi carattere complementare o accessorio rispetto a quella principale o nelle ipotesi in cui vi sia comunque incertezza sulla quantità di manodopera effettivamente necessaria.

In questi casi, al fine di evitare la rigidità del contratto a tempo indeterminato, il mercato fa spesso ricorso al lavoro nero o al contratto

---

(1) Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 12.

di collaborazione coordinata e continuativa, utilizzato con tutta evidenza in modo anomalo.

Il lavoratore, tuttavia, viene così fortemente penalizzato, non potendo beneficiare di tutte le garanzie di carattere economico e normativo previsto per il contratto di lavoro a tempo indeterminato, soprattutto sotto l'aspetto della mancata, o del tutto inadeguata (il che in un sistema pensionistico fondato sul metodo contributivo è molto grave) corresponsione dei contributi previdenziali.

Di fronte ad una siffatta situazione la reazione dell'ordinamento è stata nel senso di predisporre più incisivi strumenti finalizzati a ricondurre a legalità il sistema.

A tale scopo sono state innanzitutto emanate leggi intese ad accordare vantaggi per gli imprenditori che intendessero rientrare nella legalità o dirette a reprimere più adeguatamente il fenomeno.

Questa via deve, però, essere sicuramente percorsa con fermezza per quanto concerne il lavoro nero, data la particolare patologia di tale pratica (rivelatrice di una chiara volontà del datore di lavoro di sottrarsi ad ogni obbligo di legge), ma non può contrastare totalmente il fenomeno sopradescritto, sussistendo in ogni caso effettive esigenze delle imprese che difficilmente possono essere trascurate.

Infatti la mancata considerazione di dette esigenze comporta, allorché le imprese non riescono in alcun modo ad eludere la rigidità del sistema, l'inevitabile ridimensionamento dell'attività aziendale e la conseguente riduzione dell'occupazione.

Compito del legislatore è dunque anche quello di saper individuare le esigenze degne di considerazione e di trovare soluzioni che, nel soddisfare le stesse, garantiscano comunque i diritti fondamentali dei lavoratori e inibiscano in modo deciso la possibilità di elusione da parte delle imprese.

Entrambe le finalità, come si è sopra accennato, sono state coerentemente perseguite dal decreto legislativo.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali va rilevato che il decreto legislativo, nel disciplinare i vari istituti e strumenti contrattuali, ha avuto cura di assicurare che al lavoratore venga riconosciuto un adeguato trattamento economico-normativo e che siano al medesimo garantiti i diritti sindacali ed il pagamento dei prescritti contributi previdenziali.

Si vedano al riguardo:

1) con riferimento alla somministrazione di lavoro:

a) l'articolo 23, il quale prevede al comma 1 il diritto dei

lavoratori dipendenti del somministratore ad un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, al comma 5 il rispetto delle norme relative alla sicurezza ed alla salute nei luoghi di lavoro, al comma 6 le differenze retributive dovute per l'utilizzazione in mansioni superiori ed il risarcimento del danno da corrispondere per l'assegnazione a mansioni inferiori, al comma 8 il divieto di limitare, nella somministrazione di lavoro a tempo determinato, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine del contratto di somministrazione;

*b)* l'articolo 24, che disciplina l'esercizio dei diritti sindacali del lavoratore sia presso il somministratore sia presso l'utilizzatore, nonché le modalità di controllo da parte delle organizzazioni sindacali del corretto utilizzo delle somministrazioni;

*c)* l'articolo 25, che regola le modalità di corresponsione dei contributi e premi previdenziali;

*d)* l'articolo 27, che accorda al lavoratore, in caso di somministrazione irregolare, la possibilità di farsi riconoscere in sede giudiziaria la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore;

*e)* l'articolo 28 che commina una sanzione penale nell'ipotesi di somministrazione fraudolenta, cioè posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo (in tal caso si legittima l'intervento d'ufficio da parte dell'autorità pubblica).

2) con riferimento all'appalto di servizi l'articolo 29 prescrive che il committente datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori dell'impresa appaltatrice i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti (si noti che, rispetto alla precedente analoga disposizione già contenuta nell'articolo 3, primo comma della legge 23 ottobre 1960 n. 1369, l'obbligo del committente è ora di corrispondere in solido l'intero trattamento economico dovuto e non solo il trattamento minimo inderogabile spettante ai propri dipendenti).

3) con riferimento al lavoro intermittente ed al lavoro ripartito gli articoli 38, comma 1 e 44, comma 1, prevedono il principio di non discriminazione, e cioè che rispettivamente il lavoratore intermittente ed il lavoratore coobbligato debbono ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo non meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte.

### 3. **Segue: il lavoro a progetto.**

Tutto questo sistema di garanzie per i lavoratori sarebbe stato tuttavia inutile se il legislatore non avesse precluso l'uso anomalo della collaborazione coordinata e continuativa.

Tale tipo di rapporto, come si è già evidenziato, veniva infatti spesso utilizzato per acquisire manodopera a basso costo allorquando le imprese non intendevano ricorrere al contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Ciò derivava dalla circostanza che non vi era alcuna disciplina legislativa del rapporto in questione, essendo lo stesso menzionato solamente dall'articolo 409 n. 3, che, nell'elencare le controversie di competenza del giudice del lavoro, faceva altresì riferimento accanto ai rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, ad « altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato ».

Tale scarsa definizione legislativa rendeva estremamente incerti i confini tra lavoro subordinato e collaborazione coordinata e continuativa, essendo la distinzione tra gli stessi fondata sull'elemento della subordinazione, di difficile identificazione con riferimento a rapporti che si svolgono entrambi a stretto contatto con l'organizzazione aziendale.

A ciò deve poi aggiungersi che il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa ha natura di lavoro autonomo e pertanto non comporta gli oneri propri del lavoro subordinato, sia sotto il profilo del trattamento economico-normativo (obbligo di applicazione dei contratti collettivi, ferie, orario di lavoro, riposo settimanale, tredicesima mensilità, ecc.), sia sotto l'aspetto contributivo (è noto che il costo per i collaboratori coordinati continuativi è di circa la metà rispetto a quello previsto per i lavoratori subordinati).

In una siffatta situazione è dunque comprensibile come sia stato molto ampio l'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative anche al di fuori dei limiti di legge, soprattutto nelle ipotesi in cui l'esigenza di flessibilità era particolarmente avvertita.

Per eliminare tale fenomeno il decreto legislativo ha effettuato scelte precise e coraggiose.

In primo luogo è stato disposto dall'articolo 61 che i rapporti di collaborazione di cui all'articolo 409 n. 3 del codice di procedura civile « devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti

autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa ».

Le successive disposizioni confermano la volontà del legislatore di evitare ogni equivoco sulla natura di lavoro autonomo della collaborazione coordinata e continuativa (ora denominato lavoro a progetto) <sup>(2)</sup>.

Si vedano in proposito:

1) l'articolo 62, comma 1, lett. *d*), ove si menzionano tra gli elementi essenziali del lavoro a progetto « le forme di coordinamento del lavoratore a progetto al committente sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione lavorativa », precisandosi al tempo stesso « che in ogni caso non possono essere tali da pregiudicarne l'autonomia nella esecuzione dell'obbligazione lavorativa »;

2) l'articolo 63 prevede che, nella determinazione del corrispettivo spettante ai collaboratori a progetto, si deve tener conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro « autonomo » nel luogo di esecuzione del rapporto;

3) l'articolo 67, comma 1, il quale dispone che la collaborazione a progetto si risolve al momento della realizzazione del progetto o del programma o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto.

La disposizione fondamentale dettata dal legislatore al fine di evitare ogni possibilità di equivoci e ambiguità circa l'effettiva natura del rapporto (con conseguente maggiore facilità di eludere l'intento del legislatore di porre ordine nel settore) è, tuttavia, quella contenuta nell'articolo 69, comma 1, secondo cui « I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso a sensi dell'articolo 61, comma 1 sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto ».

Si tratta indubbiamente di una norma di grande efficacia per scoraggiare chi voglia tentare ancora di violare le norme poste dal legislatore per assicurare, anche nell'ambito di rapporti « flessibili », un lavoro di qualità, in quanto la conseguenza di un siffatto comportamento sarebbe l'instaurazione di un tipo di rapporto notevolmente più gravoso per il medesimo.

Tale rilevante innovazione legislativa, che costituisce una deroga al principio di autonomia contrattuale contenuto nel codice civile, ha

---

<sup>(2)</sup> Su cui vedi L. CASTELVETRI e R. CONTINISIO nella Parte I, Sez. (B).

destato qualche perplessità e si è altresì prospettata la possibilità di una sua incostituzionalità, perché sarebbe inibito al legislatore di qualificare un rapporto diversamente dalla sua reale natura, e cioè quale lavoro subordinato ciò che invece è lavoro autonomo.

Si è così proposto di interpretare le parole « sono considerati » nel senso che è sempre possibile la prova che si tratti effettivamente di un lavoro autonomo, ancorché non sia in presenza una collaborazione a progetto.

La tesi, benché muova da una problematica di indubbia rilevanza, non appare del tutto convincente.

Va infatti evidenziato che nel linguaggio giuridico le parole « si considera » non sono intese come equivalenti alle parole « si presume ».

Ed invero quando il legislatore « considera » non esprime una valutazione che può in qualche modo essere disattesa, ma pone un vero e proprio precetto.

D'altra parte nessuno ha mai ritenuto che l'articolo 1, ultimo comma della legge 23 ottobre 1960 n. 1369 (ora abrogato), allorquando disponeva che i prestatori di lavoro, occupati in violazione del divieto di intermediazione ed interposizione di manodopera, « sono considerati », a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente avesse utilizzato le loro prestazioni, ammettesse una prova contraria.

Anzi la prova contraria avrebbe contrastato in modo certo con l'intento del legislatore che era quello di sanzionare adeguatamente chi avesse violato il divieto. In tale ipotesi non può, tuttavia, sicuramente negarsi che una qualificazione normativa si sovrapponesse alla realtà dei fatti, in quanto si trattava di un rapporto effettivamente instaurato con un altro imprenditore.

Si deve poi rilevare che il decreto legislativo all'articolo 86, comma 2 ha dettato un'analogia disciplina con riferimento ai rapporti di associazione in partecipazione, disponendo che, qualora tali rapporti siano resi senza una effettiva partecipazione e adeguate erogazioni, il lavoratore abbia diritto ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per il lavoro subordinato svolto nella posizione corrispondente.

Orbene, essendo in tale ipotesi previsto che il datore di lavoro possa fornire la prova della sussistenza di un diverso tipo di rapporto, può da ciò evincersi che allorquando il legislatore ha inteso concedere la prova contraria lo ha detto espressamente.



Del resto la tesi che sostiene la possibilità della prova contraria, presupponendo in ogni caso l'ammissibilità della collaborazione non a progetto, sembra porsi in contrasto con l'univoca volontà legislativa di vietare un tale tipo di rapporto.

Il già citato articolo 61, primo comma prevede, infatti, che i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409 n. 3 del codice di procedura civile « devono » essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o di fasi di esso.

Ogni dubbio in proposito sembra poi essere fugato dalla rubrica dell'articolo 69, ove si parla espressamente di « divieto di rapporti di collaborazione di collaborazione coordinata e continuativa atipici ».

Da quanto sopra esposto dovrebbe dunque discendere che il legislatore, nel disporre il divieto di rapporti atipici, non ha previsto come sanzione la nullità del rapporto, bensì la sua qualificazione come rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ritenendo che solo in tal modo si potesse tutelare adeguatamente il lavoratore e scoraggiare qualsiasi tentativo delle imprese di eludere le norme di legge in materia.

Va inoltre osservato che l'articolo 86, comma 1, prevede che le collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi della normativa previgente, che non possono essere ricondotte a un progetto o a una fase di esso, mantengono efficacia fino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003.

Tale disposizione, che si riferisce evidentemente alle ipotesi in cui la collaborazione coordinata e continuativa possa considerarsi effettivamente autonoma, non sarebbe ben comprensibile qualora possano ritenersi tuttora ammissibili siffatti rapporti.

Né può ritenersi che una disposizione del genere si ponga in contrasto con la Costituzione, in quanto verrebbe a qualificare diversamente dalla realtà un determinato rapporto.

La Costituzione non pone, infatti, al legislatore un tale vincolo di carattere formale, esigendo solamente che non vengano lesi determinati interessi ritenuti meritevoli di tutela.

Può anzi accadere che una forzatura di carattere formale si renda necessaria, come nella fattispecie (o in quella prima menzionata di violazione del divieto di interposizione di manodopera), per una congrua protezione di interessi di rilievo costituzionale.

Ciò è confermato dalle stesse pronunce della Corte Costituzionale

che sono state invocate da chi ha sostenuto la tesi contraria: le sentenze 29 marzo 1993 n. 121 e 31 marzo 1994 n. 115.

Con tali sentenze la Corte Costituzionale ha, infatti, affermato, con riferimento a fattispecie legislative in cui venivano qualificati come lavoro autonomo anche rapporti aventi carattere subordinato, che non è « comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro subordinati a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato ».

Come si vede la Corte Costituzionale non ha censurato il fatto formale della qualificazione, bensì la circostanza sostanziale della lesione di interessi costituzionalmente protetti dei lavoratori.

Nella fattispecie in esame la qualificazione formale è invece diretta a tutelare gli interessi di chi effettua una prestazione lavorativa per molti aspetti assimilabili al lavoro subordinato e della quale l'impresa usufruisce in violazione di un preciso divieto legislativo.

Si deve piuttosto sottolineare che la disposizione in esame potrebbe probabilmente portare ad ampliare la nozione di rapporto di lavoro subordinato, essendo stati ormai assimilati ai rapporti di lavoro subordinato in senso stretto i predetti tipi di rapporto di carattere parasubordinato, che, in quanto privi di una chiara ed evidente autonomia, sono comunque ritenuti meritevoli di identica protezione.

## 8.

# IL LAVORO A PROGETTO: FINALITÀ E DISCIPLINA

LAURA CASTELVETRI (\*)

SOMMARIO: 1. L'ispirazione delle disposizioni sul lavoro a progetto. — 2. La fattispecie (articolo 61 decreto legislativo n. 276/2003). Delimitazione esterna della fattispecie, il campo di applicazione del decreto e le ipotesi escluse. — 2.1. Le prestazioni occasionali. — 2.2. Le professioni intellettuali il cui esercizio presuppone l'iscrizione ad albi. — 2.3. Le collaborazioni a favore di società sportive dilettantistiche. — 2.4. Causali soggettive di esclusione dalla fattispecie: i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e i partecipanti a collegi e commissioni. — 2.5. *Segue*: i rapporti di collaborazione dei pensionati. — 2.6. La definizione di lavoro a progetto nell'articolo 61, comma 1, del decreto n. 276/2003. — 2.7. Gli elementi qualificatori. La riconducibilità ad un progetto specifico o ad un programma di lavoro o ad una fase di esso. — 2.8. *Segue*: la titolarità del committente nella determinazione del progetto, del programma di lavoro o della fase del programma di lavoro. — 2.9. *Segue*: l'autonomia del collaboratore nella gestione autonoma del progetto o del programma. — 3. La forma e il contenuto del contratto di lavoro a progetto (articolo 62): la scrittura a fini probatori. — 3.1. L'indicazione della durata. — 3.2. L'indicazione del progetto individuata nel suo contenuto caratterizzante. — 3.3. L'indicazione del compenso come elemento del contenuto del contratto e il criterio della proporzionalità come effetto disciplinare della fattispecie lavoro a progetto (articolo 62, lettera c) e articolo 63). — 3.4. L'indicazione di forme di coordinamento esecutivo della prestazione all'organizzazione del committente. — 3.5. L'indicazione di eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza. — 4. Altri effetti disciplinari del lavoro a progetto (articoli 64-68): l'obbligo di riservatezza. — 4.1. Le invenzioni ed altri diritti del collaboratore a progetto (articoli 65-66). — 4.2. Estinzione del contratto e preavviso. — 5. Regole di carattere generale e conversione del contratto: l'obbligo di comunicazione e le sanzioni amministrative. — 5.1. Tipicità della fattispecie lavoro a progetto e sue conseguenze. — 6. La disciplina transitoria (articolo 86).

---

(\*) *Questo contributo è destinato agli Studi in onore di Giorgio Ghezzi.*

## 1. L'ispirazione delle disposizioni sul lavoro a progetto.

Come è ormai noto a molti, per la diffusione del dibattito anche sulla stampa quotidiana e non solo su quella specialistica, la logica sottostante alle disposizioni in materia di collaborazioni a progetto è stata giudicata da alcuni molto noti giuslavoristi « difficile da capire » (1).

Infatti, in relazione all'ispirazione per lo più accreditata al decreto attuativo della Legge Biagi, queste norme contenute principalmente negli articoli 61-69 (ma anche negli articoli 75 e 86) sono apparse in controtendenza: se è vero che la normativa ha inteso flessibilizzare l'utilizzazione delle prestazioni di lavoro nell'impresa (e questo obiettivo è stato per lo meno molto propagandato dal legislatore delegato, per non parlare delle semplificazioni mediatiche), queste sue disposizioni, che creano regole per una tipologia sociale fin qui regolata solo marginalmente sul piano fiscale e contributivo e così straordinariamente capiente, nei fatti, da comprendere prestazioni di lavoro connotate da autonomia genuina, ma anche da autonomia simulata, queste norme, insomma, vengono vissute come apportatrici di rigidità e non di flessibilità.

I critici fanno fatica a « comprendere la logica di una limitazione così forte dell'autonomia contrattuale », assumendo che all'incirca due milioni delle attuali collaborazioni continuative finirebbero « attratte nell'alveo del diritto del lavoro subordinato, con un effetto », si è detto, « dal sapore paradossalmente bertinottiano » (2).

L'effetto è stato qualificato così, ovvero in termini ellitticamente denigratori, perché la critica, in sostanza, valuta queste norme col massimo scetticismo nel prevedere, da un lato, che, a causa dei nuovi vincoli e delle sanzioni antielusive, ovvero dello zelo illuministico del legislatore (o dei suoi consulenti), molte delle attuali collaborazioni cesseranno del tutto o non saranno rinnovate, così determinandosi un danno e non un vantaggio per i lavoratori coinvolti in tali rapporti; contraddittoriamente, però, la stessa critica stima che nulla cambierà rispetto all'oggi, per l'inventiva di avvocati e consulenti nella elaborazione di progetti posticci, con l'effetto paradossale di accentuare il contenzioso anziché frenarlo, come sembra proporsi il legislatore.

Altrettanto severa è stata l'accoglienza di una parte del mondo

---

(1) P. ICHINO, *Il vero strappo è un'altra rigidità*, in *Il Corriere della sera*, 8 giugno 2003; R. DEL PUNTA, *La scomparsa dei co.co.co.*, in *www.lavoce.info*, 12 giugno 2003.

(2) R. DEL PUNTA, *op. cit.*

sindacale, che accusa la normativa di creare solo ulteriore precarietà con le nuove tipologie flessibili, a fronte di una modificazione meramente nominalistica delle collaborazioni, da coordinate e continuative in collaborazioni a progetto.

A prescindere da ogni considerazione sull'intervento nel suo ciclopico complesso, l'approccio disincantato o quello riduttivo non rendono merito all'aspirazione razionalizzatrice di questa sua porzione specifica.

È vero che le collaborazioni continuative sono state utilizzate fin qui *anche* con intento frodatorio, per eludere vincoli e rigidità del lavoro subordinato; ed è evidente come l'utilizzazione abnorme di queste figure professionali abbia corrisposto all'interesse dei datori di lavoro *anche* per la sua ovvia convenienza relativa, rispetto al costo e alla rigidità dei rapporti di lavoro subordinato.

Tuttavia, volendo prendere per rigorose le intenzioni manifeste del legislatore delegato, si dovrebbe considerare il fatto che, d'ora in avanti, le tipologie flessibili introdotte dal decreto, insieme a quelle già esistenti nel nostro ordinamento, predispongono svariate opportunità di modulazione dei rapporti di lavoro alle asserite esigenze organizzative delle imprese, onde appare ragionevole (e coerente anche con l'ispirazione complessiva della nuova normativa) che lo strumento delle collaborazioni a progetto venga utilizzato esclusivamente per assorbire le forme vere e proprie di lavoro autonomo coordinato, come si ripromette il legislatore.

Le collaborazioni fasulle, se esistono — e, se esistono, si deve pur credere che riguardino prestazioni necessarie alle imprese — *o cesseranno come tali* per ricominciare flessibilmente nel quadro delle nuove tipologie legali (quando e se la redistribuzione organizzativa delle varie nuove fattispecie andrà a regime), *ovvero esse saranno sanzionabili*, come sempre è accaduto di fronte alle simulazioni fraudolente, cioè con la trasformazione formale in ciò che esse sono effettivamente sul piano sostanziale.

D'altro canto, la pretesa che debba essere il legislatore a farsi carico di disarticolare la fattispecie giuridica del lavoro subordinato, in sostanza legittimando la violazione o la disapplicazione di disposizioni inderogabili vigenti, è francamente eccessiva: se si vuole essere critici verso questa parte della normativa, bisogna optare esplicitamente per una politica legislativa rivoluzionaria (in senso giuridico, beninteso) e dire chiaramente che il legislatore dovrebbe abrogare la disciplina del codice civile (articoli 2094 e seguenti), addossandogli, però, anche la

responsabilità politica e tecnica di smantellare (e sperabilmente sostituire adeguatamente) lo strumento giuridico essenziale per garantire all'impresa continuità, efficienza diacronica, fidelizzazione e motivazione professionale delle sue risorse umane.

Né si può sostenere attendibilmente che l'efficienza economica di questo strumento sia già svanita, perché è sotto gli occhi di tutti il problema dei problemi del nostro sistema produttivo e, a monte, di quello formativo: le organizzazioni di impresa fondate (solo) sulla precarietà del lavoro hanno bassi costi, ma finiscono per disincentivare la formazione e la crescita professionale, onde non riescono a garantirsi a lungo la competitività e alla fine anche la concorrenzialità sui mercati internazionali.

Le scelte di politica legislativa dirette a risparmiare alle aziende i costi del lavoro o a consentire regimi legali facilmente eludibili hanno connotato il nostro capitalismo fin dal suo nascere, posto che esattamente un secolo fa, quando le discipline del lavoro subordinato erano di là da venire, chi cercava di sabotarne la nascita usava gli stessi argomenti, quasi le stesse parole, dei critici di oggi verso i tentativi di razionalizzazione: ovvero, « Si fa fatica a comprendere la logica di una limitazione così forte dell'autonomia contrattuale, per giunta in un settore che ne era sinora rimasto esente »<sup>(3)</sup>. Ove il settore cui qui si allude è da intendersi come un insieme di figure sociali implicate nello svolgimento di prestazioni di lavoro necessarie al sistema produttivo: allora si trattava del lavoro subordinato nella nascente impresa capitalistica, oggi del lavoro subordinato dissimulato sotto le spoglie formali delle collaborazioni coordinate. Oggi, come allora, ci si appiglia criticamente alla limitazione della libertà contrattuale, come se un secolo non fosse bastato ai giuslavoristi per apprendere che nel *libero contratto*, dalla parte di chi presta lavoro, la libertà è e resta spesso circoscritta entro l'alternativa secca di accettare o non accettare la proposta e le condizioni di scambio avanzate dalla controparte.

## **2. La fattispecie (articolo 61 decreto legislativo n. 276/2003). Delimitazione esterna della fattispecie, il campo di applicazione del decreto e le ipotesi escluse.**

Per delineare la nuova categoria di rapporti regolata dagli articoli

---

<sup>(3)</sup> R. DEL PUNTA, *op. cit.*

61-69 del decreto n. 276/2003, prima di individuarne i dati caratterizzanti, è opportuno invertire l'ordine del commento, rispetto alla formulazione definitoria che apre il microsistema del lavoro a progetto e segnalare i limiti, per così dire, esterni della definizione legale contenuta nel comma 1 dell'articolo 61, coincidenti con le figure di rapporti o attività dispensati dall'applicazione della nuova disciplina. Infatti, tra i generici rapporti di collaborazione cui si riferisce l'articolo 409, n. 3 del c.p.c., fin qui raggruppati nella qualificazione dottrinale meramente descrittiva della « parasubordinazione » <sup>(4)</sup>, — il cui limitato effetto generale è che sono ammessi al rito privilegiato del lavoro <sup>(5)</sup> e poco più — alcune ipotesi vengono implicitamente o espressamente estromesse dalla nuova fattispecie e perciò escluse dai suoi pur modesti effetti garantistici predisposti *ex novo*.

Le ipotesi escluse, pertanto, continueranno a sopravvivere, alcune solo transitoriamente, come vedremo, facendo parte della categoria delle collaborazioni continuative e coordinate ai sensi dell'articolo 409 c.p.c. e continueranno a sottostare ai regimi per esse vigenti prima del decreto legislativo n. 276: alcune di esse, come i rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale godono e continueranno a godere di una loro speciale disciplina espressamente fatta salva dalla norma <sup>(6)</sup>; altre, invece, pur prive di elementi discretivi oggettivi rispetto alla nuova nozione — quale la presenza o l'assenza di un progetto, ovvero di un termine di durata predeterminati — manterranno l'attuale regime fiscale e contributivo per esse previsto dal TUIR e da altre leggi: ciò non vuol dire, però, come vedremo, che le nuove regole precludano automaticamente la qualificazione giudiziale dei relativi rapporti nel senso della subordinazione o dell'autonomia.

Una ipotesi generale di esclusione dalla nuova disciplina, della quale il legislatore delegato non dispone direttamente nella sede propria del lavoro a progetto, deriva implicitamente dall'articolo 1, comma 2 del decreto n. 276/2003, secondo il quale il « decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale »: si tratta di una scelta in controtendenza rispetto alla politica legislativa dell'ultimo decennio, ma, in questa sede, non merita considerazioni

---

(4) G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro "parasubordinato"*, F. Angeli, Milano, 1979.

(5) Ove la questione di sostanza per nulla irrilevante è sempre stata quella della ammissibilità, anche per questa categoria di rapporti, della rivalutazione dei crediti da lavoro.

(6) M. MISCIONE, *Qualificazione dell'agente di commercio*, in *LG*, 2003, n. 7, 605.

ulteriori rispetto a quelle che valgono in generale per il campo di applicazione della riforma, se non che l'esclusione ribadisce una costante quasi tradizionale di considerazione privilegiata delle Pubbliche Amministrazioni da parte del legislatore.

### 2.1. Le prestazioni occasionali.

Per il comma 2 dell'articolo 61, non sono riconducibili agli effetti del lavoro a progetto le *prestazioni occasionali* (da non confondere con quelle regolate nel capo successivo del titolo VII del decreto). La norma in commento definisce occasionali le prestazioni rese nell'ambito di rapporti *con lo stesso committente* di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare, purché il compenso complessivo percepito (sempre nel medesimo anno solare) non sia superiore a 5 mila euro. Queste prestazioni, dice il comma 2, sono escluse dalla disposizione di cui al comma 1, che definisce nei termini che poi vedremo la nuova fattispecie del lavoro a progetto: per ora basta rilevare che, per la prestazione occasionale, la norma non prevede espressamente la riconducibilità ad un progetto.

Il legislatore qualifica nettamente chi si avvale di prestazioni occasionali (semplicemente perché remunerate *al di sotto della soglia dei 5 mila euro*) come committente, dando per scontato il carattere autonomo del lavoro prestato: resta il dubbio di cosa accada qualora ci sia contrasto tra l'eventuale pattuizione sulla durata del rapporto e la *durata di fatto* della collaborazione. Mi chiedo in sostanza se, per identificare *l'elemento discretivo* tra prestazione occasionale e altre fattispecie (lavoro subordinato, in particolare), si debba dare rilievo alla *durata pattuita* (ciò che non risulta dalla norma) ovvero a quella effettiva, premesso che, in molte circostanze, potrebbe anche mancare una pattuizione specifica della durata e, quindi, potrebbe darsi il caso di una stipulazione informale di contratto di lavoro subordinato, interrotto prima che siano superati i trenta giorni: direi che la natura subordinata o autonoma — in tali ipotesi — resti impregiudicata.

Inequivoco, invece, l'intento manifestato nell'articolo 61 di ricomprendere nella *disciplina* delle collaborazioni a progetto — si direbbe anche in assenza di progetto e di durata predeterminati — i rapporti brevi remunerati con compensi superiori ai 5 mila euro, poiché, dice espressamente il comma 2, in questo caso « trovano applicazione le disposizioni contenute nel presente capo ».

La norma, sia per la formulazione letterale sia per la giustificazione



logica, pone problemi interpretativi: essa, infatti, esclude « Dalla disposizione di cui al comma 1 » — che detta la definizione della fattispecie legale comprensiva dell'elemento qualificatorio della riconducibilità ad un progetto — « le prestazioni occasionali, (...) di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente ». Ma essa dice pure che se il compenso complessivamente *percepito* (e non pattuito, sia chiaro) nel medesimo anno solare « è superiore a 5 mila euro, trovano applicazione le disposizioni contenute nel presente capo », ovvero la serie di garanzie del lavoro a progetto.

L'elemento discretivo per ricondurre la prestazione occasionale (perché tale essa resta, se la soglia di durata non supera i trenta giorni in un anno) al trattamento delle prestazioni occasionali (non identificato e dunque libero) o al trattamento del lavoro a progetto (previsto nelle disposizioni del capo I) è individuato dalla *effettiva percezione di un compenso* che ricada per intero in un unico anno solare, a prescindere da quanto sia stato eventualmente pattuito nel contratto.

Il legislatore, in sostanza, sembra individuare due diverse categorie di lavoro occasionale, assoggettate a due differenti discipline e a due diversi trattamenti contributivi, senza che sia dato identificare una ragione plausibile per questo diverso trattamento. Ma, soprattutto, il legislatore sembra voler garantire a questo particolare prestatore, presumibilmente forte sul mercato e di norma non particolarmente bisognoso di tutele, trattamenti che non garantisce ad altri soggetti a loro volta presumibilmente collocabili nella stessa fascia di alta professionalità (i professionisti iscritti agli albi, ad esempio).

A me sembra che la scelta sia ispirata a meri obiettivi di cassa, destinata, come appare, a rastrellare da una fonte presumibilmente pingue il maggior gettito contributivo delle collaborazioni a progetto, peraltro introducendo nel micro-sistema, per la pur comprensibile fame contributiva dell'INPS, una eccezione illogica sul piano teorico in una collocazione sicuramente a-sistematica.

Terrei conto, altresì, della sollecitazione indiretta che ne deriva: se l'elemento discretivo è individuato, come ho detto, nella *effettiva percezione di un compenso* che ricada *per intero in un unico anno solare*, a prescindere da quanto sia stato eventualmente pattuito nel contratto, sarà sufficiente, per eludere una disposizione che forse si spiega con esigenze di più elevati prelievi fiscali e contributivi, spezzare la distribuzione temporale della collaborazione in due anni solari successivi.

Riguardo al carattere della *occasionalità* (coincidente con il solo

dato quantitativo della durata del rapporto, non superiore a trenta giorni), il quale vale ad escludere la fattispecie e gli effetti del lavoro a progetto, sarei portata ad affermare che non rilevi l'orario giornaliero eventualmente determinato contrattualmente di presenza del collaboratore in azienda (quale che esso sia) o di applicazione effettiva al lavoro, dovendosi prendere in considerazione tale clausola o tale circostanza come attinente la funzionale coordinabilità della collaborazione con l'organizzazione del committente e non, invece, nel senso di orario di lavoro giuslavoristicamente inteso. Onde, un rapporto che si sia svolto per la durata di due mesi, sia pure con la previsione di una presenza nell'organizzazione del committente (o di applicazione effettiva al lavoro) di poche ore (due o tre, ad esempio) non potrà esentarsi dalla disciplina del lavoro a progetto.

In conclusione, alcune ipotesi potenzialmente foriere di contenzioso sembrano essere le seguenti:

*a)* può darsi il caso di un rapporto senza progetto e senza durata predeterminati il cui compenso (pattuito oppure no, fin dall'inizio) sia stato *inferiore a 5 mila euro* e la cui durata (di fatto) *non sia stata superiore a 30 giorni* nell'anno solare: in questo caso, la conseguenza deducibile dalla legge dovrebbe essere quella della sua esclusione dal lavoro a progetto. Ciò non può escludere, tuttavia, che, su richiesta giudiziale del lavoratore, il giudice rilevi la natura originaria del rapporto come subordinata, con tutte le conseguenze del caso (di carattere retributivo, contributivo, ecc., nonché, eventualmente con riguardo alla legittimità del recesso da parte del datore di lavoro). Tutto continua a dipendere, in casi del genere, dalla ricostruzione in giudizio dello svolgimento di fatto del rapporto nonché dalla conseguente qualificazione conclusiva come rapporto di lavoro subordinato o come rapporto di lavoro autonomo, secondo le circostanze.

*b)* Può darsi il caso, poi, di un rapporto senza progetto e senza durata predeterminati il cui compenso sia stato, *a posteriori* (e di fatto) superiore a 5 mila euro; tali circostanze possono verificarsi, ad esempio, nell'ipotesi di un lavoro di elevata professionalità, per il quale gli accordi iniziali (o il verbale di certificazione) tra le parti siano equivoci, muti o smentiti dai fatti circa la natura subordinata o autonoma della prestazione dedotta in contratto (naturalmente, per cifre vicine alla soglia, queste considerazioni valgono anche per il caso precedente). Oltre la soglia dei 5 mila euro il legislatore consente che la regolamentazione del rapporto sia quella della collaborazione a progetto, restando anche qui salva, tuttavia, la possibilità per il lavoratore di rivendicarne

in giudizio la natura di rapporto di lavoro dipendente. A deciderne le sorti giudiziali saranno, inevitabilmente e come sempre, la natura più o meno professionale della prestazione, le modalità con le quali di fatto essa sia stata espletata, secondo i criteri e gli indici fin qui adottati in giurisprudenza.

c) Il rapporto che duri più di trenta giorni (quale che sia l'orario giornaliero eventualmente pattuito per la presenza in azienda) compensato con più o meno di 5 mila euro, non potendo rientrare tra le collaborazioni escluse dalla fattispecie, potrà essere giudizialmente qualificato, poi, o come lavoro autonomo a progetto o come lavoro subordinato, a seconda delle circostanze.

## **2.2. Le professioni intellettuali il cui esercizio presuppone l'iscrizione ad albi.**

L'articolo 61, comma 3 esclude dall'ambito applicativo della norma « le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, esistenti alla data di entrata in vigore » del decreto n. 276/2003, onde la strumentale costituzione (peraltro burocraticamente laboriosa) di nuovi albi professionali in vista dell'esclusione di alcune prestazioni dalla disciplina delle collaborazioni a progetto dovrebbe risultare vanificata (l'ipotesi potrebbe riguardare figure fin qui estranee alla regolamentazione legale per ordini o collegi come, ad esempio, quelle dei grafici, dei disegnatori, ecc.).

Nulla cambia, dunque, rispetto al passato, per le prestazioni di lavoro aventi ad oggetto lo svolgimento di professioni intellettuali rese nell'ambito di rapporti prevalentemente personali, senza vincolo di subordinazione in regime di continuità e coordinamento secondo l'enunciato di cui all'articolo 409, n. 3 c.p.c.: ad esse, pertanto, restano riconducibili i limitati effetti della sottoposizione al rito del lavoro e all'articolo 2113 c.c. per quanto attiene alle relative rinunzie e transazioni, nonché al regime fiscale e contributivo di cui al TUIR e alle varie disposizioni vigenti.

L'accordo costitutivo del rapporto con questi soggetti, nell'ipotesi più ricorrente nella pratica che ha fornito il modello sociale di riferimento per il legislatore, quella cioè dello svolgimento, a vantaggio di un committente, di una normale attività di consulenza, non consente di solito l'individuazione di un collegamento ad uno specifico progetto o programma di lavoro, dovendosi essa svolgere, a seconda delle diverse

non sempre prevedibili necessità dell'organizzazione del committente: è questo il caso delle consulenze di tipo generico, prestate in via continuativa e coordinata all'impresa.

In linea di principio, però, nulla esclude che tale collegamento venga espressamente pattuito, onde anche le prestazioni di professionisti iscritti agli albi (ingegneri, avvocati, medici, ragionieri, geometri, architetti e simili) possono essere utilizzate dal committente per supportare la realizzazione di un programma o progetto specifico, nei termini enunciati dal comma 1, cioè con determinazione da parte del committente e gestione autonoma del collaboratore « in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente ».

In queste ipotesi, il rapporto del professionista potrebbe, a mio parere, legittimamente configurarsi come collaborazione a progetto a cui sono riconducibili i diversi effetti disciplinari degli articoli successivi e la contribuzione previdenziale per essi prevista.

### **2.3. Le collaborazioni a favore di società sportive dilettantistiche.**

Lo stesso comma 3 dell'articolo 61 esclude dalla fattispecie della collaborazione a progetto « i rapporti e le attività di collaborazione coordinata e continuativa comunque *rese e utilizzate a fini istituzionali* in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciute dal CONI », come individuate e disciplinate dall'articolo 90 della legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 28).

Si tratta, in questo caso, di una esclusione di favore in ragione della particolarità dei *soggetti* a vantaggio dei quali le attività vengono rese. La legge finanziaria 2003 ha espressamente esteso il regime fiscale delle collaborazioni coordinate e continuative (di cui all'articolo 81, comma 1, lettera *m*) del TUIR) ai rapporti di questo tipo aventi « *carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale* resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche »: tale specificazione sembrerebbe poter esaurire l'ambito delle attività rese e utilizzate a fini istituzionali, di cui parla la norma, in virtù dell'emendamento che ne ha così corretto il testo rispetto alla versione dello schema di decreto approvato in Consiglio dei Ministri il 6 giugno scorso.

Poiché l'articolo 61 del decreto, però, richiama la legge finanziaria solo per identificare i soggetti beneficiari delle collaborazioni di cui tratta, per escluderle dalla fattispecie a progetto, limitandosi a richiedere che tali attività siano « *comunque* rese e utilizzate a fini istituzionali », non è da escludere che in futuro possa porsi il problema della precisa individuazione del fine istituzionale nonché dell'ampiezza della categoria di attività ad esso correlabili.

Nel caso in esame, peraltro, l'articolo 61 non riprende esplicitamente — e dunque sembrerebbe non pretendere — il requisito della prevalente personalità della prestazione, anche se il solo fatto della loro espressa esclusione dalla fattispecie del lavoro a progetto e conseguente permanenza nella categoria delle collaborazioni autonome di cui all'articolo 409, n. 3 c.p.c. serve implicitamente, ma necessariamente, a connotare in questo senso tali rapporti e attività, tenendosi altresì presente che, prima ancora, è lo stesso articolo 2222 c.c. a pretendere la prevalente personalità della prestazione come dato inderogabilmente caratterizzante la fattispecie del lavoro autonomo (7).

La stringatezza della formula per identificare la funzionalizzazione di tali rapporti potrebbe dar luogo a controversie relative all'afferenza delle più varie prestazioni formative o promozionali alle finalità istituzionalmente previste negli statuti delle società sportive, come potrebbe capitare, ad esempio, con riguardo all'organizzazione di eventi sportivi, manifestazioni propagandistiche e pubblicitarie che presuppongano professionalità del tutto estranee alla gestione amministrativa delle società, pur essendo inequivocabilmente, ma solo indirettamente, rivolte a realizzare fini statutari.

L'esclusione di questa categoria di attività e rapporti dalla più favorevole disciplina del lavoro a progetto è stata motivata, nella relazione d'accompagnamento al decreto del 31 luglio scorso del Presidente del Consiglio (8), in base alla presunzione che esse non comportino l'elusione della legislazione sul lavoro subordinato.

---

(7) P. BELLOCCHI, *Le nuove tipologie di lavoro: il lavoro a chiamata; il lavoro coordinato e continuativo; il lavoro occasionale e accessorio; il lavoro ripartito*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 207.

(8) M. MISCIONE, *Il collaboratore a progetto*, in *LG*, 2003, 7.

#### **2.4. Causali soggettive di esclusione della fattispecie: i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e i partecipanti a collegi e commissioni.**

Se la precedente ipotesi di esclusione dalla fattispecie lavoro a progetto si giustifica per le caratteristiche soggettive del beneficiario della collaborazione, le due esclusioni successivamente previste dall'articolo 61 comma 3 del decreto, frutto di emendamenti correttivi sollecitati dalle Commissioni parlamentari, sono entrambe collegate alla qualità soggettiva di chi presta l'attività di collaborazione. La prima ipotesi, infatti, esenta dalla nuova disciplina la categoria di rapporti che intercorrono con i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e con i partecipanti a collegi e commissioni. L'esenzione è stata giustificata dalla relazione di presentazione, come per altre, sulla presunzione che, in questi casi, non si manifestino intenti elusivi della disciplina del lavoro subordinato, quindi sul presupposto che questi soggetti siano titolari di rapporti di collaborazione effettivamente e genuinamente caratterizzati dalla natura autonoma della prestazione. Si tratta di una formula che ricomprende una parte soltanto dei soggetti per i quali il TUIR (agli articoli 47 e 49) prevede espressamente un certo regime di tassazione dei redditi da collaborazioni coordinate e continuative. La norma fiscale nomina esplicitamente anche gli amministratori, sindaci o revisori di associazioni e altri enti con o senza personalità giuridica, i quali credo possano essere estensivamente equiparati agli omologhi soggetti componenti organi societari amministrativi e di controllo. Lo stesso non può dirsi, invece, per la categoria fiscalmente parificata dei collaboratori a riviste, giornali, enciclopedie e simili, per i quali non è quasi mai in discussione la subordinazione, mentre potrebbe non essere sempre agevole il collegamento con un progetto o un programma di lavoro specifici, almeno nei casi in cui la prestazione si estrinsechi in attività di normale *routine* per la vita del periodico o dell'iniziativa editoriale <sup>(9)</sup>.

#### **2.5. Segue: i rapporti di collaborazione dei pensionati.**

Altro caso di esclusione dalla disciplina del lavoro a progetto è quello che riguarda i rapporti di collaborazione che intercorrono con soggetti che già percepiscono la pensione di vecchiaia. L'ipotesi non ha

---

<sup>(9)</sup> M. MISCIONE, *loc. ult. cit.*

alcuna giustificazione astratta equiparabile alle altre: probabilmente essa è dettata da pure considerazioni pratiche, perché la rivendicazione giudiziaria di un rapporto di lavoro subordinato è del tutto improbabile, essendo penalizzata dalla perdita del trattamento pensionistico, onde i pensionati potranno continuare a svolgere attività formalmente autonome (ancorché sostanzialmente subordinate), cumulando il trattamento pensionistico e i compensi pattuiti per collaborazioni coordinate e continuative genuine o simulate.

## **2.6. La definizione di lavoro a progetto nell'articolo 61, comma 1, del decreto n. 276/2003.**

L'individuazione ad opera del decreto delle ipotesi escluse dalla fattispecie definita nell'articolo 61, ne delimita semplicemente, come ho detto, i confini, senza che esse nel loro insieme assumano alcuna nuova precisa rilevanza giuridica.

Sicuramente l'enumerazione espressa delle esclusioni non concorre ad identificare un'unica fattispecie generale, nel cui ambito il lavoro a progetto si collochi come sottotipo: infatti, dalle disposizioni tributarie e previdenziali che ricollegano alle collaborazioni coordinate specifici effetti non deriva, né sarebbe legittimo desumerne, una definizione legale sistematica, in considerazione delle finalità qualitativamente diverse delle norme di questo tipo, mutevoli e collegate a obiettivi puramente finanziari, che di tempo in tempo ne motivano la nascita e la modifica (si veda l'ondivaga determinazione dei criteri di tassazione di certe collaborazioni nelle successive versioni degli articoli 47 e 49 del TUIR) e che non si propongono alcun intento definitorio.

Né vale allo scopo la disposizione processualistica dell'articolo 409, n. 3 c.p.c., che si limita a determinare un criterio per discernere, tra i rapporti di lavoro autonomo, quelli attribuiti alla competenza del giudice del lavoro, del tutto a prescindere dal tipo di contratto (di scambio o associativo) e/o dalle situazioni giuridiche cui i rapporti di collaborazione conseguono <sup>(10)</sup>. La giurisprudenza più recente, del resto, ha abbandonato la tendenza che aveva manifestato per un certo periodo dopo la riforma del 1973 ad estendere alla parasubordinazione ulteriori garanzie, oltre a quelle processuali e al regime delle rinunzie e transazioni del lavoro subordinato tipico.

---

<sup>(10)</sup> P. BELLOCCHI, *op. cit.*, 210.

## 2.7. Gli elementi qualificatori. La riconducibilità ad un progetto specifico o ad un programma di lavoro o ad una fase di esso.

Alcuni degli elementi qualificatori del lavoro a progetto riprendono i tratti comuni ai rapporti rientranti nella categoria di controversie selezionata a fini processuali dell'articolo 409, n. 3 c.p.c.: l'articolo 61, infatti, richiama espressamente quella disposizione, la quale, con una formula quasi identica a quella del legislatore delegato, devolve alla competenza del giudice del lavoro i rapporti di collaborazione (che si concretino in una prestazione d'opera) continuativa e coordinata, prevalentemente personale (anche se) non a carattere subordinato. Pertanto mi sembra irrilevante disquisire sul significato che assume la diversa collocazione dei requisiti della continuità e della coordinazione nelle due formule.

Il codice di procedura ritaglia la categoria, in parte, dai rapporti nascenti dal contratto d'opera di cui all'articolo 2222 c.c., senza peraltro escluderne altri, di origine eventualmente non negoziale: infatti non c'è, nell'articolo 409 nessun riferimento né alla natura dell'eventuale contratto che sia fonte del rapporto di collaborazione (di scambio o associativo, ad esempio), né ad altra fonte non contrattuale. Dunque, in questo contesto, assumono rilievo — operando da criterio processualistico di attrazione della competenza del giudice del lavoro — solo le *modalità di fatto del rapporto*, non gli elementi contenutistici giuridici della sua fonte, la quale, dunque, non è fonte tipica, ossia non delimita né determina una vera e propria fattispecie legale. Ciò risulta chiaro dall'uso della formula « rapporti *che si concretino* in una prestazione » caratterizzata da coordinazione, continuità eccetera. Ciò è, da un lato, ovvio, perché la norma processuale individua la competenza privilegiata del giudice del lavoro in considerazione della problematicità dei casi dubbi, ipoteticamente sussumibili in tipologie alternative e, per principio, confinanti, ancorché giuridicamente diverse. Ciò, d'altro canto, è anche corretto, perché, proprio per questa sua funzione delimitatrice della competenza, la norma processuale è di natura pubblicistica e non può essere utilizzata a fini teorici e sistematici per contribuire alla determinazione legale di una fattispecie contrattuale legale, dunque tipica, cioè collegata dal legislatore a determinati effetti sostanziali.

Il legislatore del decreto delegato, invece, nella sua definizione, pur rinviando la qualificazione contrattuale della nuova fattispecie al comma successivo (sulla forma) e ad altri espliciti frammenti del



microsistema circoscritto dagli articoli 61-69, esordisce immediatamente con un comando che prende atto e discerne tra le molte questioni poste dalla pregressa esperienza socio-giudiziaria.

D'ora in avanti, dice la norma, per regolare convenzionalmente l'*assetto giuridico di interessi basato sullo scambio tra un compenso e una collaborazione* coordinata e continuativa, prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione (con le deroghe e il regime transitorio che abbiamo visto e vedremo), questo tipo di prestazione deve essere riconducibile « a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso ».

Per esser chiari: una cosa è il criterio di selezione processuale della competenza del giudice, che resta quello individuato dall'articolo 409 c.p.c. e che si fonda su *elementi di fatto* (di per sé suscettibili di valutazione alternativa da parte del giudice) relativi alle modalità di svolgimento dei vari rapporti di collaborazione.

Altra cosa è il *comando inderogabile* di cui all'articolo 61 decreto legislativo n. 276/2003, secondo il quale, se due soggetti vogliono pattuire tra loro lo scambio tra un compenso e una attività collaborativa coordinata e continuativa, prevalentemente personale, senza vincolo di subordinazione, salve le deroghe legalmente ammesse, *devono* farlo sulla base di un *contratto tipico* nel quale l'oggetto della prestazione d'opera possiede un elemento qualificatorio specifico, ovvero la riconducibilità dell'attività collaborativa — alternativamente e non cumulativamente — ad un progetto o ad un programma di lavoro o fase di esso.

## **2.8. Segue: la titolarità del committente nella determinazione del progetto, del programma di lavoro o della fase del programma di lavoro.**

Il comma 1 dell'articolo 61 procede col dire che la determinazione del progetto, o del programma di lavoro o della fase di esso spetta al committente: si avverte qui e in prosieguo, con evidenza, il condizionamento esercitato sulla definizione legislativa dalle formule usate dai giudici per esprimere il concetto di coordinazione: come sempre accade nella tecnica definitoria, essa, infatti, realizza una sintesi concettuale riassuntiva dei dati di tipicità sociale evidenziati dal contenzioso.

La *coordinazione*, infatti, è stata intesa come connessione funzionale tra l'attività del collaboratore e l'organizzazione del destinatario della prestazione (Cass., nn. 14722 del 1999 e 3485 del 2001, onde

l'*opus* costituisce il risultato della collaborazione tra i due soggetti); mentre tale connessione funzionale con le finalità dell'impresa deve esplicitarsi con un certo grado di ingerenza da parte di questa, anche se l'ingerenza può essere incisiva solo nel limitato ambito dei risultati (Cass., n. 4357 del 1987; n. 3272 del 1992; n. 9550 del 1995).

Nulla di particolarmente nuovo, come si vede, abbracciando il legislatore l'orientamento giurisprudenziale funzionalistico che presuppone il mero collegamento dell'attività collaborativa al conseguimento dei fini del committente, specificandosi, altresì, che il coordinamento con l'organizzazione dell'impresa debba intendersi nel senso dell'espletamento dell'attività nell'ambito di un programma preordinato, anche implicito, in certi casi (Cass., n. 2421 del 1982; n. 4092 del 1986; n. 4546 del 1988).

Nella giurisprudenza precedente, poi, si può trovare una plausibile spiegazione anche del significato delle formule utilizzate dal legislatore per l'elemento qualificatorio della riconducibilità *alternativa* della collaborazione a tre ipotesi: uno o più progetti specifici, uno o più programmi di lavoro, una o più fasi di esso, precisando fin d'ora, che il dato letterale che esprime la terza alternativa è da ritenere collegata — per motivi di concordanza grammaticale e logica — *ad una o più fasi di un programma di lavoro*, con ciò intendendosi consentire, a mio parere, una consistente capienza della fattispecie, come vedremo.

a) La riconducibilità ad un *progetto*, di massima, è qualità inequivoca: riguarda la funzionalizzazione dell'attività professionale alla ideazione o alla realizzazione di un'opera o di un servizio. La *specificità* richiesta dalla norma implica che il progetto, pur potendo rientrare nella normale attività dell'organizzazione del committente (ad esempio una agenzia di comunicazione industriale) non deve coincidere genericamente con tale attività (nella specie *la* comunicazione), ma deve riguardare, sempre ad esempio, l'ideazione o la realizzazione di una strategia di comunicazione calibrata sulle esigenze di un cliente o di una categoria di clienti (il fabbricante di automobili o di componenti; il fabbricante di prodotti alimentari; la casa editrice; lo studio professionale).

La determinazione del progetto specifico, dice la norma, spetta al committente, nel *sensu duplice*, io credo, sia della sua *mera e generica individuazione* (l'elaborazione di una strategia comunicativa per il cliente tal dei tali o per un gruppo di clienti che operano in settori affini), con affidamento al collaboratore della sua ideazione complessiva e/o realizzazione o identificazione delle strategie e degli strumenti

necessari per realizzarlo. Sia anche come *predeterminazione del progetto di massima o addirittura esecutivo da parte del committente o di terzi*, con successivo affidamento al collaboratore della ideazione di attività strumentali o esecutive per la sua realizzazione.

b) e c) Quanto, invece, alla seconda e alla terza alternativa indicate dall'articolo 61 comma 1, la riconducibilità della collaborazione ad un *programma di lavoro* (o ad *una fase di un programma di lavoro*) può essere intesa a ricomprendere, in primo luogo, l'ipotesi dell'affidamento al collaboratore di una o più attività o incarichi professionali predeterminati (appunto secondo un programma di massima o dettagliato) cui conseguono opere o servizi specifici (la rassegna stampa; l'acquisizione di spazi pubblicitari; la elaborazione grafica di *lay out*; l'analisi e la programmazione dei costi grafici, pubblicitari; la correzione stilistica o tecnica dei testi; la cura e la diffusione dei comunicati stampa, ecc.) da realizzare nell'ambito di un progetto specifico.

In secondo luogo, la riconducibilità ad uno o più programmi di lavoro (o a fasi di programmi di lavoro) ricomprende l'ipotesi di affidamento al collaboratore di prestazioni d'opera analoghe alle precedenti, ma *a vantaggio*, diciamo così, *trasversale, dell'attività complessiva svolta normalmente dall'organizzazione* del committente: onde, per restare nell'ambito della precedente esemplificazione, l'attività di rassegna stampa può essere indifferentemente e legittimamente riconducibile, sia ad uno specifico progetto del committente, sia ad un programma di lavoro (o ad una fase di esso) che ne preveda lo svolgimento secondo piani e modalità, procedure, periodicità predeterminate da istruzioni generali, a vantaggio della normale attività di comunicazione dell'agenzia.

Proprio in questo senso, come ho anticipato, la previsione che ammette la riconducibilità della collaborazione ad una o più fasi di un programma di lavoro è suscettibile di assorbire legittimamente nella nuova fattispecie rapporti che prevedano lo svolgimento di opere o servizi *normali* per l'azienda, collegati cioè ai suoi fini generici. In linea teorica, questo genere di prestazione potrebbe essere svolta sia nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente, sia nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo: a fare la differenza, beninteso, e come sempre, è l'*assetto giuridico sottostante alla pattuizione* che si gioca sul *carattere effettivamente autonomo* della prestazione di lavoro, quanto all'esecuzione; nonché, nell'eventuale fase litigiosa portata alla cognizione del giudice, sulla coincidenza o meno di quell'*assetto* con le concrete modalità di svolgimento del rapporto e sulla dimostrabilità

più o meno efficace, sul piano probatorio, della natura autonoma del rapporto.

### 2.9. *Segue: l'autonomia del collaboratore nella gestione autonoma del progetto o del programma.*

È, infatti, proprio questo elemento qualificatorio che consente di affermare che la novità della fattispecie del lavoro a progetto è una novità fino ad un certo punto. Si tratta, più che altro, della lodevole e magari illuministica intenzione del legislatore <sup>(11)</sup> di precisare sul piano definitorio criteri discretivi già consolidati dalla giurisprudenza, utilizzando, come ho detto, la stessa terminologia degli orientamenti prevalenti della Cassazione. Senza, peraltro potersi pretendere un definitivo raggiungimento del dichiarato obiettivo di decongestionare il contenzioso, data la impossibilità oggettiva per la legge di attenuare con un tratto definitorio la concreta indeterminatezza dei confini.

La norma dell'articolo 61 prescrive, in sostanza, che, nel lavoro a progetto, *la gestione del progetto* specifico, del programma di lavoro o di quella sua fase, (determinati nei modi che ho indicato, dal committente) deve essere organizzata *autonomamente* dal collaboratore *in funzione del risultato* pattuito: il che riepiloga i numerosi enunciati giurisprudenziali per i quali si è nell'orbita del lavoro autonomo quando l'intrinseco svolgimento della prestazione per raggiungere il risultato dell'attività promessa viene governato non dalle direttive del datore di lavoro, ma dallo stesso prestatore (fra tante, Cass., n. 12357 del 1998).

Le specificazioni ulteriori non sono inutili, comunque, perché proprio il contenzioso giudiziale sulla qualificazione come autonome o subordinate di molte fattispecie formalmente nate come collaborazioni continuative e coordinate ha messo in evidenza la cennata labilità del confine, onde la tipizzazione legale contribuisce a precisare come debba intendersi l'autonomia in questi particolari rapporti: l'autogestione organizzativa del proprio lavoro, dice dunque la norma, sussiste anche in presenza di un suo *coordinamento con la organizzazione del committente* che, anzi, è un vero elemento qualificatorio e non una modalità di svolgimento eventuale <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Come dice P. ICHINO, *Dai co.co.co. ai lavoratori a progetto. I dubbi delle imprese e i silenzi del sindacato*, in *Il Corriere della sera*, 16 ottobre 2003.

<sup>(12)</sup> *Contra* M. MISCIONE, *Il collaboratore a progetto*, cit., 13.

Certo lo scrupolo perfezionistico della definizione ne appesantisce la formulazione, onde per decodificarne i significati conviene molte volte riepilogarne i termini essenziali, estraendone i vari elementi o sub-elementi qualificatori. Particolarmente ostica, ad esempio, è l'ultima precisazione del comma 1, che — con l'eliminazione dei fattori intermedi — sembra di poter leggere così: le collaborazioni devono essere riconducibili a progetti determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente, *indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa*.

La formulazione un po' sibillina dell'insieme — e di esso rispetto, soprattutto, all'ultimo frammento — si spiega con la ovvia difficoltà di concettualizzare, cioè riassumere in espressione astratta, la sintesi degli elementi concreti che ricorrono nelle molto varie e diversificate modalità concrete di svolgimento delle collaborazioni continuative.

A mio modo di interpretare, essa ha un significato che trae suggestioni descrittive anche dall'articolo 62, sulla forma e sul contenuto del contratto: premesso l'elemento necessario della coordinazione, pretendere che l'autogestione del lavoro riguardi il risultato, indipendentemente dal tempo impiegato per eseguire l'attività, significa (come può desumersi dalla lettera *d*) dell'articolo 62) che il committente può sicuramente pattuire (oltre al termine di scadenza della collaborazione) scadenze intermedie predeterminate o periodiche, ad esempio, per far conoscere a chi coordina (e/o agli altri collaboratori coinvolti o collegati al progetto o al programma) lo stato di avanzamento dell'attività e/o i suoi risultati periodici o provvisori, ma ciò che conta, come discrimine (tra subordinazione e lavoro a progetto), è che il collaboratore sia libero di pervenire a quelle scadenze e a quei risultati provvisori, gestendo lo svolgimento del suo lavoro in autonomia.

In sostanza, il coordinamento della collaborazione con le esigenze organizzative dell'impresa può comportare (ad esempio) periodiche riunioni di verifica e di confronto reciproco, anche al fine di eventuali correzioni del progetto o di ridefinizione progressiva dei tempi di realizzazione, o di rimodulazione e redistribuzione dei programmi di lavoro, salva, beninteso, l'esigenza di documentare a scopi probatori, l'eventuale modificazione dell'oggetto originario dei vari contratti implicati nel progetto o nel programma.

La legittimità e i limiti in cui possono esprimersi queste modalità periodiche di coordinamento (durante l'esecuzione dell'attività) derivano dall'enunciato della citata lettera *d*) dell'articolo, per il quale « le

forme di coordinamento del lavoratore a progetto al committente sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione lavorativa » [...] « in ogni caso non possono essere tali da pregiudicarne l'*autonomia nella esecuzione* dell'obbligazione lavorativa ».

Volendo chiarire il concetto in modo sbrigativo, si può dire che il committente può dare ogni specificazione e indicazione direttiva sui risultati attesi e sulle caratteristiche specifiche dell'*opus*, nonché sulle modalità di rapportarsi con l'organizzazione anche periodicamente o a certe scadenze, ma non può valutare in alcun modo, in termini di adempimento, le modalità esecutive adottate dal collaboratore per pervenire al risultato. Se, ad esempio, il collaboratore decidesse di collocare la sua prestazione effettiva a ridosso delle scadenze di verifica, lavorando per rispettarle, magari, anche di notte, ciò non avrebbe alcun rilievo sul piano dell'adempimento.

### **3. La forma e il contenuto del contratto di lavoro a progetto (articolo 62): la scrittura a fini probatori.**

L'articolo 62 prescrive, per il contratto di lavoro a progetto, la stipulazione in forma scritta, indicando anche la necessità che esso contenga, *ai fini della prova*, svariati elementi, espressamente elencati nelle successive lettere, da a) fino ad e).

Con riguardo alla forma scritta del contratto, la formulazione grammaticale non dice in modo limpido se essa, come gli elementi contenutistici del contratto dopo elencati, sia necessaria solo a fini probatori ovvero se (essa sola) valga per l'esistenza, ovvero *ad substantiam*. La sanzione della conversione prevista all'articolo 69 comma 1 (per la quale « I rapporti [...] instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso [...] sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto ») fa propendere per la prima alternativa, poiché non ha senso logico prevedere la conversione in ipotesi in cui la riconducibilità della collaborazione ad un progetto *specifico* risulti dalle circostanze dimostrate in giudizio, pur in assenza di una sua indicazione formale.

Una conferma di questa interpretazione deriva dallo stesso testo del comma 1, articolo 69, che, nel comminare la conversione in contratto di lavoro subordinato, non richiama l'articolo 62, sulla forma scritta del contratto e dei suoi elementi contenutistici, tra cui la formulazione del progetto o programma, bensì individua il criterio di

soluzione dell'alternativa nell'instaurazione di un rapporto « senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso *ai sensi dell'articolo 61, comma 1* »: il richiamo è dunque alla mancanza di un elemento qualificatorio della fattispecie e non alla mancanza di un elemento formale.

Si tratta di una previsione analoga a quella adottata per la stipulazione del contratto di lavoro a tempo parziale (articoli 2 e 8 decreto legislativo n. 61 del 2000), potendosi rilevare come, nel caso in esame, ciò che deve essere provato in giudizio è l'*effettivo consenso delle parti* alla instaurazione di un rapporto di collaborazione riconducibile a un progetto specifico o ad un programma di lavoro, a prescindere dalla mera astratta riconducibilità della prestazione.

Si può anticipare che i casi più suscettibili di generare controversie saranno, verosimilmente, quelli in cui la collaborazione, più che ad un progetto specifico, sia collegata ad un programma di lavoro o ad una o più fasi di esso, ciò potendo comportare, come si è detto, lo svolgimento di opere o servizi *normali* per l'azienda, collegati cioè ai suoi fini generici <sup>(13)</sup>. Come ho rilevato, infatti, in quest'area possono convivere le due alternative del lavoro autonomo e del lavoro subordinato, onde, avendo a sua disposizione solo circostanze di fatto e non programmi di lavoro chiaramente individuabili (e formalizzati per iscritto) con cui confrontarli, il giudice potrà formare il suo convincimento solo in relazione alla concordanza o meno delle allegazioni di parte con la ricostruzione concreta della fattispecie.

### 3.1. L'indicazione della durata.

La lettera *a*) prevede che, nel contratto di lavoro a progetto, vi sia l'indicazione della *durata* della prestazione, la quale deve essere *determinata o determinabile*: la prescrizione, che a mio parere non esclude la legittimità di eventuali proroghe, anche reiterate, perché non risulta che esse siano in alcun modo sanzionabili, pone però il problema di quali siano le conseguenze della mancata determinazione della durata del rapporto.

Certo, questa mancanza, non sarebbe un indizio che depone automaticamente a favore dell'autonomia — nell'ipotesi di una contro-

---

<sup>(13)</sup> *Contra*, M. MISCIONE, *Il collaboratore a progetto*, cit., 8, che parla di necessaria eccezionalità del progetto o del programma, ritenendo altresì che i due termini non abbiano significati sostanzialmente alternativi.

versia sulla natura del rapporto —: mi sembra, peraltro che la necessità di indicare la durata costituisca un piccolo problema, se si tiene in considerazione la prassi contrattuale tipica dei rapporti fin qui raggruppati nella categoria delle collaborazioni coordinate e continuative, ove la cautela dei datori di lavoro si è per tradizione concentrata (a maggior ragione se ci sono intenti elusivi della disciplina del lavoro subordinato) quasi esclusivamente sulla indicazione del termine, ancorché accompagnata dalla ricorrente previsione della rinnovazione tacita del contratto, o della prorogabilità del termine ovvero, di fatto, dalla proroga sistematica, proprio nei casi in cui meno genuina è l'autonomia del rapporto.

Dunque il problema, per il datore di lavoro/committente non è tanto l'indicazione formale di un termine (che, appunto, formalmente, non manca quasi mai) quanto la sua sostanziale correlazione al progetto specifico, al programma di lavoro o alla sua fase, riproponendosi, rispetto alle ultime due alternative, la delicata questione del confine sfocato tra autonomia e subordinazione, che la sola indicazione del termine nel contratto non serve certamente a render chiaro. Con riguardo all'ipotesi della riconducibilità della collaborazione ad un progetto specifico, invece, nulla impedirebbe a mio parere la effettiva sussistenza di un progetto serio, genuino e magari complesso, di cui sia però difficile o impossibile la determinazione della sua durata, anche se non vedo controindicazioni, in tal caso, a che la specificità del progetto sani il problema della temibile conversione giudiziale, potendosi comunque collocare l'ipotesi nell'ambito della determinabilità, in relazione alla realizzazione, quando essa sia, del progetto.

### **3.2. L'indicazione del progetto individuata nel suo contenuto caratterizzante.**

Per la lettera *b*) dell'articolo 62 comma 1, il contratto di lavoro a progetto deve contenere « l'indicazione del progetto o programma di lavoro, o fasi di esso », con l'ulteriore specificazione che, tale indicazione, deve essere « individuata *nel suo contenuto caratterizzante*, che viene dedotto in contratto ».

La formula è grammaticalmente enigmatica: lo affermo perché — usando i consueti criteri di interpretazione letterale — è *l'indicazione (del progetto, eccetera)* per la quale la norma pretende si debba *individuare il contenuto caratterizzante*, non la prestazione d'opera del collaboratore: dunque, nel contratto deve essere reso chiaro, determinato il



progetto specifico, ovvero il programma di lavoro, ovvero la fase di programma di lavoro cui è riconducibile la collaborazione, attribuendosi ad essi, nei patti tra le parti, forma, requisiti, caratteristiche, elementi loro propri.

Non sarà sufficiente, ad esempio, nelle scritture tra le parti, il conferimento di incarichi professionali legati all'attività generica dell'organizzazione del committente, pretendendosi, invece, una specificazione dettagliata del contenuto che *caratterizza* il progetto specifico o il programma o fase di lavoro, onde se ne possano distinguere le caratteristiche peculiari. Il legislatore, in sostanza, punta il fuoco (e ne pretende la chiara individuazione del committente) sui confini e sui contenuti del progetto e del programma di lavoro, cui sia riconducibile la prestazione di lavoro. Non su quest'ultima, invece, perché è ben chiaro, anche al legislatore, che qualsiasi attività professionale può essere indifferentemente prestata in regime di autonomia e di subordinazione.

Proseguendo nell'estrarre significati dalla formula, infatti, si comprende chiaramente, per la concordanza di genere dei termini utilizzati, che è il *contenuto caratterizzante*, ad essere *dedotto in contratto*. Ora, io non so se la formula sia corretta, perché di norma, in un contratto di scambio come questo, si deducono obbligazioni che hanno ad oggetto prestazioni. Non c'è dubbio però che qui, il genere maschile singolare, si collega grammaticalmente solo al contenuto caratterizzante.

Mi pare quindi che, per adeguarsi alle nuove disposizioni, l'impegno del committente dovrà riversarsi proprio in questa chiara individuazione dei contenuti caratterizzanti, ciò che, probabilmente, renderà effettivamente più arduo l'intento elusivo.

### **3.3. L'indicazione del compenso come elemento del contenuto del contratto e il criterio della proporzionalità come effetto disciplinare della fattispecie lavoro a progetto (articolo 62, lettera c) e articolo 63).**

La lettera *c*) dell'articolo 62 prevede che un ulteriore contenuto del contratto, sempre necessario in forma scritta solo ai fini della prova, sia quello relativo al corrispettivo e ai criteri per la sua determinazione, nonché ai tempi e alle modalità di pagamento e alla disciplina dei rimborsi spese: anche per questo elemento contenutistico saranno necessarie più cure e impegno che in passato, onde dare dimostrazione almeno formale, tramite l'individuazione specifica dei criteri per la

determinazione del compenso, della natura autonoma della prestazione.

La specificazione richiesta implica che dal contratto risulti e sia verificabile una differenziazione quantitativa del compenso, rispetto a quello spettante ai lavoratori dipendenti assunti o qualificati per lo svolgimento di prestazioni di identico contenuto professionale, ciò che costituisce, altresì, uno degli effetti disciplinari espressamente previsto al successivo articolo 63. E, dunque, le due disposizioni, una sul contenuto del contratto — tipicamente oneroso — l'altra sugli effetti retributivi ad esso collegato *ex novo*, dovrebbero influire nel senso di rendere più percettibile (in sede giudiziale) anche l'effettiva sussistenza nel caso concreto eventualmente controverso, degli elementi della fattispecie: ovvero l'autonomia della prestazione; nonché, qualora il compenso o i criteri per la sua determinazione o i tempi e le modalità di erogazione siano fissati in collegamento con lo stato di avanzamento del progetto o programma, dell'altro elemento qualificatorio tipico, cioè la riconducibilità della collaborazione al progetto. Salve le circostanze di fatto, beninteso, da valutarsi caso per caso, potrà essere assai meno controvertibile in giudizio anche il rispetto o la violazione di uno degli effetti tipici del contratto di lavoro a progetto, ovvero la proporzione tra compenso e la quantità e qualità del lavoro prestato.

L'articolo 63, infatti, dispone che « Il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, e deve tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto ».

Al riguardo, indicazioni specificatrici dei criteri da utilizzare nella determinazione dei compensi nonché della specifica identificazione e del rilievo degli usi di piazza di riferimento dovrebbero provenire dalla prassi certificatoria, destinata sperimentalmente anche a suggerire formulazioni contrattuali sulla base di prototipi formali e disciplinari diffusi e condivisi dai soggetti coinvolti in questo genere di rapporti.

Il criterio della proporzionalità rispetto a quantità e qualità del lavoro eseguito, infatti, diversamente da quanto accade di norma nella giurisprudenza in tema di lavoro subordinato — che per lo più si affida alle determinazioni della contrattazione di categoria — non ha altri parametri se non quello dei compensi in uso nel luogo della prestazione, ciò che, date la singolarità dei diversi apporti professionali, la varietà stessa delle figure professionali potenzialmente assoggettabili a questa disciplina, rischia di determinare una babele inestricabile di

tariffe e di modulazioni diversificate. Un ulteriore apporto razionalizzatore, almeno per le ipotesi di lavoro più diffuse, e specificamente per quelle tradizionalmente più ambigue in termini di autonomia, potrebbe venire dagli accordi collettivi di transizione, in ordine alle quali dovrebbero essere le parti sociali a farsi carico del difficile traghettamento delle collaborazioni coordinate nel nuovo regime.

#### **3.4. L'indicazione di forme di coordinamento esecutivo della prestazione all'organizzazione del committente.**

L'ulteriore elemento contenutistico, che, se specificato per iscritto, può contribuire sul piano probatorio a dissipare incertezze ricostruttive della fattispecie concreta e che, altrimenti, come gli altri qui enumerati, dovranno essere dimostrati per altre vie, è costituito, secondo la previsione della lettera *d*) dell'articolo 62, dalle *forme di coordinamento* del lavoratore a progetto al committente *sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione* lavorativa, che in ogni caso non possono essere tali da pregiudicarne l'autonomia nella esecuzione dell'obbligazione lavorativa. La formulazione non è equivoca, ma forse non è stilisticamente pregevole: le forme di coordinamento del lavoratore al committente di cui si tratta, sono quelle *sulla* esecuzione.

Il punto è delicato perché introduce tra i requisiti contenutistici del contratto (e quindi ammette la legittimità dell'esistenza) di modalità esecutive che specifichino in dettaglio anche lo svolgimento della prestazione: anche qui, per l'espressione formale di tali modalità, saranno particolarmente utili le indicazioni provenienti dalla prassi certificatoria. Infatti la quantità ammissibile di intrusione direttiva/organizzativa del committente, secondo la norma, non può arrivare al punto di *pregiudicare l'autonomia dell'esecuzione dell'obbligazione lavorativa*: ma dove essa debba fermarsi, per non incorrere nella sua identificazione con i poteri direttivi tipici del datore di lavoro subordinato potrà diventare materia di contenzioso.

Quanto alle forme di coordinamento nell'*esecuzione, anche temporale*, mi sento di ripetere ciò che ho affermato in precedenza, ovvero che quasi necessariamente l'elemento della coordinazione implica verifiche periodiche dello stato di avanzamento delle varie prestazioni (o anche dell'unica prestazione) riconducibili alla realizzazione di un progetto specifico o di un programma di lavoro: per conseguenza non potrebbe valere ad escludere l'autonomia dell'incarico professionale la predeterminazione pazzia di date o scadenze prefissate o periodiche di

confronto e di verifica con il committente e la sua organizzazione, ciò risultando espressamente dalla legittimità dell'apposizione di scadenze temporali allo svolgimento dell'incarico.

Per altri aspetti dell'esecuzione della prestazione, invece, è la giurisprudenza in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro che può dare un contributo per identificare la soglia legittima dell'intrusione coordinatrice del committente: certamente essa non potrà consistere nell'indicazione di modalità esecutive che non abbiano stretto legame con il coordinamento con altri che lavorino allo stesso progetto o programma e, men che meno che riguardino la direzione nello svolgimento pedissequo della prestazione individuale di lavoro.

### **3.5. L'indicazione di eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza.**

L'ultimo elemento contenutistico dell'articolo 62, alla lettera *e*), riguarda la previsione contrattuale di *eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza* del collaboratore a progetto, il quale beninteso, non esclude gli effetti disciplinari collegati in via generale alla fattispecie dall'articolo 66, comma 4. Per esigenze espositive, premetto, che quest'ultimo frammento di disposizione (il comma 4 dell'articolo 66) relativo, appunto, agli effetti del lavoro a progetto e ad alcuni diritti dei collaboratori stabilisce che ad essi si applicano:

1. l'articolo 64 del testo unico sulla tutela maternità e paternità nei limiti lì indicati e specificati da alcune previsioni successive;

2. le norme sulla sicurezza e igiene del lavoro (cioè il decreto legislativo n. 626 del 1994 e successive modifiche e integrazioni) *quando la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente*;

3. le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;

4. le norme della legge finanziaria 2000 (articolo 51, comma 1) che dispongono aggiustamenti in aumento di alcune percentuali ed aliquote contributive e fiscali, e che (di rinvio in rinvio ad articoli e commi di provvedimenti diversi) riguarda la disciplina degli assegni al nucleo familiare e il trattamento economico di malattia in caso di degenza ospedaliera;

5. il decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 12 gennaio 2001.

Ora, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 62 lettera *e*), va rilevato come l'elemento contenutistico di cui qui si tratta non coincida

con il diritto dei lavoratori a progetto a godere delle tutele elencate nell'articolo 66, il quale, ferme quelle enumerate ai punti 1, 3, 4 e 5, nel caso delle misure di sicurezza e igiene del lavoro (di cui al punto 2) le prevede solo in quanto la prestazione si svolga nei luoghi di lavoro del committente.

Proprio in relazione alla ipotesi in cui ne è esclusa l'applicabilità automatica al lavoro a progetto, cioè quando la prestazione *non* si svolga nei locali del committente o non si svolga solo in quei locali, il contenuto del contratto — insisto sulle finalità probatorie anche di tale previsione — deve essere corredato dalla indicazione delle misure specifiche necessarie a garantire salute e sicurezza: ad esempio, ciò riguarda le ipotesi in cui l'attività professionale dedotta implichi l'utilizzazione di macchinari, strumenti, materiali o sostanze suscettibili di vulnerare la salute e la sicurezza del collaboratore a progetto e la previsione di esse potrà influire sulla responsabilità del committente per eventi dannosi eventualmente verificatisi.

#### **4. Altri effetti disciplinari del lavoro a progetto (articoli 64-68): l'obbligo di riservatezza.**

Avendo già esposto quali siano i criteri che specificano l'obbligo del committente nella determinazione del compenso (articolo 63), vanno ora considerati gli ulteriori effetti riconducibili alla nuova fattispecie.

L'articolo 64, in particolare, sotto la rubrica *obbligo di riservatezza* dispone che, salve diverse pattuizioni tra le parti, di norma il collaboratore a progetto può svolgere la sua attività a favore di più committenti. La clausola di esclusiva, dunque, non è suscettibile di travolgere di per sé la natura autonoma del rapporto e sembra semmai in grado di riverberare sull'obbligazione di riservatezza successivamente prevista il rigore che la giurisprudenza ha più volte ritenuto assistere l'obbligo di fedeltà dei lavoratori subordinati nei casi in cui il rapporto abbia carattere fiduciario (come, ad esempio, pacificamente, nei rapporti di lavoro nel settore del credito <sup>(14)</sup>).

La rubrica, comunque, tradisce il contenuto testuale, perché a parte la regola della normale non esclusività del lavoro a progetto, il comma 2 dell'articolo pone a carico del collaboratore tre obbligazioni

---

<sup>(14)</sup> M. APARO, *Profili dell'obbligo di fedeltà nel settore del credito*, in *DRI*, 1993, n. 1, 73

specifiche: prima di tutto, quella di *non svolgere attività in concorrenza* con i committenti, nonché, con diretto riferimento alla rubrica, quella, in ogni caso, di *non diffondere notizie e apprezzamenti attinenti ai programmi e alla organizzazione di essi* e, infine, con una formula di chiusura che provvede a colmare la curiosa delimitazione dell'obbligo di riservatezza solo ai programmi e alla loro organizzazione, vieta di *compiere, in qualsiasi modo, atti in pregiudizio della attività dei committenti* medesimi.

#### **4.1. Le invenzioni ed altri diritti del collaboratore a progetto (articoli 65-66).**

Non è il caso di diffondersi sulle garanzie espressamente disposte dall'articolo 65 a favore del collaboratore a progetto, onde egli deve essere riconosciuto autore della invenzione fatta nello svolgimento del rapporto, perché essa è regolata da una apposita normativa richiamata nel secondo comma (« I diritti e gli obblighi delle parti sono regolati dalle leggi speciali, compreso quanto previsto dall'articolo 12 *bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni »).

Nel loro complesso i diritti riconosciuti dagli articoli 65 e 66 integrano un modesto apparato garantistico, espressivo dell'intento di adeguare a principi minimi di civiltà giuridica il trattamento dei collaboratori a progetto, soprattutto con riguardo alle ipotesi in cui sia più intensa la sua posizione di dipendenza socio-economica in forza, ad esempio della pattuizione specifica di un rapporto in esclusiva o per altre circostanze di fatto che concretamente gli precludano, nella fase stipulativa del contratto di esercitare una efficace autonomia di determinazione dei suoi contenuti: questi effetti, ora, si ricollegano automaticamente e (a mio parere) inderogabilmente alla fattispecie, salva la regola di chiusura dell'articolo 61 comma 4, per la quale le disposizioni del micro-sistema non pregiudicano l'applicazione di clausole di contratto individuale o di accordo collettivo più favorevoli per il collaboratore a progetto. Queste considerazioni potrebbero anche risultare temperate al momento della emanazione dei decreti richiamati dall'articolo 78 del decreto, per il quale: « Entro sei mesi » [...] « il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole *indisponibili* in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali

stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale »<sup>(15)</sup>.

Si tratta, altresì, di tutele in parte già operanti, nei confronti dei collaboratori continuativi e coordinati e, anche con le ulteriori aggiunte, non mi pare che da esse possano trarsi elementi di particolare preoccupazione per l'aggravamento degli oneri ad esse collegati, salva l'opportunità implicata dal decreto di consolidare una prassi contrattuale di articolazione dei contenuti, per ispirare la quale, come ho detto, dovrebbero risultare utili le raccolte di usi contrattuali (o di buone pratiche) realizzabile attraverso l'attività delle commissioni di certificazione: anche per questa fattispecie, pertanto, potrebbe realizzarsi quella formulazione progressiva di regole contenutistiche e disciplinari che, un secolo fa è stata meritoriamente perfezionata dalle Camere di commercio con la raccolta e la pubblicazione degli usi di piazza sul rapporto di lavoro impiegatizio, che ha prima costituito il modello della legge degli anni Venti sul lavoro degli impiegati e, nel 1942, della disciplina codicistica del lavoro subordinato.

In particolare, dunque, alcuni degli eventi più delicati che disarticolano talvolta la storia professionale delle persone, come gravidanze, malattie e infortuni non estinguono il rapporto del collaboratore a progetto, ma lo sospendono senza diritto al corrispettivo, salva, beninteso, diversa pattuizione individuale o collettiva più favorevole. Onde, in forza della disposizione, che ha natura inderogabile, il committente non potrà recedere anticipatamente né prevedere convenzionalmente il recesso automatico al verificarsi di tali eventi. Una clausola di questo tipo sarebbe, a mio parere, nulla, onde il committente resterebbe tenuto al versamento dei contributi previdenziali fino alla scadenza.

Pertanto, sempre in mancanza di specifiche diverse pattuizioni convenzionali, le sospensioni del rapporto per malattia e infortunio non comportano proroghe automatiche della durata del contratto che si estingue comunque alla scadenza, essendo in ogni caso ammesso il recesso del committente se la sospensione si protrae per un periodo superiore a un sesto della durata predeterminata (ovvero per un periodo superiore a trenta giorni per i contratti di durata determinabile). Il primo caso è quello in cui la durata sia fissata con riferimento a periodo temporale preciso, a partire dall'inizio del rapporto: onde se

---

(15) E, infatti, al riguardo, M. MISCIONE, *Il collaboratore a progetto*, cit., 16, parla di derogabilità *assistita* in sede di commissione di certificazione, ma non indifferentemente per tutti i diritti sanciti dalla nuova disciplina.

sia stabilita una durata annuale, la sospensione automatica e inderogabile del rapporto sarà di due mesi; sarà di 15 giorni, invece, per una durata prefissata di tre mesi. Mentre, per i casi in cui la durata del rapporto sia stata collegata dal contratto al verificarsi di eventi certi, ma incerti nella data (come la realizzazione del progetto, ad esempio) il periodo, diciamo così, di comporta inderogabile, durante il quale il committente non potrebbe recedere, è limitato comunque drasticamente per ogni ipotesi a trenta giorni.

Diversamente, per il caso di gravidanza, la durata del rapporto è prorogata per un periodo di centottanta giorni, salva più favorevole disposizione del contratto individuale, persistendo comunque l'obbligo contributivo per tutta la durata della sospensione.

Il comma 4 dell'articolo 66, infine, a prescindere dall'eventuale applicabilità nei casi già illustrati della normativa sulla sicurezza e igiene del lavoro, prevede espressamente, in primo luogo, la sottoposizione delle controversie e delle rinunzie e transazioni alle disciplina sul processo del lavoro (legge n. 533 del 1973 e successive modificazioni e integrazioni), come già accade per i rapporti di collaborazione continuativa e coordinata. Con riguardo alle rinunzie e transazioni, peraltro, va rilevato che il successivo articolo 68 dispone una disciplina specifica, prevedendo che « I diritti derivanti dalle disposizioni contenute » nel micro-sistema del lavoro a progetto possano « essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti *in sede di certificazione del rapporto di lavoro* », ovvero attraverso la procedura innovativa disciplinata nel Titolo V del decreto n. 276.

Secondariamente, la disposizione richiama, anche a favore delle collaboratrici a progetto, l'applicazione dell'articolo 64 del Testo Unico sulla tutela e sostegno della maternità e della paternità (decreto legislativo n. 151 del 2001 e successive modifiche), il quale, a sua volta, estendeva alle collaborazioni coordinate e continuative i trattamenti di maternità delle lavoratrici dipendenti. In particolare, questa norma prescrive che le lavoratrici tenute, in forza della riforma del sistema pensionistico (legge n. 335 del 1995, articolo 2 comma 26) all'iscrizione in apposita Gestione separata dell'INPS, se non siano iscritte ad altre forme obbligatorie, godano di un trattamento di maternità nelle stesse forme e modalità previste per il lavoro subordinato (articolo 59 comma 16, legge n. 449 del 1997).

Ai collaboratori a progetto, infine è assicurata l'applicazione delle norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché, come si è già rilevato (§ 3.6), vengono estese ad essi le



previsioni a suo tempo contenute in un decreto ministeriale del gennaio 2001 relative al trattamento di malattia nel caso di degenza ospedaliera (anche se devo rilevare che questo decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale datato 12 gennaio 2001, e pubblicato a suo tempo nella *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 26 marzo 2001, non risulta come legislazione vigente, onde se ne deve presumere l'assorbimento in altro provvedimento o la sua reviviscenza a norma dello stesso articolo 66 in commento).

#### **4.2. Estinzione del contratto a preavviso.**

Per i casi in cui le parti non abbiano convenuto specificamente alcuna modalità riguardante l'estinzione del rapporto, i commi 1 e 2 dell'articolo 67 prevedono che il contratto si risolva alla realizzazione del progetto o del programma o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto, salva l'ipotesi della giusta causa.

Le parti, dunque, possono individuare specifiche causali di recesso *ante tempus* nonché modalità particolari, compreso il preavviso e la sua determinazione. Con riguardo alla giusta causa di recesso, si deve ritenere che — a prescindere dalla possibilità che le parti individuali o collettive ne identifichino di specifiche — possano costituire un ricco arsenale esemplificativo sia la giurisprudenza sulla giusta causa di recesso dal contratto d'opera, sia l'omologa giurisprudenza relativa al lavoro dipendente, quanto meno con riguardo alle posizioni soggettive di diritto e di obbligo delle parti comuni o simili nelle diverse fattispecie.

#### **5. Regole di carattere generale e conversione del contratto: l'obbligo di comunicazione e le sanzioni amministrative.**

L'articolo 19 del decreto 276 prevede, tra l'altro indirettamente, anche adempimenti di carattere amministrativo relativi ai rapporti di lavoro a progetto: in particolare, anche qui di rinvio in rinvio a varie disposizioni, si quantificano le sanzioni amministrative comminabili in caso di violazione dell'obbligo di dare comunicazione dell'instaurazione di rapporti di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa alle autorità competenti, dovendosi precisare che le norme richiamate sono suscettibili di correzione e coordinamento ad opera di preannunziati provvedimenti (al momento l'importo della sanzione dovrebbe essere quello da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interes-

sato). Quando la disciplina attuativa della Legge Biagi andrà a regime, con la necessaria emanazione di ulteriori decreti, verrà espressamente nominata nelle disposizioni ora rivolte alle figure delle collaborazioni, con le opportune correzioni dei testi richiamati dal decreto, anche la nuova fattispecie del lavoro a progetto tra le ipotesi per le quali esiste l'obbligo di comunicazione.

Da tali preannunziate normative di correzione, raccordo e razionalizzazione dei dispersi frammenti normativi, talora previdenziali o fiscali, che ad oggi fanno riferimento alle varie figure di collaborazione coordinata e continuativa, dovrebbe poi essere concretizzato anche il disposto dell'articolo 69, decidendosi le sorti, fin qui oscure, delle collaborazioni escluse espressamente o di quelle forse solo dimenticate dall'articolo 61 (come i collaboratori a giornali, riviste, enciclopedie e simili): c'è sicuramente un anno di tempo perché il legislatore metta mano a queste discipline di raccordo nonché a quelle che dovrebbero adempiere all'impegno manifestato dal governo (nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto attuativo della Legge Biagi) di adeguare le aliquote contributive del lavoro a progetto.

### **5.1. Tipicità della fattispecie lavoro a progetto e sue conseguenze.**

Come è noto, l'articolo 69 contiene la disposizione che ha generato le critiche più accese per una asserita contraddittorietà della nuova disciplina delle collaborazioni rispetto ai dichiarati intenti del legislatore di flessibilizzare le forme di lavoro nell'impresa <sup>(16)</sup>. La norma, infatti, esordisce fin dalla rubrica con il divieto di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa atipici, specificandosi nel testo che, qualora essi vengano instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso «sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto». Come si è detto con riferimento alle fattispecie escluse dalla nuova fattispecie, in realtà, di alcune collaborazioni è espressamente prevista la sopravvivenza, onde si deve ritenere che esse integrino, se non forme tipiche in senso tecnico, almeno figure nominate di collaborazione, cui si applicheranno le sole discipline

---

<sup>(16)</sup> Ad esempio, P. ICHINO, *Il vero strappo è un'altra rigidità*, cit., ma, in termini meno perentori, Id., *Dai co.co.co. ai lavoratori a progetto*, cit.

contenute nelle fonti che, appunto, le nominano (agenti e rappresentanti, prima di tutto, professionisti iscritti ad albi, pensionati, eccetera).

Con riguardo alle polemiche di cui dicevo, sia pure con toni meno incandescenti rispetto all'indomani della presentazione dello schema di decreto attuativo, Pietro Ichino ha recentemente rivolto due quesiti provocatori allo *sponsor* politico della normativa. In sostanza, si dice, dato il divieto esplicito di stipulare contratti di collaborazione atipica (in particolare a tempo indeterminato) « che cosa faranno i giudici del lavoro quando si troveranno di fronte ad un rapporto che finora si è svolto in quel modo e che, all'improvviso viene trasformato in una serie continua di pretesi *progetti*, formalmente *a termine* ma in realtà senza alcuna soluzione di continuità? ». Se fossi l'interlocutore del professor Ichino, risponderei che, delineata in termini così netti, l'ipotesi merita la risposta secca che viene dal comma 1 dell'articolo 69, ovvero essi « sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto ». E non ci vedrei né scandalo né paradosso, perché si tratta semplicemente di penalizzare i casi fraudolenti che dissimulano un rapporto di lavoro subordinato sotto le spoglie formali di una collaborazione continuativa e coordinata atipica e/o innominata ovvero solo formalmente a progetto.

Il comma 2 dell'articolo 69, invece, riguarda il caso in cui il giudice accerti che un rapporto originariamente instaurato come lavoro a progetto « sia venuto a configurare (dunque, in un momento successivo) un rapporto di lavoro subordinato »: anche qui, il legislatore dispone una conversione del rapporto sulla base delle risultanze dell'indagine ricostruttiva dell'effettiva volontà delle parti, onde « esso si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti », rilevando, come sempre, per accertare l'intenzione dei contraenti, i criteri interpretativi di cui all'articolo 1362 c.c.

Non risultando abrogata, tale disposizione, non ci sarebbe stato neppure bisogno di ribadirlo, così come pleonastico sembra il successivo richiamo ai principi generali dell'ordinamento per contenere l'indagine del giudice entro i limiti di ciò che le parti abbiano dimostrato di volere effettivamente: lo scrupolo specificatorio deriva, all'evidenza, dalla pregressa situazione di incertezza normativa sulle tipologie delle collaborazioni coordinate e continuative e sulla conseguente evanescenza del confine tra quelle e il lavoro subordinato.

Per il comma 3, come ho detto, il giudice non potrebbe estendere l'accertamento al di là della esistenza del progetto, del programma di

lavoro o della fase di esso, essendogli precluso sindacare nel merito le valutazioni e le scelte tecniche, organizzative o produttive del committente. Il che significa che non potrebbe spingersi a valutare l'opportunità della scelta del committente/datore di lavoro di organizzare l'impresa attraverso collaboratori autonomi o lavoratori subordinati. Accertata la riconducibilità della collaborazione ad un progetto, quindi, il giudice non potrebbe, ad esempio, trasformare il rapporto collaborativo a termine prefissato in un contratto di lavoro a tempo determinato della medesima durata. Ciò che invece, potrebbe fare qualora l'assetto giuridico di interessi tra le parti sia venuto a configurarsi diversamente in corso di rapporto: cioè come contratto a progetto, al momento della stipulazione e, in un momento successivo, come lavoro subordinato (sia pure a termine).

Si tratterà, in ogni caso e come sempre, di ricercare l'effettiva volontà delle parti riguardo all'assetto di interessi dedotto in contratto, mettendo a confronto dichiarazioni e comportamenti stipulativi, comportamenti precedenti e successivi ad essi e, eventualmente, quelli tenuti in fase di certificazione, con le concrete modalità di svolgimento del rapporto: anche se non dubito possano prodursi incursioni giudiziali oltre i confini fissati dal legislatore.

Resta inteso, a mio parere pacificamente, che la mancanza di un progetto non potrebbe portare ad una qualificazione nel senso della subordinazione, quando, ad esempio le circostanze di concreto svolgimento dell'attività portino il giudice a ricostruire la volontà delle parti nel senso di avere consentito tra loro l'instaurazione del rapporto tipico derivante dal contratto d'opera di cui all'articolo 2222 c.c.

## **6. La disciplina transitoria (articolo 86).**

La provocazione ichiniana, tuttavia, potrebbe trovare altre e più articolate risposte che tengano conto della improponibilità della situazione prospettata, in considerazione della cautele che il decreto n. 276 ha progressivamente introdotto nelle successive versioni, proprio per evitare che si presentino *all'improvviso*, come dice Ichino, situazioni come quella da lui stesso esemplificata. Infatti, l'articolo 86 del decreto prevede alcuni temperamenti alla logica (giudicata) draconiana dell'articolo 69, mediante l'individuazione di una disciplina transitoria anche, tra l'altro, per la fattispecie del lavoro a progetto.

Salva la possibilità (che mi sembra pacifica) di provvedere immediatamente alla trasformazioni implicate dalla nuova normativa, la

disciplina transitoria prevede che le vecchie collaborazioni coordinate e continuative non riconducibili a un progetto o a una fase di esso, mantengano efficacia fino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del decreto. Tuttavia, la versione definitiva di questo ha ulteriormente attenuato le modalità e i tempi del transito a regime, con la possibilità di individuare sindacalmente termini di efficacia diversi e anche superiori all'anno dei vecchi contratti, rinviandosene la determinazione ad accordi collettivi detti, appunto, *di transizione* al nuovo regime, stipulati in sede aziendale con le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Si fa fatica a condividere l'assoluta sfiducia del professor Ichino (che sta alla base, tra l'altro, della accennata provocazione) nella capacità e intenzione delle organizzazioni sindacali di intervenire con strategie precise al riguardo: è una sfiducia troppo affrettata che si argomenta sul presupposto, fin qui indimostrabile, dell'esistenza di una insanabile situazione di conflitto tra gli interessi dei lavoratori stabili tradizionalmente rappresentati dal sindacato e gli interessi degli *outsiders* tra i quali, evidentemente, i vecchi co.co.co.

Personalmente mi attendo invece che il rigore delle norme commentate, in punto a trasformazione e conversione dei rapporti in corso, potrebbe risultare anche molto diluito nel tempo, data la mancanza di un limite alla determinazione sindacale di termini convenzionali collettivi anche superiori all'anno, essendoci, per legge, tutto il tempo per riprogrammare la struttura e la composizione del personale necessario alle aziende.

La provocazione ichiniana pone direttamente al legislatore delegato un secondo malizioso quesito: crede davvero il governo che le imprese provvederanno disciplinatamente ad assumere come subordinati le centinaia di migliaia di collaboratori senza credibile progetto, accollandosene il costo? A voler azzardare una risposta per conto terzi, a me pare di aver già dimostrato quanto poco il governo conti sulla comprensione del mercato, essendosi tempestivamente dedicato ad emendare la prima versione della norma transitoria mediante una tecnica, da cui in altre occasioni rifugge, che valorizza il ruolo del sindacato per alleggerire un obiettivo impopolare e cogestire la transizione.

## 9.

# I CONTRATTI DI COLLABORAZIONE COORDINATA E CONTINUATIVA FRA RIFORME E GIUDICI

ROBERTO CONTINISIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'*excursus* storico-giuridico dei co.co.co. — 3. Sull'applicazione del contratto di lavoro a progetto anche alle Pubbliche Amministrazioni. — 4. Sull'evoluzione giurisprudenziale dei co.co.co. — 5. Sui casi pratici (Primo). — 6. *Segue*: sui casi pratici (Secondo). — 7. *Segue*: sui casi pratici (Terzo). — 8. Conclusioni.

### 1. Introduzione.

Il vero « fiore all'occhiello » della legge delega n. 30/2003 (meglio nota come « Legge o riforma Biagi ») è rappresentato dal tentativo di rafforzare la tutela dei collaboratori coordinati e continuativi, al fine di porre un freno all'abuso delle collaborazioni, usate come « maschere » di rapporti di lavoro subordinato.

Si è voluto, così, conferire nuova « dignità » normativa ai contratti di collaborazione, che dovranno sostanziarsi in un atto scritto da cui risultino la durata, determinata o determinabile, la riconducibilità ad uno o più progetti di lavoro, nonché l'indicazione di un corrispettivo proporzionato alla qualità e quantità della prestazione.

In assenza di un progetto, l'alternativa per l'impresa sarà quella di assumere il « vecchio » collaboratore come dipendente (anche utilizzando nuove forme di lavoro « flessibile »).

### 2. L'*excursus* storico-giuridico dei co.co.co.

Al fine di meglio comprendere la portata della riforma è necessario ripercorrere la cronistoria giuridica dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

La riforma del processo del lavoro del 1973 prevede l'applicazione del nuovo rito processuale anche « ai rapporti di collaborazione che si

concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato ».

La nuova figura lavorativa, seppure non subordinata, nasceva in una posizione economica e giuridica molto simile a quella del lavoratore « dipendente » talché fu coniata l'espressione « parasubordinazione ».

In seguito, il Testo Unico delle Imposte Dirette (DPR n. 917/86), all'articolo 49 (successivamente sostituito dall'articolo 47, comma 1, lettera *c-bis*, legge n. 342/2000) individuava, ai fini fiscali, i collaboratori coordinati e continuativi quali « lavoratori addetti a prestazioni d'attività [...] che, pur avendo contenuto intrinsecamente artistico o professionale, sono 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 ».

A questa definizione facevano via via richiamo, successivamente: 1) la legge n. 335/1995, che all'articolo 2, comma 26, costituiva il fondo speciale previdenziale presso l'INPS per i collaboratori (assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti); 2) la legge n. 449/1997 che, all'articolo 59 comma 16, estendeva alle collaborazioni coordinate e continuative, a decorrere dal 1998, la tutela della maternità e dell'assegno per il nucleo familiare; 3) la legge n. 488/1999 che ha previsto, a partire dal 2000, un'indennità di malattia per i periodi di degenza ospedaliera; 4) il decreto legislativo n. 38/2000 (articolo 5) che ha previsto la tutela dei collaboratori contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Sul trattamento fiscale dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa è intervenuta, infine, la legge n. 342/2000 (c.d. « collegato fiscale »), che all'articolo 34 assimilava i redditi derivanti da prestazioni di lavoro coordinate e continuative, a far data dal 1° gennaio 2001, ai redditi originati da prestazioni di lavoro dipendente.

È possibile, in conclusione, affermare che le riforme legislative indicate hanno contribuito ad apportare un reticolo di tutela in favore di questa precaria figura di lavoratore, di fatto subordinato.

Tuttavia i collaboratori coordinati hanno continuato a soffrire la carenza di una disciplina specifica ed organica che regolamenti il contenuto del rapporto lavorativo e che, quindi, tuteli effettivamente il delicato equilibrio contrattuale fra le parti.

Tale lacuna normativa ha favorito il proliferare di *escamotage* ad

opera di imprenditori i quali hanno « mascherato » in molti casi l'assunzione di veri e propri lavoratori subordinati sotto la forma apparente di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

La riforma Biagi mira oggi ad eliminare il deprecabile fenomeno descritto riconducendo gli attuali contratti di collaborazione coordinata e continuativa alternativamente o al lavoro subordinato o alla nuova figura del « lavoro a progetto ».

Con riferimento alle sanzioni previste « nei casi di inosservanza delle disposizioni di legge », il decreto legislativo attuativo della legge delega n. 30/2003 (entrato in vigore il 24 ottobre 2003), ha stabilito l'assoluto divieto di collaborazioni coordinate e continuative c.d. « atipiche », cioè senza l'individuazione di specifici progetti e la loro immediata conversione in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

La richiesta della forma scritta *ad probationem* comporterà, poi, l'inversione dell'*onus probandi* circa la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, nel senso che, qualora mancasse l'atto scritto, il rapporto di lavoro sarebbe da considerarsi a tutti gli effetti subordinato a tempo indeterminato, con l'onere processuale a carico del committente di provare il contrario.

Il quale committente, per gli stessi motivi, sarà meno tentato di aggirare la normativa ricorrendo a simulati contratti d'opera con strumentali accensioni di partita Iva: in assenza, infatti, di un contratto scritto con determinazione di progetto, durata e corrispettivo, qualsiasi altro rapporto di lavoro, in qualsiasi modo simulato o mascherato, sarebbe già in partenza a « forte rischio » di conversione in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

### **3. Sull'applicazione del contratto di lavoro a progetto anche alle Pubbliche Amministrazioni.**

L'articolo 11, comma 11, del disegno di legge finanziaria approvato dal governo prevede espressamente l'applicazione del lavoro a progetto presso le Pubbliche Amministrazioni, ponendo, così, fine ad una « querelle » interpretativa.

La norma in esame precisa che « le limitazioni alle assunzioni con contratti a termine, convenzioni o lavoro a progetto non si applicano agli enti locali in regola col patto di stabilità »: la disposizione appare coerente anche in relazione alla disciplina contenuta nell'articolo 6 della legge n. 30/2003 che dispone l'inapplicabilità delle norme della



riforma Biagi alla Pubblica Amministrazione « ove non siano espressamente richiamate ».

Orbene, se la legge finanziaria richiama espressamente l'istituto del lavoro a progetto (anche se non espressamente la normativa che lo disciplina), non pare possano esservi dubbi sulle conseguenze in merito alla diretta applicazione di tale istituto anche alle Amministrazioni.

#### 4. Sull'evoluzione giurisprudenziale dei co.co.co.

Come sempre, ogni valutazione circa l'efficacia dell'intervento normativo dovrà attendere il confronto con l'esperienza concreta.

È interessante, in ogni caso, rilevare che l'oggetto centrale dell'intervento riformatore (ossia quello di legare il contratto di collaborazione ad un progetto) appare il frutto « raffinato » di un *excursus* giurisprudenziale espresso dalla Suprema Corte di Cassazione.

È notorio, al riguardo, che la Sezione Lavoro della Suprema Corte <sup>(1)</sup> ha più volte precisato e commentato i presupposti per la qualificazione di un rapporto come di collaborazione coordinata e continuativa, ravvisandoli nella *continuità della prestazione* (che non sia resa occasionalmente), nella *coordinazione* (caratterizzata dall'ingerenza del committente nell'attività del prestatore) e nella *personalità* (ossia nella prevalenza del lavoro personale del prestatore d'opera rispetto all'attività svolta dai suoi collaboratori e rispetto all'utilizzazione di una struttura di natura materiale).

I tre requisiti di cui innanzi, il cui riferimento normativo è rappresentato dall'articolo 409 n. 3 c.p.c., com'è facilmente intuibile, rappresentavano « confini » troppo labili fra il rapporto di lavoro subordinato e quello autonomo.

Il presupposto della *continuità*, a titolo di esempio, qualora fosse consistito nell'obbligo del prestatore d'opera di restare a disposizione del committente stesso, poteva facilmente far « scivolare » il rapporto verso una vera e propria subordinazione; parimenti, qualora la *coordinazione* si fosse realizzata in potere del committente di interferire con l'autonoma organizzazione dell'attività lavorativa del prestatore d'opera parasubordinato, determinando « autoritativamente » le modalità per l'esecuzione e la disciplina del lavoro e con un inserimento del prestatore nell'orga-

---

(1) *Ex plurimis* cfr. Cass., Sez. Lavoro 26 luglio 96, n. 6752, in *AC*, 1997, 163; Cass., 20 agosto 1997, n. 7785, *mass.*, e, di recente, Cass., Sez. Lavoro 9 marzo 2001, n. 3485, *mass.*, Cass., 19 aprile 2002, n. 5698, in *LG*, 2002, 1164.

nizzazione aziendale, tale *coordinazione*, così concepita, poteva facilmente essere qualificata *ope magistratus* come elemento probatorio dell'esistenza di un vincolo lavorativo dipendente <sup>(2)</sup>.

Ma l'elemento certamente più interessante risiede nella constatazione che l'esperienza giurisprudenziale aveva più volte individuato, nella soluzione di casi specifici, il requisito del *risultato* come discriminante fra rapporto di collaborazione e rapporto di subordinazione.

## 5. Sui casi pratici (Primo).

Con una recente pronuncia <sup>(3)</sup>, la Suprema Corte di legittimità, pur ribadendo l'importanza del *nomen iuris* adottato dalle parti, aveva smentito le parti medesime che avevano inizialmente qualificato la prestazione svolta da un'infermiera presso una casa di riposo come una prestazione d'opera coordinata e continuativa ravvisandovi, invece, gli estremi della subordinazione.

Osservava la Corte di Cassazione che, nella fattispecie, l'attività infermieristica richiesta era inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione aziendale con la messa a disposizione persistente nel tempo, da parte del lavoratore, delle proprie energie lavorative, implicante sottoposizione al potere gerarchico del datore di lavoro.

Ci sia consentito osservare che tali principi, alla luce dei recenti interventi riformistici (si pensi al contratto di lavoro intermittente), rappresentano già una sorta di « archeologia » giurisprudenziale.

Ma tornando all'analisi del caso concreto, l'elemento più precipuo ed interessante della pronuncia in esame, anche e soprattutto alla luce della recente normativa, era l'esplicito accertamento che l'attività di assistenza infermieristica in oggetto *non consisteva nella realizzazione di un risultato dell'attività organizzativa del lavoratore*: e, perciò stesso, appariva ulteriormente chiaro che il rapporto ravvisabile fosse di lavoro dipendente (e non di collaborazione coordinata e continuativa).

## 6. Segue: sui casi pratici (Secondo).

Nel contesto innanzi tracciato, può essere interessante una breve analisi dei rapporti fra professionista e cliente.

---

<sup>(2)</sup> Al riguardo, cfr. Cass., Sez. Lavoro 5 aprile 2002, n. 4889, in *FI*, 2002, I, 2740.

<sup>(3)</sup> Cass., Sez. Lavoro 2 aprile 2002, n. 4682, *mass.*

In particolare, la Cassazione si è occupata dei rapporti tra consulente del lavoro, commercialista, avvocato ed il relativo cliente, affermando che l'attività svolta dal libero professionista in modo esclusivo o, comunque, di gran lunga prevalente, a favore di un cliente, può rientrare nello schema del rapporto di collaborazione previsto dall'articolo 409 n. 3 c.p.c. (4).

Nello specifico, però, la Suprema Corte ha chiarito che « tale fattispecie non è ravvisabile nell'ipotesi dell'opera svolta da un consulente del lavoro, con prestazioni omogenee e consone alla sua specializzazione, per conto di clienti, senza che nei confronti dell'uno possa essere accertato un impegno più assiduo e costante che nei confronti degli altri » (5).

La configurabilità di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa è stata, altresì, ravvisata nell'attività di consulenza, non esauritasi in episodiche prestazioni professionali, svolta da un avvocato nelle fasi di progettazione e realizzazione di una rilevante iniziativa economica dell'imprenditore, *avendo rilievo in tal senso l'indicazione del risultato da conseguire* (6).

In precedenza la giurisprudenza di legittimità (7), sulla medesima figura professionale dell'avvocato, aveva affermato che l'esistenza di un contratto di clientela, unito ad una reiterazione di incarichi professionali, *diretti a perseguire precise finalità*, potevano rappresentare indizi di un rapporto di parasubordinazione.

Ancora più recentemente (8), è stato ribadito che il requisito della coordinazione tra la prestazione d'opera continuativa e personale dell'avvocato ed il cliente preponente, sussiste quando l'attività del legale sia assoggettata ad ingerenze e direttive compatibili con l'autonomia professionale, *direttive anche solo limitate all'indicazione del risultato da ottenere*.

In ultimo, va segnalata analoga pronuncia della Cassazione (9) sul rapporto di opera professionale tra un commercialista ed un cliente societario, in cui si ribadisce la ravvisabilità della parasubordinazione in una serie di incarichi *collegati con le finalità perseguite dal committente*.

---

(4) Cfr. Cass., Sez. Lavoro 19 maggio 1994, n. 4918, in *RIDL*, 1995, II, 49.

(5) *Ibidem*.

(6) Cass., 15 aprile 1991, n. 4030, *mass.*

(7) Cass., 26 ottobre 1990, n. 10382, *mass.*

(8) Cass., Sez. Lavoro 9 gennaio 1996, n. 96, *mass.*

(9) Cass., 9 settembre 1995, n. 955, *mass.*

## 7. Segue: sui casi pratici (Terzo).

Va chiarito, preliminarmente, che l'assimilazione dei rapporti di parasubordinazione a quelli di lavoro subordinato, prevista dall'articolo 409 n. 3 c.p.c., riveste esclusivo rilievo processuale ma non riguarda in alcun modo la disciplina sostanziale del rapporto.

Per l'effetto, l'assenza della subordinazione ha impedito l'individuazione nei rapporti di collaborazione coordinati e continuativi, di un orario di lavoro e di una prestazione commisurata al tempo lavorativo <sup>(10)</sup>.

Ne deriva, ancora, che al collaboratore non può spettare alcun compenso per il lavoro straordinario, essendo tale nozione incompatibile con un rapporto nel quale il corrispettivo per l'opera prestata è *dovuto sulla base del risultato raggiunto* e non in virtù della mera durata temporale dell'opera <sup>(11)</sup>.

Sulla base di tale principio, la Suprema Corte è intervenuta anche di recente <sup>(12)</sup>, per affermare che il principio della retribuzione sufficiente, di cui all'articolo 36 della Costituzione, non può essere invocato in tema di compenso per prestazioni di lavoro coordinate e continuative: di conseguenza, la Suprema Corte ha confermato la sentenza con cui era stata rigettata la domanda di conciliazione presentata da un messo diretta a conseguire un'equa retribuzione integrativa dei proventi percepiti a titolo di notifica degli atti giudiziari, interpretata dal Giudice di merito nel senso che il rapporto fosse prospettato in termini di autonomia <sup>(13)</sup>.

## 8. Conclusioni.

Appare possibile, in conclusione, tracciare una certa linea di continuità fra gli orientamenti giurisprudenziali e la riforma attuale nel segno di un concetto di risultato (o progetto) da realizzare che è stato via via posto a fondamento della filosofia stessa, oltre che della tipologia giuridica, del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

La « lettura » della nuova disciplina normativa, posta nel quadro degli orientamenti espressi dall'Autorità Giudiziaria in merito all'articolo 409 n. 3 c.p.c., può spingerci a ravvisarvi un « travaso » tra giurisprudenza e norma, quasi un esperimento, se ci è consentito, di « *Common Law* ».

---

<sup>(10)</sup> Cfr. Cass., Sez. Unite 29 settembre 97, n. 9552, *mass.*

<sup>(11)</sup> Cfr. Tribunale di Roma, 12 luglio 2002, *inedita*.

<sup>(12)</sup> Cass., Sez. Lavoro 21 ottobre 2000, n. 13941, in *NGL*, 2001, 154.

<sup>(13)</sup> *Ibidem*.

## 10.

### LA NUOVA DISCIPLINA DEL LAVORO A TEMPO PARZIALE

ALBERTO RUSSO

SOMMARIO: 1. Il lavoro a tempo parziale: vincolo o opportunità? — 2. Equilibrio tra flessibilità e protezione del lavoratore. — 3. Definizioni. — 4. Forma e contenuto del contratto. — 5. Lavoro supplementare. — 6. Clausole elastiche e flessibili. — 7. Trasformazioni. — 8. Applicabilità nel settore agricolo. — 9. Criteri di computo.

#### 1. Il lavoro a tempo parziale: vincolo o opportunità?

Il lavoro a tempo parziale rappresenta certamente una tipologia contrattuale che può assicurare “l’intensità occupazionale della crescita, in particolare attraverso un’organizzazione del lavoro più flessibile che risponda tanto agli auspici dei lavoratori quanto alle esigenze della concorrenza”. In questo senso si è espressa la Direttiva n. 97/81/CE del 15 dicembre 1997, che recepisce l’accordo quadro sul lavoro a tempo parziale sottoscritto il 6 giugno 1997 da Unice, Ceep e Ces, richiamando testualmente le conclusioni del Consiglio europeo di Essen, che, come noto, sono largamente anticipatrici della Strategia Europea per l’occupazione <sup>(1)</sup>.

Per i lavoratori il contratto a tempo parziale può in effetti costituire una opportunità nella misura in cui consenta di contemperare impegni lavorativi e responsabilità familiari ovvero rappresenti un canale di accesso al mercato del lavoro regolare per i giovani, soprattutto laddove esso sia sapientemente combinato con politiche di sostegno a un pensionamento graduale degli anziani. In taluni casi, come rilevato <sup>(2)</sup>,

---

<sup>(1)</sup> Per una ricostruzione delle politiche comunitarie in materia di occupazione cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. Cap. III.

<sup>(2)</sup> M. TIRABOSCHI, *La disciplina del lavoro a tempo parziale, un quadro comparato di sintesi*, in M. BIAGI (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, il Sole-24 ore, Milano, 2000.

esso può anche rappresentare una alternativa ai licenziamenti per esubero del personale (c.d. solidarietà difensiva) o comunque uno strumento per creare nuove occasioni di lavoro mediante la ripartizione tra i lavoratori delle scarse occasioni di impiego esistenti (c.d. solidarietà espansiva). Vero è, tuttavia, che il lavoro a tempo parziale può anche rappresentare una fonte di svantaggi e discriminazioni rispetto alla posizione contrattuale di un lavoratore a tempo pieno comparabile, laddove comporti trattamenti retributivi e pensionistici proporzionalmente inferiori ovvero minori possibilità di crescita professionale e di carriera o anche lo svolgimento della prestazione lavorativa in orari inusuali e disagiati. Altro pericolo, segnalato dalla letteratura internazionale e comparata <sup>(3)</sup>, “è quello di relegare la forza-lavoro femminile, che rappresenta la maggior porzione della forza-lavoro a tempo parziale, in occupazioni marginali e periferiche, caratterizzate per bassa professionalità e inferiori livelli salariali rispetto a quello della popolazione lavorativa di sesso maschile”.

Per le imprese, per contro, il lavoro a tempo parziale può consentire quelle dosi di flessibilità necessaria per adattarsi alle fluttuazioni della domanda e adeguare l'organizzazione del lavoro all'introduzione di nuove tecnologie; nel settore del terziario, in particolare, esso rappresenta uno dei moduli contrattuali più rilevanti per le imprese che non intendano avvalersi di forza-lavoro precaria o irregolare, poco motivata e comunque esclusa dai processi formativi. È noto peraltro che il lavoro a tempo parziale comporta una drastica riduzione dei livelli di assenteismo e consente di migliorare non solo le *performances* produttive, ma anche, a differenza delle altre tipologie di lavoro c.d. “atipico”, i livelli di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Ma può anche rappresentare un costo proporzionalmente maggiore del lavoro a tempo pieno, comportando talvolta anche maggiori oneri amministrativi e burocratici, che rendono poco appetibile tale figura contrattuale.

## 2. Equilibrio tra flessibilità e protezione del lavoratore.

Le enormi potenzialità del lavoro a tempo parziale in termini di misura di adattabilità per l'inclusione sociale e un lavoro di qualità sono dunque condizionate, nel concreto, dalla predisposizione di una rego-

---

<sup>(3)</sup> Vedi la citata in M. TIRABOSCHI, *La disciplina del lavoro a tempo parziale, un quadro comparato di sintesi*, cit.

lamentazione giuridica capace di collocare nel giusto equilibrio le esigenze di flessibilità delle imprese con equi livelli di protezione sociale a garanzia, in particolare, della volontarietà del lavoro a tempo parziale (4). Solo una disciplina equilibrata della fattispecie consente infatti di individuare nelle molteplici forme di lavoro a tempo parziale e, in generale, nelle forme di lavoro a orario ridotto o modulato, occasioni di lavoro, non precarie ma adattabili, a favore di persone altrimenti a rischio di esclusione sociale.

Al riguardo, è bene ricordare come il lavoro a tempo parziale, largamente valorizzato dal legislatore comunitario, venga finora utilizzato in Italia in una misura ridotta rispetto agli altri paesi comunitari (in Europa usano il part-time meno di noi solo Spagna e Grecia) (5). Proprio l'esperienza comparata ha in particolare evidenziato come la promozione del lavoro a tempo parziale passi necessariamente da una rilevante semplificazione della normativa di riferimento. Norme farraginose e di difficile applicabilità (si pensi al c.d. diritto di ripensamento contemplato nella Legge Salvi) allontanano le imprese dall'utilizzo di questo strumento, finendo con ciò per danneggiare gli stessi lavoratori che pure, in astratto, si intendono tutelare. Prestazioni a orario ridotto e modulato venivano così convogliate sulle flessibilità improprie del nostro mercato del lavoro e, segnatamente, sulle collaborazioni coordinate e continuative, che sino ad oggi hanno consentito prestazioni a orario altamente flessibile senza offrire in cambio alcuna tutela al prestatore di lavoro. Non a caso il nostro Paese rappresenta un caso emblematico di come i pur rilevanti incentivi economici a favore del lavoro a tempo parziale contenuti nelle misure predisposte dalla Legge Salvi non siano neppure minimamente riusciti a bilanciare i rilevanti disincentivi normativi al ricorso a detta tipologia contrattuale (6).

È del resto convinzione diffusa (7) che gli interventi adottati nel corso della passata legislatura, al fine di recepire nel nostro ordinamento la

---

(4) Questo profilo è affrontato, anche in una ottica comparata, negli scritti raccolti in M. BIAGI (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, cit.

(5) Cfr in particolare per un'analisi comparata, COMMISSIONE EUROPEA, *Employment in Europe 2002*, DG Employment and Social Affairs. Cfr. anche il numero monografico di DLRI, 2000, n. 4, su *La regolamentazione del part-time in Europa cui adde*, M. TIRABOSCHI, *La disciplina del lavoro a tempo parziale, un quadro comparato di sintesi*, in M. BIAGI (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, cit.

(6) Così M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale tra tradizione e modernizzazione*, in M. BIAGI (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, cit.

(7) Cfr in particolare T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*,

direttiva europea 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale, abbiano fatto perdere una importante occasione per incentivare questo tipo di contratto. Il decreto legislativo n. 61/2000, anche in seguito alle modificazioni apportate dal decreto legislativo n. 100/2001, costituiva infatti una regolamentazione eccessivamente rigida e formalistica, che finiva con lo scontentare lavoratori (che infatti non trovavano lavori a tempo parziale) e imprese (che rifiutavano di ricorrere a uno strumento contrattuale ritenuto eccessivamente, se non inutilmente oneroso). Inutili appesantimenti burocratici mortificavano in effetti l'autonomia individuale delle parti e anche il ruolo della contrattazione collettiva nella gestione di uno strumento contrattuale che, negli altri Paesi, ha mostrato di poter fornire occasioni di lavoro di buona qualità. Non è un caso, peraltro, che la disciplina del lavoro a tempo parziale di cui alla legge Salvi sia stata adottata senza aver prima consultato le parti sociali. Soprattutto i vincoli legislativamente imposti alla introduzione di clausole flessibili ed elastiche comprimevano ingiustificatamente la autonomia delle parti sociali e quella dei soggetti titolari dei rapporti di lavoro, trattati, si è detto<sup>(8)</sup>, con ingiustificata subalternità dal legislatore.

La regolamentazione contenuta nell'articolo 46 del decreto legislativo n. 276/2003 attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30, sembra ora preannunciare, in materia di lavoro a tempo parziale, una regolamentazione che restituisce alla contrattazione collettiva e alle pattuizioni individuali piena operatività; una regolamentazione che, se bene sostenuta dalle parti sociali, potrebbe dunque essere idonea a valorizzare pienamente tutte le potenzialità del lavoro a tempo parziale in termini di strumento di adattabilità degli interessi di lavoratori e imprese<sup>(9)</sup>.

Nei paragrafi successivi si analizzeranno i punti salienti della riforma, cercandosi anche di evidenziare alcuni profili di criticità della nuova regolamentazione.

Occorre però subito sottolineare che la tecnica legislativa utilizzata non è consistita nel ridisegnare *ex novo* la disciplina previgente, come

---

Il Mulino, Bologna, 2001 e anche M. BIAGI, *Il D.lgs. 26 febbraio 2001, n. 100. Le modifiche alla disciplina del lavoro a tempo parziale*, in *GLav*, 2001, n. 15, 10 ss.

(8) Sul punto cfr. le considerazioni di A. RUSSO, M. TIRABOSCHI, Art. 5 — *Tutela e incentivazione del lavoro a tempo parziale*, in M. BIAGI (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, cit. 131-149.

(9) Per una valutazione estremamente critica della nuova disciplina del part-time cfr. peraltro P.G. ALLEVA, *Ricerca analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, ufficio giuridico Cgil, in *www.cgil.it*.



avvenuto per esempio in materia di somministrazione di lavoro, ma si è preferito agire per sovrapposizione, apportando cioè modifiche e correttivi parziali al testo normativo previgente. Ciò sembra essere segno di una volontà del legislatore di portare a compimento un processo di evoluzione normativa della fattispecie in linea con gli indirizzi comunitari, conservando quindi la struttura base dell'attuale testo di riferimento, corretto, tuttavia, in tutti i profili che si pongono di ostacolo alla massima diffusione possibile del lavoro a tempo parziale anche nel nostro mercato del lavoro in linea con quanto avviene negli altri Paesi europei.

### **3. Definizioni.**

Una prima serie di modifiche riguarda il profilo definitorio di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 61/2000. Si tratta peraltro di correzioni puramente di ordine formalistico, volte per lo più ad adeguare i riferimenti normativi ivi contenuti al mutato contesto legislativo.

È così il caso della definizione di "tempo pieno", in cui non si richiama più l'articolo 13 della legge n. 196/1997, bensì l'articolo 3, comma 1 del recente testo di riforma della disciplina dell'orario, il decreto legislativo n. 66/2001. Il contenuto sostanziale peraltro non muta, in quanto il citato articolo 3 riproduce pedissequamente il vecchio articolo 13, legge n. 196/1997, fissando l'orario normale in 40 ore settimanali. Qualche perplessità, anch'essa peraltro di ordine non sostanziale, è individuabile nel fatto che il richiamo al solo comma 1, non ricomprende la disposizione in base alla quale i contratti collettivi di lavoro possono riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno. Si tratta tuttavia di una imprecisione meramente formale, ampiamente superabile sulla base di una interpretazione sistematica del dato letterale. Sempre per necessità di adeguamento al mutato contesto normativo e di razionalizzazione della fattispecie, è il richiamo al decreto legislativo n. 368/2001 in materia di assunzioni a termine, nonché alle residue ipotesi di apposizione del termine di cui alla legge n. 223/1991 e n. 151/2001.

### **4. Forma e contenuto del contratto.**

Nessun intervento correttivo è stato previsto in relazione ai contenuti formali e sostanziali del contratto. Resta infatti sostanzialmente

immutato l'articolo 2 del decreto legislativo n. 61/2000, in base al quale, il contratto di lavoro a tempo parziale deve essere stipulato in forma scritta ai fini probatori e deve contenere puntuale indicazione della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno. Viene peraltro abolito l'obbligo di inviare alla Direzione provinciale del Lavoro competente per territorio la copia del contratto entro 30 giorni dalla stipulazione, obbligo per il quale, era prevista, dall'art. 8 un sanzione amministrativa da intendersi abrogata in seguito al venir meno di tale obbligo (*ex art. 85, comma 1 lett. i*), decreto legislativo n. 276/2003).

## 5. Lavoro supplementare.

Rilevanti modifiche concernono invece la disciplina del lavoro supplementare.

Già il decreto legislativo n. 100/2001 aveva provveduto opportunamente ad abolire l'originaria impossibilità per la contrattazione di livello aziendale o territoriale di superare il numero di ore di lavoro stabilite dal contratto collettivo nazionale <sup>(10)</sup>. Ora viene introdotto un ulteriore elemento di flessibilità, non imponendosi più all'intervento collettivo di stabilire il numero di ore supplementari effettuabili in ragione dell'anno e della singola giornata lavorativa. I contratti collettivi potranno quindi fissare i tetti massimi di ricorso al lavoro supplementare in relazione ai periodi di riferimento che riterranno opportuni.

Da evidenziare che il decreto di riforma abolisce la speciale disciplina transitoria, secondo cui, "in attesa delle discipline contrattuali (...), il ricorso al lavoro supplementare è ammesso nella misura massima del 10 per cento della durata dell'orario di lavoro a tempo parziale riferita a periodi non superiori ad un mese e da utilizzare nell'arco di più di una settimana". Occorre quindi chiedersi se sia legittimo il ricorso al lavoro supplementare in assenza di specifiche previsioni collettive. Dall'esplicito rinvio ai contratti collettivi circa l'indicazione del numero massimo di ore di lavoro supplementare e delle relative causali di legittimo ricorso sembrerebbe *prima facie* dedursi la soluzione negativa. In questo senso, un elemento di flessi-

---

<sup>(10)</sup> Sul punto cfr, in particolare M. BIAGI, *op. cit.*, 2001; M. MOBIGLIA, *Le modifiche apportate alla nuova disciplina in materia di lavoro a tempo parziale*, in *DRI*, 2001, n. 2.

bilità sarebbe peraltro ravvisabile nella eliminazione del riferimento ai contratti effettivamente applicati, da cui la possibilità per il datore di lavoro di adottare le condizioni e le modalità previste da un contratto collettivo in materia di lavoro supplementare, senza essere condizionati dall'applicazione per intero del medesimo accordo collettivo.

La soluzione positiva, sembra per converso desumersi dalla specifica disposizione del testo di riforma secondo cui "l'effettuazione di prestazioni di lavoro supplementare richiede il consenso del lavoratore interessato ove non prevista e regolamentata dal contratto collettivo". Sulla base di tale previsione, la regolamentazione sindacale, ai fini della legittimità del lavoro supplementare, pare infatti precipuamente finalizzata a configurare l'implicita autorizzazione del lavoratore, non escludendosi che in presenza dell'espresso consenso del prestatore, e in assenza di specifiche disposizione collettive, l'impresa sia libera di utilizzare prestazioni di lavoro supplementare senza alcun limite di sorta. Tale interpretazione, sia pure in linea con i criteri direttivi della legge delega, comprendenti "l'agevolazione del lavoro supplementare (...) anche sulla base del consenso del lavoratore, in carenza di specifici accordi collettivi", appare tuttavia non perfettamente equilibrata soprattutto nella misura in cui rischia di attenuare la portata delle disposizioni collettive.

Soluzione forse più opportuna sarebbe stata la conservazione di una disciplina transitoria o residuale, ampliandosi però gli attuali limiti, passando per esempio dal 10 per cento al 20 per cento del totale della prestazione dedotta in contratto. Un intervento correttivo allo schema di decreto del giugno 2003 era quindi auspicabile in sede consultiva con le Commissioni parlamentari, anche se, occorre sottolineare, la possibilità per il datore di lavoro di presumere il consenso del lavoratore, in virtù di una specifica regolamentazione collettiva, pare opzione comunque idonea a condizionare il ricorso al lavoro supplementare alla presenza di un accordo sindacale. La necessità dell'esplicito consenso del lavoratore ad ogni richiesta di prestazione aggiuntiva non costituisce infatti per l'impresa un sufficiente elemento di garanzia ai fini della razionalizzazione dell'utilizzo della forza lavoro.

Sostanzialmente invariata è invece la disciplina sanzionatoria, ribadendosi il principio già introdotto dal decreto legislativo n. 100/2001, secondo cui sono gli stessi contratti collettivi a determinare le conseguenze in caso di svolgimento di lavoro supplementare oltre i limiti consentiti. Rispetto tuttavia all'attuale testo normativo, lo schema di decreto elimina la speciale disciplina della maggiorazione del 50 per

cento, operativa in via sussidiaria qualora manchino specifiche previsioni collettive. Omissione quest'ultima, in raccordo sistematico con l'eliminazione di qualsiasi limite in caso di assenza di regolamentazione collettiva e in presenza dell'espresso consenso del lavoratore.

Occorre infine evidenziare che la possibilità di ricorso al lavoro supplementare viene espressamente limitata al part-time orizzontale. Conformemente, infatti, ai principi e criteri direttivi della legge delega l'esigenza di flessibilità per le restanti tipologie di part-time (verticale e misto) viene soddisfatta con la possibilità di variare in aumento la durata della prestazione, sulla base delle specifiche disposizioni in materia di clausole elastiche. Da sottolineare peraltro che con riferimento al part-time misto, tipologia risultante dalla combinazione di forme orizzontali e verticale di part-time, pare costituire corretta interpretazione quella che ritiene applicabile il lavoro supplementare alla componente orizzontale della fattispecie. La inclusione nella disciplina delle clausole elastiche sembra infatti corrispondere esclusivamente a una scelta di maggiore evidenziazione della componente verticale, quale tipologia suscettibile di una più specifica e accurata regolamentazione legislativa.

## 6. Clausole elastiche e flessibili.

In conformità con i criteri direttivi della legge delega, il decreto in esame prevede la possibilità per il datore di lavoro di modificare il contenuto temporale della prestazione lavorativa non solo in ordine alla sua collocazione temporale nell'arco del giorno, della settimana, del mese o dell'anno (clausole flessibili), ma anche in ordine alla sua estensione temporale (clausole elastiche). Viene così rimosso un ingiustificato limite all'autonomia contrattuale. Tuttavia, a garanzia del lavoratore e in particolare per evitare il ricorso a contratti a tempo parziale con prestazioni di lavoro di durata brevissima, allargabili poi a piacimento, si attribuisce alla contrattazione collettiva il compito di stabilire le condizioni e le modalità di operatività delle clausole elastiche, nonché i relativi limiti massimi di variabilità <sup>(11)</sup>.

Sempre a garanzia del lavoratore si stabilisce che l'esercizio da parte del datore di lavoro del potere di variare in aumento la durata della prestazione lavorativa, nonché di modificare la collocazione temporale della stessa comporta in favore del prestatore di lavoro un

---

<sup>(11)</sup> Cfr. sul punto le considerazioni di M. TIRABOSCHI, *Verso una nuova disciplina del lavoro a tempo parziale*, in *GLav*, 2003, n. 10, 47 ss.

preavviso, fatte salve le intese tra le parti, di almeno due giorni lavorativi, nonché il diritto a specifiche compensazioni, nella misura ovvero nelle forme fissate dai contratti collettivi.

Rispetto al testo attuale, con riferimento ovviamente alle sole clausole flessibili, viene eliminato il sistema a « doppio livello », consistente nella previsione di un periodo di preavviso di almeno dieci giorni, diminuibile fino a 48 ore in caso di specifica disposizione collettiva. Qualche perplessità suscita l'inciso che fa salve le intese fra le parti. L'interpretazione certamente più plausibile appare peraltro quella che intende fare salvi solo gli accordi che prevedano un periodo minimo di preavviso superiore a quello legale. Si individuerrebbe altrimenti una possibilità di deroga peggiorativa della disciplina legale da parte del contratto individuale, soluzione quest'ultima difficilmente giustificabile alla luce del tradizionale sistema delle fonti. Più razionale sarebbe semmai l'attribuzione di una siffatta possibilità al contratto collettivo, strumento certamente più idoneo a valutare l'opportunità di un abbassamento del livello di protezione legale. In ogni caso, anche se dovesse prevalere l'interpretazione più aderente alla lettera della legge, le « intese fra le parti » non potrebbero comportare l'eliminazione del preavviso, ma solamente una sua riduzione.

Da evidenziare inoltre che, se, per un verso, viene mantenuta l'attuale disposizione, secondo cui, la disponibilità allo svolgimento flessibile (ed ora anche elastico) del rapporto di lavoro a tempo parziale richiede il consenso del lavoratore formalizzato attraverso uno specifico patto scritto, anche contestuale al contratto di lavoro, per altro verso, viene soppresso il c.d. diritto di ripensamento, diritto che del resto non solo costituiva un fortissimo disincentivo al ricorso al lavoro a tempo parziale ma che appariva assolutamente inutile in una prospettiva di corretta valorizzazione dell'autonomia contrattuale.

Si prevede inoltre una specifica disciplina residuale in caso di assenza di specifiche disposizione collettive <sup>(12)</sup>, consentendo al datore e al prestatore di lavoro di concordare direttamente l'adozione di clausole elastiche e flessibili, nel rispetto dei criteri individuati dal legislatore. Tale sussidiaria regolamentazione, sia pure in astratto condivisibile nella misura in cui mira a render immediatamente operativa

---

(12) Il riferimento all'assenza di contratti collettivi (nel comma aggiunto 2 *ter*, articolo 8, d.lgs. n. 61/2000), pare infatti doversi interpretare come assenza di una specifica regolamentazione del lavoro elastico e flessibile da parte dei contratti collettivi.

la riforma, omette tuttavia di individuare limiti legali alla possibilità di variare in estensione la prestazione di lavoro, nonché l'entità della relativa maggiorazione retributiva: profili questi ultimi demandati dal legislatore direttamente alla contrattazione collettiva. Vi è quindi il rischio di realizzare un sistema non perfettamente equilibrato, sbilanciato a favore della autonomia individuale. Vero è peraltro che il requisito dell'esplicito consenso scritto del lavoratore e la contestuale disposizione, secondo cui l'eventuale rifiuto dello stesso non integra gli estremi del giustificato motivo di licenziamento, nonché la previsione che il lavoratore possa farsi assistere da un componente della rappresentanza sindacale aziendale da lui indicato (articolo 3, comma 9, decreto legislativo n. 61/2000 come modificato dall'articolo 46, comma 1 lett. l del decreto in esame) pare in ogni caso escludere la possibilità di comportamenti arbitrari da parte del datore di lavoro. Vero è anche che la espressa conservazione del principio di inderogabilità *in peius* della disposizione collettiva non altera la tradizionale gerarchia delle fonti, rimettendosi quindi all'iniziativa delle parti sociali la funzione di riequilibrare i rapporti di forza tra le parti contraenti.

Il decreto, infine, superando l'attuale divieto, prevede la possibilità di apporre clausole flessibili/elastiche nei contratti a termine. Ciò dovrebbe consentire un'effettiva flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro in alcuni settori come il turismo e l'agricoltura, caratterizzati da una altissima percentuale di lavoratori a tempo determinato.

## 7. Trasformazioni.

Importanti novità riguardano anche la regolamentazione del c.d. part-time trasformato. Viene innanzi tutto stabilito che l'accordo scritto attestante il passaggio dal tempo pieno al tempo parziale sia convalidato dalla direzione provinciale del lavoro competente per territorio. Rispetto all'attuale testo, viene meno la soluzione alternativa consistente nell'assistenza sindacale nella fase di formazione dell'accordo modificativo. Il motivo è certamente da individuarsi nell'intento di non configurare specifici meccanismi di volontà assistita in contrapposizione con il sistema di certificazione dei rapporti di lavoro, oggetto di specifiche e separate disposizioni <sup>(13)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI, *Procedure di certificazione*, che segue.

Da evidenziare inoltre che il decreto in commento abolisce l'obbligo del datore di lavoro di motivare adeguatamente il rifiuto di trasformare il rapporto da tempo pieno a tempo parziale. Tale modifica riflette la volontà del legislatore di non vincolare in alcun modo l'autonomia organizzativa dell'impresa, imponendogli soltanto un onere di tipo procedurale consistente nell'obbligo di prendere in considerazione le richieste di trasformazione.

Le stesse esigenze di valorizzazione dell'autonomia organizzativa sono del resto alla base della eliminazione del diritto di precedenza in caso di assunzione a tempo pieno. Il suddetto diritto infatti non viene più riconosciuto direttamente dalla legge, potendo tutta al più essere previsto nel contratto individuale di lavoro, quale diritto di origine convenzionale. Anche in questo caso il legislatore sembra peraltro voler impedire una riespansione dei relativi obblighi datoriali, mediante una specifica delimitazione territoriale del diritto di precedenza. Tale diritto, differentemente dalla normativa previdente, non potrà più riguardare i lavoratori assunti a tempo parziale in attività presso unità produttive site entro 50 km dall'unità produttiva interessata dalla programmata assunzione, ma solo quelli assunti nelle unità produttive site nello stesso ambito comunale. La ragione, nello specifico, consiste in uno alleggerimento degli oneri a carico delle imprese, costrette altrimenti ad una informativa estremamente allargata e burocratica. Senza contare che vi sono anche motivi di ordine sostanziale, nella misura in cui si tenga presente che un lavoratore già part-time presso l'unità produttiva ove è richiesto il tempo pieno potrebbe essere scavalcato da un altro dipendente ubicato in un'altra città.

## **8. Applicabilità nel settore agricolo.**

Il decreto prevede l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 61/2000 contenente la disciplina speciale per il settore agricolo <sup>(14)</sup>.

Si dispone, quindi, in conformità con i criteri direttivi della legge delega, l'integrale estensione della disciplina del lavoro part-time in agricoltura. Si vuole cioè equiparare del tutto la disciplina del lavoro a tempo parziale in agricoltura a quella in vigore in tutti gli altri settori, rendendola immediatamente operativa senza un necessario rinvio alla

---

<sup>(14)</sup> Sulla disciplina previgente sia consentito rinviare a A. RUSSO, *Applicabilità nel settore agricolo*, in M. BIAGI (a cura di), *Il lavoro a tempo parziale*, cit., 161 ss.

contrattazione collettiva per la definizione delle modalità applicative, in particolare di quelle riguardanti l'effettuazione del lavoro supplementare e la stipula delle clausole elastiche. L'attribuzione all'autonomia collettiva del compito di regolamentare nel dettaglio le modalità di utilizzazione della fattispecie in agricoltura, secondo le caratteristiche e le peculiarità del settore, non ha supportato né favorito la diffusione di questa modalità contrattuale. Né d'altra parte l'esigenza di assicurare al lavoratore agricolo una sufficiente tutela garantistica, in un settore di scarsa sindacalizzazione, può considerarsi venire meno con la legittimazione del part-time sulla base del semplice accordo individuale.

È in questo senso sufficiente sottolineare che l'utilizzo flessibile della prestazione del lavoratore part-time (lavoro supplementare, clausole elastiche) sarà, in linea generale, comunque disciplinato, dall'autonomia collettiva.

## **9. Criteri di computo.**

Rispetto alla disciplina attuale, lo schema di decreto abolisce infine la regola secondo cui, ai soli fini dell'applicabilità della disciplina di cui al titolo III dello Statuto dei lavoratori (attività sindacale), i lavoratori a tempo parziale si computano come unità intere, quale che sia la durata della loro prestazione lavorativa. In conformità con i criteri direttivi della legge delega, si afferma cioè la computabilità *pro rata temporis* in proporzione dell'orario svolto dal lavoratore a tempo parziale, in relazione all'applicazione di tutte le norme legislative e clausole contrattuali a loro volta collegate alla dimensione aziendale intesa come numero dei dipendenti occupati in ogni unità produttiva.



## 11.

# LA RIFORMA DEI CONTRATTI A CONTENUTO FORMATIVO: IL NUOVO APPRENDISTATO E IL CONTRATTO DI INSERIMENTO

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. La filosofia dell'intervento sui contratti a contenuto formativo. — 2. Il nuovo apprendistato. — 2.1. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. — 2.2. Il contratto di apprendistato professionalizzante. — 2.3. Il contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. — 3. Il contratto di inserimento (ex cfl). — 3.1. Il piano di inserimento professionale. — 3.2. La disciplina del contratto di inserimento. — 4. Gli effetti finanziari della riforma, norme incentivo, sanzioni. — 5. I tirocini formativi e le altre forme di alternanza lavoro-formazione.

### 1. La filosofia dell'intervento sui contratti a contenuto formativo.

La riforma dei contratti c.d. a contenuto formativo rappresenta uno dei profili più qualificanti — ma probabilmente anche uno dei più trascurati nella letteratura specialistica <sup>(1)</sup> — della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

La filosofia dell'intervento prospettato nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è riassumibile, sotto questo specifico profilo, nel tentativo di porre fine alle ambiguità e agli equivoci che, sino a oggi, hanno contraddistinto l'utilizzo e lo sviluppo dei contratti a contenuto formativo nel nostro Paese.

La difficoltà di distinguere con maggiore rigore la componente formativa vera e propria rispetto alle finalità in senso lato occupazionali di questi strumenti contrattuali non si può certo dire esclusiva del

---

<sup>(1)</sup> In dottrina si segnala, in particolare, l'ampia ricostruzione proposta da L. MENGHINI, *I contratti a contenuto formativo*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, che tuttavia non consente di cogliere le più profonde innovazioni contenute nel decreto attuativo della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30.

nostro ordinamento, quantunque sia vero che l'uso strumentale dei contratti di formazione abbia conosciuto in Italia livelli di degenerazione non presenti in altri ordinamenti (2). Certo è che, anche a causa di una parziale sovrapposizione che non poco ha contribuito alle disfunzioni dei due istituti, il contratto di apprendistato e il contratto di formazione e lavoro hanno conosciuto, soprattutto negli ultimi tempi, un utilizzo decisamente improprio. La componente più genuinamente formativa è stata infatti il più delle volte mortificata da una sorta di sovraccarico funzionale di queste tipologie contrattuali, vuoi in funzione di politiche di mero aiuto al funzionamento delle imprese — grazie alla riduzione surrettizia del costo del lavoro garantita da una cospicua dote di incentivi economici, su cui solo recentemente e parzialmente è intervenuta l'Unione Europea (3) —, vuoi in funzione della integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati e del sostegno del reddito della forza-lavoro giovanile.

Sta di fatto che — analogamente a quanto avvenuto nei Paesi della Europa meridionale (4) — l'esperienza degli ultimi decenni ha segnalato come, accanto ai tradizionali obiettivi formativi, si sono progressivamente affiancate, fino ad assumere un ruolo predominate, funzioni ulteriori e improprie, quali la riduzione del costo del lavoro e l'allenamento di talune (presunte o reali) rigidità della normativa di tutela del lavoro subordinato, il sostegno del reddito di fasce sempre più estese di giovani disoccupati, la ricerca di consenso sociale, ecc.

Il dato certo non sorprende e si inserisce anzi in una linea di pensiero — invero ancora poco o nulla sperimentata nella pratica — che da tempo evidenzia talune gravi deviazioni funzionali (5) delle

---

(2) Per un raffronto comparato cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1999 n. 1. Sulle ambiguità delle politiche formative in Italia cfr. i contributi raccolti in AA.VV., *Sistema formativo impresa e occupazione*, Atti del convegno di Benevento, 11-12 ottobre 1996.

(3) Cfr., recentemente e per tutti, C. SERRA, *Diritto comunitario della concorrenza e regime italiano di incentivazione economica: una lunga querelle tra Governo italiano e Commissione europea*, in *OGL*, 2002, n. 2, 23-29.

(4) Ancora M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: ecc.*, cit.

(5) Cfr., in proposito, l'intervento di R. DE LUCA TAMAJO in AA.VV., *Sistema formativo impresa e occupazione*, cit., che, con riguardo alla esperienza del nostro Paese parla senza mezzi termini — e giustamente — di « perversione funzionale » della formazione, utilizzata in alcuni casi come ammortizzatore sociale, e in molti altri in « funzione oppiacea nei confronti dei giovani che escono dal mondo dell'istruzione ma che non vedono aperte le porte del mercato del lavoro ».

politiche formative: politiche che spesso, soprattutto nel nostro Paese, vengono semplicisticamente confuse con le politiche occupazionali e a cui, in ogni caso, vengono assegnati compiti e obiettivi che non le competono, quali la creazione di nuova occupazione, la lotta alla disoccupazione e alla emarginazione, ecc. In questo senso si manifesta tutta l'attuale ambiguità dei contratti c.d. a contenuto formativo che, dietro la duplicità (o, secondo, altra ricostruzione più convincente, il mero ampliamento) della causa negoziale mostrano l'incapacità di progettare un reale percorso di formazione in alternanza che non si traduca poi, nella pratica quotidiana, in un mero espediente per garantire l'acquisizione di forza-lavoro eterodiretta a basso costo.

Solo una volta riconosciuto che la formazione professionale non è uno strumento in grado di generare di per sé nuova occupazione pare infatti possibile affrontare seriamente un discorso sul ruolo concreto da assegnare alla formazione in apprendistato e alle altre tipologie di formazione in alternanza senza con ciò trasfigurare — come ben evidenziato già a margine della riforma dell'apprendistato contenuta nel Pacchetto Treu <sup>(6)</sup> — un epifenomeno dello sviluppo economico in una panacea per i complessi problemi del mercato del lavoro. In questo senso la riforma dei contratti formativi prospettata dal Governo deve essere intesa alla luce del complesso delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo che contemplan sia interventi sulla adattabilità, volte ad arginare l'impiego improprio delle flessibilità del lavoro e delle politiche formative, sia misure per la occupabilità, volte cioè a rafforzare la posizione del singolo lavoratore rispetto alle repentine evoluzioni del mercato del lavoro.

È in questa ottica che si spiega la netta separazione funzionale e normativa tra i due istituti. Mentre l'apprendistato diventa ora uno strumento di formazione vera e propria per il mercato, il contratto di formazione e lavoro viene definitivamente meno e al suo posto il legislatore delegato tipizza un nuovo schema contrattuale di tipo flessibile, denominato contratto di inserimento, dove il profilo della formazione è del tutto eventuale rispetto all'obiettivo di politica occupazionale che è rappresentato dall'inserimento o dal reinserimento nel mercato del lavoro di particolari categorie di persone. E sempre in

---

<sup>(6)</sup> Cfr., A. VITTORE, F. LANDI, *L'articolo 17 della Legge n. 196/1997: coordinate per la riforma del sistema della formazione professionale*, in M. BIAGI (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997, 237.

questa ottica si spiega anche perché, in attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione (prospettato nel disegno di legge 848 *bis*), solo per il contratto di apprendistato vengono mantenuti gli attuali incentivi economici, là dove per il nuovo contratto di inserimento l'impiego della tecnica della norma incentivo opera su due piani distinti: l'applicazione degli incentivi di tipo normativo è prevista per tutte le categorie di lavoratori, mentre l'incentivo economico non troverà applicazione per i gruppi di lavoratori meno svantaggiati e cioè per i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni (7).

## 2. Il nuovo apprendistato.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — una volta fatte salve le disposizioni in materia di diritto-dovere di istruzione e di formazione e, dunque, anche i percorsi della formazione in alternanza prospettata nella c.d. riforma Moratti — identifica tre distinte tipologie di contratto di apprendistato. Al contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione si affiancano un contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale, che sarà probabilmente l'istituto destinato a un maggiore impiego, e un contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Fondamentalmente analoga è la disciplina più propriamente lavoristica destinata a trovare applicazione per queste nuove tipologie di apprendistato, là dove invece i percorsi formativi mutano sensibilmente per ciascuna tipologia contrattuale in funzione del risultato di volta in volta da conseguire.

In particolare, è disposto che il contratto sia stipulato per iscritto e che contenga l'indicazione della prestazione lavorativa oggetto del contratto e del piano formativo, e della qualifica ottenibile, inoltre viene fatto divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo, nonché di recedere dal contratto di apprendistato prima della scadenza del termine in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo. È in ogni caso fatta salva la possibilità per il datore di lavoro, prevista dalla attuale disciplina, di recedere dal rapporto di lavoro al

---

(7) Sul punto, anche per la differenziazione tra incentivi economici e incentivi normativi, rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 c.c.

La qualifica professionale conseguita attraverso il nuovo apprendistato costituisce, in tutti i casi, credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale. Entro dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, e previa intesa con le regioni e le province Autonome definirà le modalità di riconoscimento dei crediti formativi <sup>(8)</sup>.

Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali si prevede l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un repertorio delle professioni. Il repertorio sarà predisposto da un apposito organismo tecnico di cui dovrebbero fare parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e i rappresentanti della conferenza Stato-Regioni.

Il legislatore delegato, a conferma della disciplina precedente, ha previsto dei limiti quantitativi al ricorso a questo strumento contrattuale. In particolare è previsto un rapporto percentuale del 100 per cento tra apprendisti assumibili e personale specializzato e qualificato in forza presso il datore di lavoro ad eccezione del settore dell'artigianato nel quale trovano tuttora applicazione le disposizioni di miglior favore dell'articolo 4, legge n. 443/1985. Inoltre, i datori di lavoro privi di personale qualificato o specializzato, o con meno di tre dipendenti qualificati o specializzati, non potranno assumere più di tre apprendisti.

Va infine detto, in sede di sintesi dei profili comuni della disciplina del nuovo apprendistato, che la normativa previgente continuerà ad applicarsi in attesa della regolamentazione del contratto in base alle novità introdotte dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

---

<sup>(8)</sup> Le modalità di riconoscimento dovranno essere individuate, *ex* articolo 51, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province Autonome e di quanto stabilito in Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali con Accordo del 18 febbraio 2000 e delle disposizioni del decreto legislativo n. 174/2001.

## 2.1. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione.

Possono essere assunti con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto 15 anni. Attraverso questa tipologia contrattuale viene dunque coordinato l'istituendo diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione per 12 anni con l'abrogazione dell'obbligo scolastico, in ottemperanza del principio costituzionale del diritto al lavoro che, in base alle disposizioni vigenti in materia di ammissione al lavoro dei minori, non potrebbe essere negato al compimento dei 15 anni di età. Con l'entrata a regime della riforma Moratti, il contratto di apprendistato dovrebbe in ogni caso divenire l'unica forma di rapporto di lavoro possibile tra i 15 e i 18 anni.

Questa forma di apprendistato, utilizzabile in tutti i settori di attività, è finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale e ha una durata massima di 3 anni. La platea dei soggetti interessati sarà dunque, in linea di principio, quella dei giovani tra 15 e 18 anni, ma non necessariamente perché anche soggetti di età superiore ai 18, che non abbiano ancora completato il percorso di istruzione e formazione iniziale, potrebbero essere assunti con questa forma contrattuale. Peraltro, la stessa durata effettiva del contratto sarà determinata in funzione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati attraverso l'accreditamento dei crediti formativi definiti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53.

La regolamentazione dei profili formativi del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle regioni e alle province Autonome di Trento e Bolzano, *d'intesa* con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, *sentite* le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

A livello nazionale, per non interferire con le competenze delle regioni in materia di formazione, vengono posti unicamente alcuni principi fondamentali. La definizione della qualifica professionale avverrà ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53. Anche il monte ore di formazione, esterna ed interna all'azienda, congruo al conseguimento della qualifica professionale, sarà definito secondo standard minimi

formativi stabiliti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53. È in ogni caso importante evidenziare che il decreto non contempla un monte ore fisso, come era invece previsto nelle prime bozze di decreto dove si ipotizzavano 1200/1800 ore di formazione.

L'estrema flessibilità del monte ore formativo, e delle modalità di erogazione della formazione stessa, si spiega con il pieno rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione della formazione aziendale, sempre nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni competenti.

A garanzia della effettività della formazione viene richiesta la presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

Una ulteriore novità è poi rappresentata, per questa come per le altre tipologie di contratti formativi, dal libretto formativo del cittadino. Questo libretto è definito, alla stregua di un libretto personale del lavoratore e ai sensi dell'accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000, di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il MIUR, previa intesa con la conferenza unificata Stato-Regioni e sentite le parti sociali, in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione Europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate.

Dalla disciplina complessiva di questa prima tipologia di apprendistato risulta dunque scongiurato il rischio di una radicale trasformazione della natura dell'istituto. Sul presupposto che le misure per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione rappresentano una funzione pubblica, relativa alla formazione di giovani e adolescenti, si sarebbe infatti potuto pervenire a una diversa — e non auspicabile impostazione — per cui il sistema della istruzione e non il sistema produttivo si sarebbe dovuto fare carico dei costi derivati dall'inserimento in azienda di questi soggetti.

## **2.2. Il contratto di apprendistato professionalizzante.**

Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di

apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra i 18 anni e i 29 anni. Inoltre, possono essere assunti con questa tipologia contrattuale anche i diciassettenni in possesso di una qualifica professionale ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53. Viene dunque superata, quantomeno con riferimento alla platea dei soggetti interessati, la storica differenziazione tra l'artigianato e gli altri settori.

Saranno i contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale a stabilire, in funzione del tipo di qualificazione da conseguire, la durata del contratto di apprendistato professionalizzante che, in ogni caso, non potrà essere inferiore a 2 anni e superiore a 6. D'altra parte, è possibile sommare i periodi di apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione e quello professionalizzante, purché si rispetti il limite dei 6 anni.

Fermi restando alcuni principi generali, la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, *d'intesa* con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale.

A differenza della prima tipologia di apprendistato, viene previsto un monte ore di formazione di almeno centoventi ore per anno per l'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali che, a differenza della disciplina previgente, saranno tuttavia effettuabili anche in azienda e persino con modalità di formazione a distanza.

Viene dunque meno il principio introdotto dalla stessa legge 24 giugno 1997, n. 196, consistente nella subordinazione del riconoscimento dei benefici contributivi alla partecipazione dell'apprendista alle iniziative di formazione esterne all'azienda.

Saranno i contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, a definire le modalità di erogazione e l'articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende. E questo potrà avvenire anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni.

Anche in questo caso è richiesta la presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate e la registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo.



### **2.3. Il contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.**

Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, per il conseguimento di titoli di studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore di cui all'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, i soggetti di età compresa tra i 18 anni e i 29 anni.

In questo caso la disciplina contenuta nel decreto è decisamente minima, quasi a voler segnalare la possibilità di un utilizzo del contratto di apprendistato per percorsi di alta formazione, come avviene in alcune aree del Paese. Ferme restando le esperienze in corso (il decreto parla di « intese vigenti »), la disciplina e la durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione viene rimessa, per i soli profili che attengono alla formazione, alle regioni, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le Università e le altre istituzioni formative.

### **3. Il contratto di inserimento (ex cfl).**

Destinata integralmente a mutare è invece la disciplina del contratto di formazione e lavoro che viene definitivamente meno. Il legislatore delegato ha preso atto della quasi totale inesistenza di una componente formativa nel contratto di formazione e lavoro, al di là di quella che era la struttura formale della fattispecie, e ne ridisegna dunque la funzione in chiave di inserimento e, soprattutto, di reinserimento nel mercato del lavoro di particolari gruppi di lavoratori.

Stando alla nuova definizione il contratto di inserimento è un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro delle seguenti categorie di persone: *a*) soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni; *b*) disoccupati di lunga durata da 29 fino a 32 anni; *c*) lavoratori con più di 50 anni di età che siano privi di un posto di lavoro; *d*) lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno 2 anni; *e*) donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il

tasso di occupazione femminile <sup>(9)</sup> sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile; *f*) persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

I contratti di inserimento potranno invece essere stipulati da: *a*) enti pubblici economici, imprese e loro consorzi; *b*) gruppi di imprese; *c*) associazioni professionali, socio-culturali, sportive; *d*) fondazioni; *e*) enti di ricerca, pubblici e privati, *f*) organizzazioni e associazioni di categoria.

Restano in ogni caso applicabili, se più favorevoli, le disposizioni di cui all'articolo 20 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di contratto di reinserimento dei lavoratori disoccupati.

Ricalcando uno schema contenuto nella disciplina del contratto di formazione e lavoro, si prevede peraltro che l'utilizzo di detto schema contrattuale, reso appetibile per via di un *mix* di incentivi normativi e anche economici, è subordinato alla circostanza che il datore di lavoro abbia mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia venuto a scadere nei diciotto mesi precedenti. A tal fine non si computano i lavoratori che si siano dimessi, quelli licenziati per giusta causa e quelli che, al termine del rapporto di lavoro, abbiano rifiutato la proposta di rimanere in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, i contratti risolti nel corso o al termine del periodo di prova, nonché i contratti non trasformati in rapporti di lavoro a tempo indeterminato in misura pari a quattro contratti. La disposizione troverà applicazione *ex nunc* e dunque non riguarderà la conversione dei contratti di formazione e lavoro scaduti nel regime di transizione dal nuovo al vecchio regime.

### 3.1. Il piano di inserimento professionale.

Elemento centrale del contratto di inserimento è il c.d. piano di inserimento professionale. Condizione per l'assunzione con contratto di inserimento è infatti la messa a punto, ad opera delle parti contraenti, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire

---

<sup>(9)</sup> Il tasso di occupazione cui si fa riferimento è determinato, *ex* articolo 54, comma 1, lett. *e*), con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo.

I contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, o territoriale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali o da quelle unitarie determineranno, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore. In difetto dei contratti collettivi, decorsi cinque mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca e assiste le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori per promuoverne l'accordo. In mancanza dell'accordo, nei quattro mesi successivi, le modalità di realizzazione delle attività di inserimento o reinserimento del lavoratore saranno stabilite, in via provvisoriamente sostitutiva, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con apposito decreto che tenga conto delle indicazioni dell'eventuale accordo interconfederale di gestione della messa a regime del decreto legislativo 276/2003, e delle prevalenti posizioni espresse dalle parti.

### **3.2. La disciplina del contratto di inserimento.**

Il contratto di inserimento viene equiparato al contratto di lavoro a termine, da cui si differenzia per la presenza di un progetto di inserimento compensato, come detto, da un *mix* di incentivi economici e normativi. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale o territoriale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali o da quelle unitarie, ai contratti di inserimento si applicano infatti, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Il contratto di inserimento dovrà essere stipulato in forma scritta, con indicazione specifica del progetto individuale di inserimento. In mancanza di forma scritta il contratto è nullo e il lavoratore si intenderà assunto a tempo indeterminato.

La durata non potrà essere inferiore a 9 mesi e superiore a 18. Solo nel caso di persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente,

da un grave handicap fisico, mentale o psichico è possibile l'estensione della durata del contratto fino a un massimo di 13 mesi. Il contratto di inserimento non è rinnovabile tra le stesse parti. Eventuali proroghe del contratto sono ammesse entro il limite massimo di durata.

Nel computo del limite massimo di durata non si tiene conto degli eventuali periodi dedicati allo svolgimento del servizio militare o di quello civile, nonché dei periodi di astensione per maternità.

La contrattazione collettiva potrà fissare percentuali massime al suo utilizzo.

#### **4. Gli effetti finanziari della riforma, norme incentivo, sanzioni.**

Sia il contratto di apprendistato che il contratto di inserimento contemplano una serie di incentivi economici e normativi.

Sotto questo secondo aspetto si prevede che, fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato o di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti. Inoltre è possibile assumere il lavoratore in una categoria di inquadramento inferiore di due livelli alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto di apprendistato ovvero è preordinato il progetto di inserimento del lavoratore.

Dove invece il regime di incentivazione dei due istituti è destinato a mutare è quello relativo al quadro degli incentivi di tipo economico.

In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, restano infatti integralmente fermi gli attuali sistemi di incentivazione economica soltanto per l'apprendistato. In caso di contratto di inserimento troveranno invece applicazione gli attuali incentivi economici previsti dalla disciplina in materia di contratto di formazione e lavoro ma solo con esclusivo riferimento a lavoratori deboli.

Lo schema di decreto legislativo amplia, in effetti, la gamma di tipologie contrattuali flessibili per cui è parso ragionevole finalizzare, per un verso, gli incentivi economici del contratto di reinserimento alle sole categorie deboli e mantenere, per l'altro verso, gli incentivi economici assegnati all'apprendistato in quanto ampiamente valorizzata la finalità più propriamente formativa di questo istituto.

Gli attuali incentivi economici dei contratti di formazione e lavoro

vengono pertanto trasferiti a una platea minore di quella attuale (tutti i cittadini tra 15 fino a 32 e anche oltre per legge regionale) posto che troveranno applicazione unicamente per i gruppi di lavoratori assai poco appetibili sul mercato del lavoro rispetto agli attuali beneficiari dei contratti di formazione e lavoro. Il risparmio sugli incentivi al contratto di inserimento (ex cfl) dovrebbero pertanto compensare i maggiori costi della incentivazione del contratto di apprendistato dovuti all'ampliamento della platea dei soggetti interessati. Questo limitato maggiore onere dovrebbe peraltro trovare ampia compensazione anche dalle economie derivanti, più in generale, dal complesso delle disposizioni dello schema di decreto che ambiscono a recuperare ampi segmenti di lavoro nero e grigio con vantaggi non solo per i lavoratori interessati (in termini di maggiori tutele) ma anche per le casse dello stato (in termini di maggiori entrate complessive).

In ossequio all'intento di ridisegnare la tipologia dei contratti formativi in modo da rendere effettive ed efficaci le finalità formative degli istituti in questione, il legislatore ha dettato delle norme sanzionatorie nel caso di mancato rispetto degli scopi formativi di questi strumenti contrattuali. In particolare, in caso di gravi inadempienze nella realizzazione del progetto individuale di inserimento il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento. Nel contratto di apprendistato, in caso di inadempimento nella erogazione della formazione che renda irrealizzabile la finalità per la quale è stato stipulato il contratto, il datore di lavoro, quando ne sia l'esclusivo responsabile, è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

## **5. I tirocini formativi e le altre forme di alternanza lavoro-formazione.**

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, disciplina esclusivamente il contratto di apprendistato e il contratto di inserimento. Il silenzio del legislatore lascia presupporre, in primo luogo, che scompariranno tutte le esperienze di lavoro senza contratto di tipo formativo (piani di inserimento professionale, borse lavoro, ecc.), mentre al confronto con le parti sociali sarà affidato il compito di valutare l'introduzione, come richiede la legge delega, il tirocinio o apprendistato ai fini di subentro nella attività di impresa.

Nessuna modifica sostanziale è poi prospettata con riferimento ai tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24

giugno 1997, n. 196 — se non per il profilo dei tirocini di orientamento estivo — sul presupposto che, al di là di qualche marginale lacuna normativa <sup>(10)</sup>, si tratta di una esperienza che ha dato luogo a risultati più che positivi. Un forte incentivo ai tirocini è del resto dato dal loro inserimento nei percorsi didattici che lo hanno reso uno strumento sostanzialmente obbligatorio per maturare crediti formativi, con il che viene automaticamente garantito un adeguato sviluppo di detta fattispecie.

Il decreto legislativo detta una apposita disciplina per i tirocini estivi di orientamento. La ragione di questa scelta è da individuarsi nella prassi invalsa negli ultimi anni all'utilizzo distorto del contratto di apprendistato. Infatti, si è registrato un aumento delle richieste di apprendistato esclusivamente per il periodo estivo, rendendo così evidente la necessità di individuare un consono strumento contrattuale ed evitare un uso irregolare dell'apprendistato.

I tirocini estivi di orientamento sono quelli promossi, con finalità orientative e di addestramento pratico, durante il periodo delle vacanze estive a favore di un adolescente o di un giovane che non abbia ancora completato il proprio percorso di studi <sup>(11)</sup>.

Il tirocinio deve svolgersi nel periodo della pausa estiva, ossia in quello compreso tra la fine dell'anno accademico e scolastico e l'inizio di quello successivo e, in caso di pluralità di tirocini, non potrà superare la durata massima il cui ambito è tracciato dagli eventi indicati.

Questo strumento contrattuale viene incontro sia alle esigenze del datore di lavoro sia del lavoratore. Innanzitutto, il datore di lavoro ha la possibilità di addestrare un giovane senza incontrare limiti numerici nell'impiego. In altre parole non esistono delle limitazioni quantitative all'impiego di tirocinanti, salvo che sia diversamente stabilito dalla contrattazione collettiva. D'altra parte, il giovane tirocinante potrà godere di una esperienza lavorativa che lo orienti nelle sue scelte future e, inoltre, potrà ottenere una borsa lavoro nel limite massimo di 600 euro mensili.

Questa modalità di tirocinio va ad aggiungersi a quelle già presenti ed inserite nei percorsi didattici per maturare crediti formativi.

---

<sup>(10)</sup> Cfr. M. BIAGI (a cura di), *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità?*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Modena, 2001 e già M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, n. 1.

<sup>(11)</sup> L'adolescente e il giovane devono essere iscritti regolarmente a un ciclo di studi presso l'università o presso un istituto scolastico di ogni ordine e grado, articolo 60, comma 1, d.lgs. 276/2003.

## 12.

### SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO, APPALTO DI SERVIZI, DISTACCO

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La regolazione di struttura. — 3. Somministrazione a termine e a tempo indeterminato. — 4. La regolazione di tipo direzionale. — 5. La disciplina dei rapporti di lavoro e le norme di tutela del lavoratore. — 6. La tutela del prestatore di lavoro sul mercato: formazione e integrazione del reddito. — 7. Le norme a garanzia della trasparenza del mercato della somministrazione di lavoro. — 8. Somministrazione e appalto di servizi. — 9. Il distacco.

#### 1. Premessa.

Nella sistematica legislativa di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, l'istituto della somministrazione è disciplinato non solo nel Titolo III, espressamente dedicato a *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, ma anche nel Titolo II, relativo alla *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*. Disposizioni di un certo rilievo si trovano poi anche nel Titolo VIII, in merito alle *Procedure di certificazione* e, soprattutto, nel Titolo IX, contenente le *Disposizioni transitorie e finali*.

La collocazione della disciplina dell'istituto in diverse sedi è indice non solo della estrema complessità della materia, ma anche del tentativo di differenziare con una maggiore precisione — e consapevolezza analitica — le norme c.d. di struttura, e cioè le norme volte alla organizzazione del mercato della somministrazione di lavoro, dalle norme di tipo direzionale, e cioè le norme dirette a indirizzare il comportamento e le scelte delle parti contrattuali implicate in questa peculiare relazione a tre <sup>(1)</sup>. Obiettivo di questo breve intervento è

---

(1) Per il profilo della regolazione di struttura, in contrapposizione alla regolazione direzionale, cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*,

quello di delineare a grandi linee, e in via di prima interpretazione, la nuova disciplina dell'istituto e il relativo campo di applicazione (2).

## 2. La regolazione di struttura.

Un primo ordine di regole strutturali attiene alle restrizioni del mercato della somministrazione di lavoro (3).

Rispetto alla disciplina attualmente vigente in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro — normativa che viene integralmente abrogata (cfr. l'articolo 85, lettere *a*), *c*), *f*) — il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, amplia indubbiamente il mercato della somministrazione di lavoro. Con la piena estensione alla edilizia e alla agricoltura vengono meno, in primo luogo, le limitazioni di tipo settoriale. Un discorso a parte merita la somministrazione di lavoro nei confronti della Pubblica Amministrazione. Il precetto di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo, secondo cui “il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale” è sul punto smentito dall'articolo 86, comma 9. Nel precisare, sulla falsariga di quanto previsto dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, che la previsione della trasformazione del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore di cui all'articolo 27, comma 1, in caso di somministrazione irregolare (v. *infra*), non trova applicazione nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, si indica altresì che la disciplina della somministrazione trova applicazione nel settore pubblico unicamente per quanto attiene alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. L'abrogazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, peraltro di incerta applicazione nell'ambito del settore pubblico (4), avrebbe in effetti comportato una situazione di completa deregolazione del regime della somministrazione di lavoro precludendo, in ragione della concorrente abrogazione degli articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, il ricorso anche alla fornitura professionale di prestazioni

---

Giappichelli, Torino, 1999, nonché *infra* il contributo su *Regolazione del mercato e modello organizzativo* (Parte II, Sez. A).

(2) In tema cfr. altresì i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

(3) Per una valutazione più articolata di questo tipo di normazione, anche alla luce della esperienza comparata, cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., 212 ss.

(4) In dottrina cfr., per tutti, M.T. CARINCI, *La fornitura di lavoro altrui*, Giuffrè, Milano, 2000, 104 ss.



di lavoro temporaneo. In attesa di un intervento di armonizzazione della disciplina del lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione alle disposizioni contenute nella riforma Biagi, preannunciato dall'articolo 86, comma 8 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è stato dunque fatto salvo il regime *quo ante*.

Anche rispetto alle ipotesi in cui è vietato il ricorso alla somministrazione di lavoro si registra una significativa restrizione dei divieti contemplati nella disciplina attualmente in vigore. Sulla falsariga della disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 — rispetto alla quale si cerca di delineare una perfetta simmetria <sup>(5)</sup> — il contratto di somministrazione di lavoro è ora vietato unicamente per la sostituzione di lavoratori in sciopero e da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche. Inoltre, salva diversa intesa tra le parti sociali, la somministrazione di lavoro è vietata presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione ovvero presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione.

### 3. Somministrazione a termine e a tempo indeterminato.

Rispetto alle restrizioni del mercato proprie della regolazione di tipo strutturale, una volta confermato nella sostanza — seppure in un quadro normativo rinnovato in funzione dell'obiettivo della regolazione unitaria delle agenzie per il lavoro — il regime autorizzatorio ai

---

(5) Rispetto al regime dei divieti, la simmetria opera, a ben vedere, non solo con il contratto di lavoro a termine, ma anche con la nuova figura del lavoro intermittente che, non a caso, è costruita sulla falsariga della somministrazione di lavoro. Per questa impostazione, che vede il lavoro intermittente come un ideale sviluppo della fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia, cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in RIDL, 2001, 257-289, ora in L. MONTUSCHI, M. TRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 149 ss.

fini della abilitazione alla somministrazione di lavoro <sup>(6)</sup>, il vero profilo di novità attiene ovviamente alla apertura a forme di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*) <sup>(7)</sup>. Il contratto di somministrazione di lavoro può ora essere concluso non solo a termine, come previsto nella legge 24 giugno 1997, n. 196, ma anche, in presenza di ragioni oggettive specificate dalla legge o dalla contrattazione collettiva, a tempo indeterminato.

Rispetto a quest'ultima ipotesi il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nel tentativo di strutturare e regolarizzare prestazioni di lavoro oggi svolte in forme alquanto discutibili e prive di garanzie sostanziali per i lavoratori <sup>(8)</sup>, tipizza una serie di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo che, in concorrenza rispetto all'attuale regime degli appalti di servizi, consentono *ex lege*, senza cioè ulteriori specificazioni, la somministrazione a tempo indeterminato: servizi di pulizia, custodia, portineria; servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci; gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato; costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione; l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa.

A queste ragioni se ne aggiungono altre particolarmente innovative a sostegno del sistema produttivo e delle imprese: attività specialistiche di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del

---

<sup>(6)</sup> Rispetto al profilo dei requisiti di ordine giuridico e finanziario alla abilitazione della somministrazione di lavoro rinvio, anche in chiave comparata, a M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., spec. 229 ss.

<sup>(7)</sup> Sullo schema dello *staff leasing* cfr. G. MAUTONE, *Fornitura di manodopera a tempo indeterminato: lo staff leasing negli Stati Uniti*, in *DRI*, 1999, n. 1, cui *adde*, più recentemente, L. CORAZZA, *Il modello statunitense dello Staff Leasing e la somministrazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego ecc.*, cit.

<sup>(8)</sup> Tale profilo è bene evidenziato, tra i primi, da P. ICHINO, *Spazi attuali e prospettive del leasing di manodopera*, in *RIDL*, 1992, III, 119 cui *adde* ID., *La disciplina della segmentazione del processo produttivo*. Relazione introduttiva e replica conclusiva alle *Giornate di studio Aidlass di Trento del 4-5 giugno 1999*, ora in AA.VV., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Giuffrè, Milano, 3 ss. e 361 ss.

personale, ricerca e selezione del personale; servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati; attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale, gestione di *call-center*, nonché tutte le attività connesse alla fase di avvio di una nuova attività nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

Queste attività potranno essere svolte tanto da agenzie di somministrazione di tipo generalista che, limitatamente a ciascuna singola attività, da agenzie di tipo specialistico <sup>(9)</sup>. Rispetto al regime degli appalti di servizi (v. *infra*), l'indubbio maggiore costo dei servizi offerti dalle agenzie di somministrazione (a cui si applicano, in particolare, sia la trattenuta del 4 per cento sui trattamenti retributivi sia la regola della parità di trattamento) sarà probabilmente bilanciato dalla qualità del servizio offerto che, in molti casi, verrà ad assumere profili di elevatissima professionalità i quali potranno essere soddisfatti solo attraverso forza-lavoro particolarmente qualificata e formata (anche attraverso il fondo per la formazione di cui all'articolo 12 del decreto). Né può essere trascurata la circostanza che le agenzie di somministrazione di lavoro risultano esentate sia dagli oneri procedurali per i licenziamenti collettivi sia dall'obbligo di riserva per i portatori di handicap. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, esclude inoltre la computabilità del personale avviato dal somministratore presso l'utilizzatore dal computo nell'organico di quest'ultimo, "ai fini dell'applicazione di normative di legge o di contratto". Anche sul piano normativo il ricorso alla somministrazione di lavoro viene dunque incentivato in alternativa all'appalto di servizi.

Per questa ragione, nella nuova disciplina sono state anche introdotte delle modifiche alla impalcatura concettuale della normativa previgente, che paralizzava la possibilità per le agenzie di lavoro interinale di fidelizzare la propria forza lavoro. Alla stregua della nuova disciplina la nullità delle clausole, contenute nel contratto di lavoro ovvero nel contratto di somministrazione, e dirette a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine del contratto di somministrazione è stabilita unicamente nei

---

<sup>(9)</sup> Cfr. *infra* il contributo di S. SPATTINI nella Parte II, Sez. (A).

casi di assunzione a tempo determinato. Tuttavia, anche in questi casi sarà pur sempre possibile ricorrere a dette clausole previa corresponsione al prestatore di lavoro di una adeguata indennità, secondo quando stabilito dal contratto collettivo applicabile al somministratore.

Accanto alla tipizzazione *ex lege* si rinvia poi alla contrattazione collettiva, nazionale o territoriale, il compito di individuare, anche in relazione ad attività non marginali del ciclo produttivo dell'utilizzatore, ulteriori ipotesi di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato. Si affida dunque al controllo sociale l'espansione dell'istituto al di fuori di attività che già oggi sono oggetto di ampia esternalizzazione tramite lo strumento — sicuramente meno garantista per il lavoratore — degli appalti di servizi.

Come si vede, eccetto che per le ipotesi di localizzazione di nuove attività nelle aree Obiettivo 1 e di gestione con regolari rapporti di lavoro subordinato dei *call-center*, non sarà possibile, come pure paventato da più parti (c'è chi ha impropriamente parlato di “scatole cinesi”), destrutturare e svuotare le aziende affidandole integralmente a lavoratori in affitto. La somministrazione a tempo indeterminato sarà infatti possibile solo per ipotesi marginali e normalmente già appaltate all'esterno; al di là di queste ipotesi, il ricorso allo *staff leasing* sarà invece possibile unicamente nei casi previsti dalla contrattazione collettiva (anche in questo caso, come avviene per tutto il decreto, con la riserva della abilitazione alla tipizzazione di nuove ipotesi ai soli sindacati comparativamente più rappresentativi). Vero è dunque che il nuovo regime rappresenta non solo una opportunità per le imprese rispetto alle logiche della esternalizzazione, ma anche un significativo innalzamento delle tutele dei lavoratori che, come accennato, svolgono ora gran parte di queste attività attraverso semplici appalti di servizi privi di significativa regolazione <sup>(10)</sup>.

Anche rispetto alla somministrazione di lavoro a termine si registra una significativa novità posto che, ai sensi dell'articolo 20, comma 4, “la somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore”. Alla contrattazione collettiva nazionale è invece rinviata la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della som-

---

<sup>(10)</sup> Evidenzia questo profilo, con la consueta chiarezza, P. ICHINO, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, in *DRI*, 2002, n. 3, 389 ss.

ministrazione a tempo determinato in conformità, ancora una volta, con la disciplina di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Nel caso della somministrazione di lavoro a termine, la tecnica di normazione è stata dunque quella del ricorso a « clausole generali »; una tecnica a lungo osteggiata da una parte della dottrina giuslavoristica, in quanto possibile fonte di degenerazione dell'istituto, e, comunque, elemento di estrema incertezza nella applicazione del diritto tale da poter innescare — si è detto nei primi commenti a caldo <sup>(11)</sup> — un contenzioso giudiziario dalle dimensioni imprevedibili. Una preoccupazione, quest'ultima, subito evidenziata dai primi commentatori del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 — che, come detto, e come peraltro anticipato in sede dottrinale <sup>(12)</sup>, ha costituito il punto di riferimento della riforma della somministrazione a tempo determinato — secondo cui non è peraltro da escludere che in futuro, stante i variabili umori della magistratura, « il partito della liberalizzazione debba amaramente pentirsi dell'operazione oggi imposta e sostanzialmente sconfitta in linea di principio » <sup>(13)</sup>.

Per arginare questo tipo di critiche, smentite peraltro nella pratica dal significativo decollo del nuovo lavoro a termine <sup>(14)</sup>, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non esita ora ad affermare a chiare lettere, troncando in radice ogni possibile interpretazione di segno contrario, che « ai fini della valutazione delle ragioni di cui

---

<sup>(11)</sup> In questo senso cfr. P. ICHINO, *Contratti a termine un decreto trappola*, in *Il Corriere della sera* del 12 ottobre 2001, 1 e 15. Per una confutazione della tesi di Ichino cfr. M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 32 ss.

<sup>(12)</sup> Cfr. M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, cit. cui adde M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego ecc.*, cit., 24-25.

<sup>(13)</sup> Così G. PERA, *Sul contratto di lavoro a termine e sul regime sanzionatorio del licenziamento ingiustificato*, relazione al Convegno di Trieste del 6 ottobre 2001 in ricordo di Cecilia Assanti, aderendo alle critiche sollevate da F. TOFFOLETTO ne *Il Sole 24-Ore* del 10 luglio 2001, 13 e di P. ICHINO, *Contratti a termine un decreto trappola*, cit. Per un tentativo di confutare queste tesi dottrinali rinvio al mio *Apposizione del termine*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. 93 ss.

<sup>(14)</sup> Si vedano i rapporti di monitoraggio sulle politiche della occupazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in [www.minwelfare.it](http://www.minwelfare.it)).

all'articolo 20, commi 3 e 4, che consentono la somministrazione di lavoro, il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento della esistenza delle ragioni che la giustificano e non può essere esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano all'utilizzatore ».

In conclusione di questa breve rassegna delle norme di struttura del nuovo istituto va peraltro rilevato che non pare trovare solido fondamento la tesi della illegittimità costituzionale del nuovo quadro legale per eccesso di delega. L'abrogazione degli articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, pur non espressamente contemplata nella legge delega, è infatti coperta dall'ampio precetto di cui lettera o) dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 febbraio 2003, n. 30, che dispone la « abrogazione espressa di tutte le normative, anche se non espressamente indicate nelle lettere da a) a n), che sono direttamente o indirettamente incompatibili con i decreti legislativi emanati ai sensi del presente articolo » (15).

In effetti la sistematica del nuovo istituto della somministrazione di lavoro ha richiesto la definizione di un disegno normativo unitario della fornitura temporanea di lavoro e della fornitura continuativa o a tempo indeterminato. In questa prospettiva, volta a incardinare lo *staff leasing* sul terreno consolidato del lavoro interinale, la disciplina di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196, è alla fine risultata incompatibile, seppure solo indirettamente, con l'impianto unitario della somministrazione di lavoro. Vero è, peraltro, che i pilastri della legge 24 giugno 1997, n. 196, sono sostanzialmente stati tutti confermati (16), realizzando il nuovo impianto normativo un adattamento — e dunque una semplice riscrittura (17) — dei principi e delle logiche della fornitura di lavoro temporaneo in funzione della costruzione di una figura unitaria di somministrazione di lavoro, rispetto alla quale l'elemento della temporaneità della esigenza aziendale (18) perde valore di tratto caratteriz-

---

(15) In questo senso cfr. anche R. DEL PUNTA, *Articolo 1, comma 2, lett. m), n), o). Appalto, divieto di interposizione, Somministrazione di manodopera, comando*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 65.

(16) Come del resto ipotizzato dalla dottrina. Cfr. M. SALA CHIRI, *Subfornitura e appalto di servizi*, in *ADL*, 2003, 244.

(17) Anche in questo caso come ipotizzato in ambito dottrinale. Cfr. R. DEL PUNTA, *Articolo 1, comma 2, lett. m), n), o) ecc.*, cit., 65.

(18) Elemento di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 24 giugno 1997, n. 196.

zante, essendo ora la somministrazione a termine riferibile a ragioni oggettive relative anche « all'ordinaria attività dell'utilizzatore » (articolo 20, comma 4). Tanto è vero che non pare più corretto parlare di fornitura o somministrazione di *lavoro temporaneo* ma, semmai, di fornitura o somministrazione temporanea, e cioè a termine, di lavoro.

Rispetto all'impianto della legge 24 giugno 1997, n. 196, viene indubbiamente meno il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione dei casi di ricorso alla somministrazione a tempo determinato. Ma anche in questo caso non pare possibile parlare di eccesso di delega, in considerazione della concezione unitaria dell'istituto della somministrazione di lavoro. Ed in effetti, come richiede la legge 14 febbraio 2003, n. 30, le ragioni di carattere tecnico, produttivo, od organizzativo, che consentono la somministrazione di manodopera sono puntualmente individuate dalla legge (nel caso della somministrazione a termine e, per ipotesi specifiche, nella somministrazione a tempo indeterminato) ovvero dalla contrattazione (nel caso della somministrazione a tempo indeterminato, al di fuori dei casi tipizzati *ex lege*), fermo restando che sarà poi compito della contrattazione collettiva individuare, con specifico riferimento alla somministrazione a termine, tetti percentuali massimi in parallelo con quanto disposto dall'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Vero è che, come dovrebbe oramai essere chiaro a questo punto, cambia sostanzialmente la finalità dell'istituto in ragione del fatto che, analogamente a quanto già avvenuto con riferimento al contratto di lavoro a termine, viene meno il requisito della temporaneità della prestazione (il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo di cui all'articolo 1, comma 1, legge n. 196/1997) come condizione per il ricorso alla somministrazione a termine. In altri termini, e coerentemente a quanto avvenuto con in materia di assunzioni a tempo determinato *ex* articolo 1, decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, il nostro ordinamento si orienta nuovamente verso l'originaria ispirazione antifraudolenta della disciplina del lavoro temporaneo <sup>(19)</sup>, escludendo

---

Sul punto cfr. i contributi raccolti in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro, Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>(19)</sup> Sulla originaria funzione antifraudolenta della normativa sul lavoro temporaneo cfr. G. GIUGNI, *Intervento*, in *Il lavoro a termine*, Atti delle giornate di studio di Sorrento 14-15 aprile 1978, Giuffrè, Milano, 1979, 125, che si richiama in proposito allo studio di G. BALZARINI, *La disciplina del contratto a tempo determinato*, Giuffrè, Milano, 1966. Con specifico riferimento alla somministrazione di manodopera cfr.

ogni opzione verso la pura e semplice rigidità nella occupazione cui avevano dato luogo le degenerazioni interpretative della legge 18 aprile 1962, n. 230, e della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, volte a imporre vincoli e condizionamenti nella gestione flessibile della forza-lavoro <sup>(20)</sup>. In questa prospettiva si spiega anche il venir meno del rinvio alla contrattazione collettiva per la determinazione delle ipotesi di somministrazione a termine, nel senso che viene logicamente (e giuridicamente) meno la necessità di rinviare alla contrattazione collettiva la specificazione delle esigenze di natura temporanea che consentono la fornitura temporanea di lavoro altrui.

E la stessa delega contenuta nella legge 14 febbraio 2003, n. 30, del resto, che orienta il legislatore delegato verso una ispirazione antifraudolenta della nuova disciplina, in funzione dell'obiettivo di vietare — e reprimere, mediante la nuova figura della somministrazione fraudolenta di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — ipotesi di intermediazione o interposizione nei rapporti di lavoro volte a ledere i diritti dei lavoratori. Ciò su cui dunque incide il decreto, in perfetta coerenza con quanto prevede la proposta europea di regolazione del lavoro interinale <sup>(21)</sup>, è invece la soppressione di tutte quelle norme finalizzate esclusivamente all'obiettivo di irrigidire in sé l'uso della manodopera, anche là dove non esistano istanze di tutela del lavoro. L'articolo 4 della proposta di direttiva europea è infatti perentorio nell'affermare che restrizioni e proibizioni alla fornitura di lavoro sono ammissibili unicamente se basate su motivi di interesse generale e, in particolare, su esigenze di tutela dei lavoratori e che, pertanto, è compito degli Stati membri eliminare ogni restrizione o proibizione che non trova una siffatta giustificazione.

---

invece A. CESSARI, *In tema di interposizione nelle prestazioni di lavoro*, in *DL*, 1961, I, 128 ss. Per la tesi volta a individuare nel sostegno alla occupazione stabile la *ratio* della disciplina sul lavoro temporaneo, cfr. tuttavia la puntigliosa argomentazione di L. MENGHINI, *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1980, spec. 1-73.

<sup>(20)</sup> Sul punto, per i necessari approfondimenti, che non possono essere sviluppati in questa sede, cfr. M. TIRABOSCHI, *Apposizione del termine*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, cit. Conferma il venir meno del requisito della temporaneità della prestazione rispetto alla apposizione del termine la recente circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>(21)</sup> Cfr. M. COLUCCI, *Verso una regolamentazione europea della somministrazione di lavoro temporaneo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego ecc.*, cit.



#### 4. La regolazione di tipo direzionale.

Rispetto al secondo tipo di regolazione del mercato della somministrazione di lavoro, quella cioè di tipo direzionale, un primo ordine di regole attiene alla predeterminazione legale del regolamento negoziale<sup>(22)</sup>. Individuati i soggetti abilitati — mediante il rilascio di apposita autorizzazione — a operare nel mercato della somministrazione di lavoro e indicati i casi e i settori per i quali è lecito il ricorso a tale tipologia di lavoro, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, intende dunque incidere anche sul comportamento e sulle scelte di chi fornisce e di chi utilizza prestazioni di lavoro temporaneo.

Lo strumento utilizzato, a questo riguardo, è quello della predeterminazione della forma e dei contenuti del regolamento negoziale, secondo una prospettiva di regolazione delle tipologie di lavoro flessibile che, pur consapevole dei rischi di appesantimento burocratico, ha da tempo rivalutato l'importanza del formalismo giuridico<sup>(23)</sup>.

Il contratto di somministrazione di manodopera deve dunque essere stipulato in forma scritta e deve contenere i seguenti elementi: gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore; il numero dei lavoratori da somministrare; le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che consentono la somministrazione di lavoro; l'indicazione della presenza di eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore e delle misure di prevenzione adottate; la data di inizio e la durata prevista del contratto di somministrazione; le mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e il loro inquadramento; il

---

(22) Per una valutazione più articolata di questo tipo di normazione, anche alla luce della esperienza comparata, rinvio ancora a M. TRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., 212 e ss.

(23) Nel corso dei decenni passati autorevole dottrina (cfr. A. LYON-CAEN, *Le recours au travail à durée limitée*, in *DS*, 1983, spec. 15-16) si era domandata quale significato potesse avere, da questo punto di vista, la « protection d'une volonté soumise (...) Il faut croire que dans le formalisme contractuel des relations de travail, il y a beaucoup plus qu'une fonction de protection du consentement ». L'evoluzione più recente della riflessione dottrinale porta tuttavia a rivalutare il formalismo contrattuale. Cfr., in questa prospettiva, G. FERRARO, *Formalismo giuridico e diritto del lavoro*, in G. FERRARO, *Autonomia e poteri nel diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1992, 132-166 e spec. 141, che evidenzia come la concezione tradizionale del formalismo giuridico nel diritto del lavoro, quale « tecnica di tutela inadeguata in un rapporto in cui il potere negoziale è completamente squilibrato a favore del datore di lavoro » sia a ben vedere limitata e superficiale in quanto non solo « sottintende una concezione riduttiva e parziale del significato del formalismo giuridico, ma altresì, trascura le numerose varianti morfologiche in cui può esprimersi, e le funzioni che può assolvere ».

luogo, l'orario e il trattamento economico e normativo delle prestazioni lavorative. Ai fini della regolazione del contratto commerciale che lega l'utilizzatore alla agenzia di somministrazione di lavoro si richiede altresì di indicare nel contratto di somministrazione i seguenti elementi: l'assunzione da parte del somministratore della obbligazione del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico, nonché del versamento dei contributi previdenziali; l'assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti in favore dei prestatori di lavoro; la assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di comunicare al somministratore i trattamenti retributivi applicabili ai lavoratori comparabili; l'assunzione da parte dell'utilizzatore, in caso di inadempimento del somministratore, dell'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico nonché del versamento dei contributi previdenziali, fatto salvo il diritto di rivalsa verso il somministratore.

Nell'indicare gli elementi richiesti dalle leggi le parti dovranno peraltro recepire le indicazioni contenute nella contrattazione collettiva.

Le informazioni contenute nel contratto di somministrazione, nonché la data di inizio e la durata prevedibile dell'attività lavorativa presso l'utilizzatore, devono essere comunicate per iscritto al prestatore di lavoro da parte del somministratore all'atto della stipulazione del contratto di lavoro ovvero all'atto dell'invio presso l'utilizzatore.

In mancanza di forma scritta, con indicazione degli elementi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* dell'articolo 21, comma 1, il contratto di somministrazione è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore.

L'intervento di tipo direzionale si manifesta tuttavia già nelle fasi antecedenti alla conclusione del contratto, con disposizioni finalizzate alla tutela del lavoratore contro pratiche o trattamenti discriminatori nell'accesso al mercato della somministrazione di lavoro e contro pubblicità ingannevoli o menzognere. Particolare attenzione è riservata alla regolamentazione delle pubblicità delle offerte di lavoro, alle tecniche di selezione del candidato, nonché al trattamento e alla elaborazione dei dati sensibili riguardanti il lavoratore.

In primo luogo, è fatto divieto alle agenzie di somministrazione di lavoro di effettuare qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione di lavoratori, anche con il loro consenso, in base alle convinzioni personali, alla affiliazione sindacale o politica, al

credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, alla età, all'handicap, alla razza, all'origine etnica, al colore, alla ascendenza, all'origine nazionale, al gruppo linguistico, allo stato di salute nonché ad eventuali controversie con i precedenti datori di lavoro, a meno che non si tratti di caratteristiche che incidano sulle modalità di svolgimento della attività lavorativa o che costituiscano un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa. È altresì fatto divieto di trattare dati personali dei lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo.

Particolarmente significative, in questa prospettiva, sono anche le disposizioni relative alla pubblicità delle attività di somministrazione di lavoro e al controllo della veridicità delle offerte di lavoro pubblicate sulla stampa. Sono infatti vietate comunicazioni, a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, in qualunque forma effettuate, se rese in forma anonima. In tutte le comunicazioni verso terzi, anche a fini pubblicitari, utilizzando qualsiasi mezzo di comunicazione, ivi compresa la corrispondenza epistolare ed elettronica, e nelle inserzioni o annunci per la ricerca di personale, le agenzie del lavoro — e, dunque, anche le agenzie di somministrazione di lavoro — dovranno indicare gli estremi del provvedimento di autorizzazione (ed eventualmente accreditamento) al fine di consentire al lavoratore, e a chiunque ne abbia interesse, la corretta e completa identificazione del soggetto stesso.

Un rilievo centrale, come visto <sup>(24)</sup>, assume poi l'obbligo di interconnessione delle agenzie di somministrazione di lavoro con la borsa continua nazionale del lavoro, che diviene uno dei requisiti per la stessa abilitazione alla somministrazione di lavoro, e il correlativo obbligo di assicurare ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati, e garantire l'ambito di diffusione dei dati medesimi indicato dai lavoratori stessi, anche ai fini del pieno soddisfacimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione.

Infine, a tutela del prestatore di lavoro è fatto divieto alle agenzie di somministrazione di lavoro di esigere o comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dal lavoratore. I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di

---

(24) Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale potranno comunque stabilire che tale divieto non trova applicazione per specifiche categorie di lavoratori altamente professionalizzati o per specifici servizi offerti dalla agenzie di somministrazione di lavoro.

## **5. La disciplina dei rapporti di lavoro e le norme di tutela del lavoratore.**

Sempre nell'ambito della disciplina di tipo direzionale, indubbia centralità assume la disciplina dei rapporti di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro e, segnatamente, la regolamentazione a tutela del lavoratore.

Come già accadeva in vigenza della legge 24 giugno 1997, n. 196, l'assunzione del lavoratore può avvenire a tempo determinato ovvero a tempo indeterminato. Nell'ipotesi in cui i lavoratori vengano assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato essi rimangono a disposizione del somministratore per i periodi in cui non svolgono la prestazione lavorativa presso un utilizzatore <sup>(25)</sup>, salvo che esista una giusta causa o un giustificato motivo di risoluzione del contratto di lavoro.

Rispetto al regime previgente si procede tuttavia a una significativa semplificazione della materia, anche in ragione della ammissibilità di somministrazioni continuative o a tempo indeterminato.

Nel caso di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato i rapporti di lavoro tra somministratore e prestatori di lavoro sono infatti soggetti alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali. Non è dunque fatto obbligo di procedere necessariamente ad assunzioni a tempo indeterminato e a tempo pieno, in quanto trovano applicazione le normali regole del diritto del lavoro. In caso di somministrazione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro è invece soggetto alla disciplina di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, per quanto compatibile. Il termine inizialmente posto al contratto di lavoro può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata prevista dai contratti collettivi applicati

---

<sup>(25)</sup> Trova in questo caso applicazione la disciplina della c.d. indennità di disponibilità costruita sulla falsariga della legge 24 giugno 1997, n. 196. Cfr., da ultimo, A. NICCOLAI, *Lavoro temporaneo e autonomia privata*, Giappichelli, Torino, 2003, 285.

dal somministratore. Al di là dell'istituto della proroga saranno plausibilmente i contratti collettivi per le agenzie di somministrazione di lavoro a specificare concretamente le modalità di applicazione della disciplina del contratto di lavoro a termine nel settore della somministrazione di lavoro.

In tutti i casi di somministrazione di lavoro il prestatore di lavoro non è poi computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini della applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla materia dell'igiene e della sicurezza sul lavoro.

Rispetto alle tutele del prestatore di lavoro, il punto cardine della intera disciplina è rappresentato dalla applicazione del principio di parità di trattamento. I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno infatti diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte <sup>(26)</sup>.

Attraverso la regola della parità di trattamento si tronca in radice ogni polemica circa la mercificazione del lavoro cui darebbero luogo, come è stato sostenuto nel corso del dibattito parlamentare relativo alla approvazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, le agenzie di somministrazione di lavoro.

Come dimostra l'esperienza comparata <sup>(27)</sup>, negli ordinamenti dove opera la regola della parità di trattamento il ricavo netto dell'agenzia di somministrazione di manodopera non si fonda — logicamente — sulla differenza tra quanto percepito dall'impresa cliente e quanto corrisposto al lavoratore: assicurata la parità rispetto ai lavoratori dell'impresa utilizzatrice, il margine di lucro dell'impresa di somministrazione non potrà infatti che basarsi sulla capacità di fornire in modo tempestivo e professionale prestazioni di lavoro che sarebbero eccessivamente costose per la singola impresa senza l'intervento dell'intermediario, o che, comunque, si caratterizzano per particolari contenuti o qualità (per esempio in caso di qualifiche o competenze non agevolmente reperibili sul mercato o per lavori che richiedono particolare professionalità). L'utile ricavato dalla impresa di somministrazione, in questi casi, si giustifica allora come profitto in ragione della assunzione di un rischio

---

<sup>(26)</sup> Su questo principio, anche con valutazione di ordine comparato, rinvio al mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cui *adde*, più recentemente, A. NICCOLAI, *Lavoro temporaneo e autonomia privata*, cit.

<sup>(27)</sup> Ancora M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., §§ 8.1.2.1 e 8.1.2.2.

tipico d'impresa in quanto l'impresa di somministrazione è costretta a offrire sul mercato un servizio che, dal punto di vista del prezzo della singola prestazione lavorativa, comporta un costo superiore rispetto a quello che sopporterebbe, naturalmente in astratto, l'impresa utilizzatrice se dovesse assumere direttamente il lavoratore. Tanto più che, in questi casi, opera la trattenuta del 4 per cento sulla retribuzione per alimentare il fondo per la formazione e l'integrazione del reddito dei lavoratori (v. *infra*). Per contro, il maggior costo di fatto sostenuto dalle imprese utilizzatrici che si rivolgono alle agenzie di somministrazione, unitamente alla circostanza che non tutte le responsabilità tipiche di chi utilizza una prestazione lavorativa vengono meno, dovrebbe indurre a richiedere la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo solo in presenza di cause oggettive e reali. È per questo che la somministrazione di lavoro è ancorata alla presenza di ragioni tecniche, organizzative e produttive.

Il precetto della parità di trattamento può tuttavia non trovare applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con regioni, centri per l'impiego ed enti locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(28)</sup>. Si tratta di una misura promozionale, volta all'inserimento delle fasce deboli, che riflette analogo disposizione contenuta, in una ottica di promozione concreta delle pari opportunità, nella proposta di direttiva europea sul lavoro interinale <sup>(29)</sup> di cui questa disposizione si fa per molti versi anticipatrice.

Rimangono invece sostanzialmente confermati, ed estesi alla somministrazione a tempo indeterminato, gli aspetti caratterizzanti della ripartizione di diritto, obblighi e responsabilità tra utilizzatore e somministratore che caratterizzavano la disciplina della fornitura di lavoro temporaneo *ex* articoli 1-11, legge 24 giugno 1997, n. 196: il principio di solidarietà tra utilizzatore e somministratore in relazione ai trattamenti retributivi e i contributi previdenziali, le stesse disposizioni di natura previdenziale <sup>(30)</sup>, le norme in materia di erogazioni economiche

---

<sup>(28)</sup> Cfr. il contributo di L. DEGAN e P. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

<sup>(29)</sup> Cfr. M. COLUCCI, *Verso una regolamentazione europea della somministrazione di lavoro temporaneo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

<sup>(30)</sup> L'unica novità, conformemente alla delega, è che nel settore agricolo e in

correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti o collegati all'andamento economico dell'impresa, la particolare disciplina prevenzionistica di attuazione peraltro di una direttiva europea (la n. 383/91/CE), le disposizioni in materia di responsabilità civile, le conseguenze in caso di impiego in mansioni superiori o comunque a mansioni non equivalenti a quelle dedotte in contratto, la disciplina del potere disciplinare, ecc. <sup>(31)</sup>. Sostanzialmente confermata è anche la disciplina relativa ai diritti sindacali e alle garanzie collettive <sup>(32)</sup>.

## **6. La tutela del prestatore di lavoro sul mercato: formazione e integrazione del reddito.**

Un aspetto importante, che si collega alla possibilità di forme di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, è quello relativo alla interruzione delle commesse e, conseguentemente, alla fine dei lavori. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, stabilisce, a questo proposito, che le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 23 luglio 1991, n. 223, non trovano applicazione nel caso di fine dei lavori connessi alla somministrazione. In questo caso trovano applicazione l'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 e le innovative tutele del lavoratore di cui all'articolo 12 dello stesso decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Oltre alla formazione si prevede infatti un meccanismo per alimentare un fondo a sostegno del reddito dei lavoratori assunti a tempo indeterminato in caso di fine lavori.

Rispetto alle tutele sul mercato viene in primo luogo confermato il fondo per la formazione. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono infatti tenuti a versare ad apposito fondo bilaterale (presumibilmente all'attuale fondo per la formazione) un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato intesi, in particolare, a

---

caso di somministrazione di lavoratori domestici trovano applicazione gli oneri previdenziali e assistenziali previsti dai relativi settori.

<sup>(31)</sup> Per tutti questi profili si rinvia alla manualistica e agli studi monografici sul lavoro temporaneo. Da ultimo cfr. A. NICCOLAI, *Lavoro temporaneo e autonomia privata*, cit., e *ivi* ampi riferimenti bibliografici.

<sup>(32)</sup> *Ibidem*.

promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.

I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono altresì tenuti — ed è questa la vera novità — a versare ad apposito fondo bilaterale un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. In questo caso le risorse saranno destinate a: *a)* iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; *b)* iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; *c)* iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni; *d)* per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

Gli interventi e le misure di formazione, inserimento professionale e integrazione del reddito dei lavoratori saranno attuati nel quadro delle politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, in un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel predetto ambito.

I fondi destinati all'ente o agli enti bilaterali saranno attivati a seguito di autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica — e anche questa è una novità — della congruità, rispetto alle finalità istituzionali previste dal decreto, dei criteri di gestione e delle strutture di funzionamento del fondo stesso, con particolare riferimento alla sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali mantiene la vigilanza sulla gestione dei fondi.

## **7. Le norme a garanzia della trasparenza del mercato della somministrazione di lavoro.**

Un gruppo specifico di norme — a cavallo tra regolazione di struttura e regolazione direzionale <sup>(33)</sup> — attiene infine alla trasparenza

---

<sup>(33)</sup> Per l'impostazione del problema rinvio al mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., 250 ss.



del mercato della somministrazione di lavoro e ai relativi profili sanzionatori.

Detto della abrogazione della legge n. 1369/1960, e dei relativi divieti in materia di intermediazione nei rapporti di lavoro contenuti nella legge n. 264/1949, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in conformità alla delega, detta una sostanziale conferma del regime sanzionatorio civilistico e penalistico previsto per i casi di violazione della disciplina della mediazione privata nei rapporti di lavoro, prevedendo altresì specifiche sanzioni penali per le ipotesi di esercizio abusivo di intermediazione privata nonché un regime sanzionatorio più incisivo nel caso di sfruttamento del lavoro minorile.

Rispetto alle sanzioni penali si prevede, in primo luogo, che l'esercizio delle attività di somministrazione di lavoro, in assenza di apposita autorizzazione è punito con la sanzione dell'ammenda da 500 a 2.500 euro e, nelle ipotesi di caporalato, con il sequestro del mezzo di trasporto eventualmente adoperato a questo fine. Se vi è scopo di lucro, la pena è dell'arresto fino a dodici mesi e l'ammenda è aumentata fino al triplo. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

L'esercizio della attività di somministrazione di lavoro in assenza di apposita autorizzazione è inoltre punita con la sanzione dell'ammenda di 5 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione.

Nei confronti dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti non autorizzati ovvero che violi le disposizioni di cui all'articolo 20, commi 1, 3, 4 e 5, e 21, commi 1, 2 e 3, sulla somministrazione di lavoro, trovano applicazioni specifiche sanzioni amministrative nonché le stesse sanzioni penali rivolte a colpire lo pseudo somministratore.

Al di là di una completa ricostruzione del quadro sanzionatorio, che non rileva in questa sede, ciò che occorre evidenziare è la previsione di due distinti regimi sanzionatori, uno rivolto alla somministrazione irregolare e l'altro, in funzione della ispirazione antifraudolenta del decreto, relativo alla somministrazione fraudolenta.

Quando la somministrazione di lavoro avvenga al di fuori dei limiti e delle condizioni di cui agli articoli 20 e 21, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*), il lavoratore può chiedere, mediante ricorso giudiziale, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di chi ne ha effettivamente utilizzato la prestazione, con effetto dall'inizio della somministrazione. È questo il caso della somministrazione irrego-

lare <sup>(34)</sup>; regime innovativo che è reso possibile in quanto il decreto legislativo in esame non fornisce una definizione legale della somministrazione, ma, più semplicemente, si limita a definirne condizioni di regolare utilizzazione e di liceità. In altri termini, il rapporto interpositorio irregolare rimane pur sempre un contratto di somministrazione di lavoro, che come tale produrrà gli effetti voluti da utilizzatore e somministratore, ma questo solo se — e fino a quando — il prestatore di lavoro non ne richieda la conversione — che peraltro, come anticipato *supra*, non trova applicazione nella Pubblica Amministrazione — in un contratto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore.

Quando invece la somministrazione di lavoro sia posta in essere con la *specificata finalità* di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al lavoratore, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dispone un regime sanzionatorio assai più incisivo e dissuasivo: somministratore e utilizzatore sono infatti puniti con le robuste sanzioni penali e amministrative — contemplate negli articoli 18 e 19 (e poco sopra sintetizzate) —, a cui si aggiunge una ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e ciascun giorno di somministrazione. È questo il caso della somministrazione fraudolenta.

## 8. Somministrazione e appalto di servizi.

Uno degli aspetti più problematici del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, almeno in termini di politica legislativa e di politica del diritto, attiene alla questione dei criteri di differenziazione tra somministrazione di lavoro e appalto di servizi.

Stando alla lettera dell'articolo 29, ai fini della applicazione delle norme in materia di somministrazione, "il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del c.c., si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del

---

<sup>(34)</sup> Va peraltro precisato che, in questa ipotesi, i pagamenti effettuati dal somministratore, a titolo retributivo o di contribuzione previdenziale, valgono a liberare il soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione dal debito corrispondente fino a concorrenza della somma effettivamente pagata. Tutti gli atti compiuti dal somministratore per la costituzione o la gestione del rapporto, per il periodo durante il quale la somministrazione ha avuto luogo, si intendono come compiuti dal soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione.

potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa". E ciò coerentemente a quanto statuito all'articolo 20, comma 2, là dove si precisa che « per tutta la durata della somministrazione i lavoratori svolgono la propria attività nell'interesse nonché sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore ».

L'impostazione accolta nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, comporta dunque che, per non incorrere in una ipotesi di interposizione vietata, occorrerà sempre, a conferma della genuinità dell'appalto, la presenza dei due elementi caratterizzanti della fattispecie: l'organizzazione dei mezzi necessari — mezzi che, è bene precisare <sup>(35)</sup>, possono anche essere immateriali — e la gestione dell'appalto a proprio rischio.

L'appalto genuino di servizi non può dunque che realizzarsi allorché l'appaltatore fornisca una opera o un servizio di natura imprenditoriale, con organizzazione di mezzi e gestione a proprio rischio. L'enfasi sulla titolarità del potere direttivo, contenuta nella precedente versione del decreto, ed ora (parzialmente) modificata, voleva, semmai, contribuire a fare chiarezza rispetto a un quadro normativo e a una elaborazione giurisprudenziale che già da tempo consentivano di ritenere non indispensabile una componente materiale nella gestione dell'appalto, « essendo sufficiente l'esercizio di una *organizzazione* con gestione a rischio, sostanzialmente e in via di principio affrancata dalla necessità di un supporto oggettivo e materiale » <sup>(36)</sup>. Secondo un recente insegnamento della Corte di Cassazione sono infatti già oggi leciti gli appalti di opere e servizi che, pur espletabili con mere prestazioni di manodopera, costituiscono un servizio in sé, svolto con organizzazione e gestione autonoma dell'appaltatore <sup>(37)</sup>.

In ambito non solo scientifico ma anche sindacale non è mancato chi ha proposto di distinguere l'appalto di servizi dalla somministrazione di lavoro in funzione della predominanza del costo della strumentazione materiale rispetto a quello della manodopera sostenuto

---

<sup>(35)</sup> In dottrina, da ultimo, R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 69-70.

<sup>(36)</sup> Così R. DE LUCA TAMAJO, *Le esternalizzazioni tra cessione di ramo d'azienda e rapporti di fornitura*, in R. DE LUCA TAMAJO, *I processi di esternalizzazione. Opportunità e vincoli giuridici*, Esi, Napoli, 45-46, e *ivi* ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>(37)</sup> Così, tra le tante e con riferimento a lavori di facchinaggio, Cass., 25 giugno 2001, n. 8643, in *LG*, 2001, 1175.

dall'appaltatore. Si tratta tuttavia di un criterio che, oltre a essere superato dalla più recente elaborazione giurisprudenziale, non trova fondamento nella concretezza della vita economica e che, conseguentemente, non può essere preso in considerazione come elemento distintivo della liceità dell'appalto. Così non è, infatti, per i settori che riguardano imprese ad alta intensità di lavoro e per tutte quelle attività che, svolgendosi presso le sedi del committente, devono necessariamente utilizzare attrezzature e locali di proprietà del committente stesso. Del resto, come giustamente sostenuto dalla dottrina più attenta alla concreta evoluzione dei rapporti di produzione e di organizzazione del lavoro <sup>(38)</sup>, « non è certo l'uso di uno spazzolone e di uno straccio di proprietà dell'impresa di pulizia a mutare la qualità economico-sociale del rapporto ».

È alla luce di queste considerazioni che si spiega la richiamata enfasi sulla titolarità del potere direttivo. Alla stregua della nuova disciplina, e fermi restando i requisiti di cui all'articolo 1655 del c.c., nel caso di attività *labour intensive* l'elemento che consente di distinguere l'appalto di servizi dalla somministrazione di lavoro deve dunque essere ricercato nell'esercizio del potere organizzativo e direttivo dell'appaltatore nei confronti lavoratori utilizzati e nel possesso, sempre dell'appaltatore o di suo personale, della professionalità specifica relativa alle esigenze tecniche della prestazione dedotta in contratto.

Cambiando radicalmente prospettiva e impostazione, il legislatore delegato avrebbe semmai potuto procedere in maniera alquanto più drastica, realizzando una sostanziale assimilazione, anche sul piano giuridico e non solo fattuale <sup>(39)</sup>, delle ipotesi di somministrazione a quelle di appalto. La distinzione tra segmentazione del processo produttivo socialmente pericolosa ed esternalizzazione fisiologica non passa infatti attraverso “un distinguo tanto concettualmente netto quanto irrilevante sul piano economico-sociale in una infinità di casi pratici” <sup>(40)</sup>, quando invece il vero profilo di criticità è rappresentato dalla consistenza organizzativa e patrimoniale dell'interposto.

Piuttosto che su criteri di natura formalistica si sarebbe pertanto potuto valorizzare, in un quadro giuridico unitario delle ipotesi di

---

<sup>(38)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, cit., qui 391.

<sup>(39)</sup> Cfr. P. ICHINO, *La disciplina della segmentazione del processo produttivo*, cit., che giustamente rileva lo sostanziale assimilabilità, sul piano economico, tra le due figure. Nello stesso senso ID., *Il contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, I, 384 ss.

<sup>(40)</sup> Così: P. ICHINO, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, cit., 391.

esternalizzazioni, il criterio assai più pregnante della dipendenza economica verificabile attraverso il criterio della mono-committenza <sup>(41)</sup>. Sebbene questa impostazione bene si inquadri nella logica dello Statuto dei lavori <sup>(42)</sup>, si sarebbe tuttavia realizzato un regime alquanto rigido, probabilmente non ancora adatto al mercato del lavoro italiano, rispetto al quale il vero obiettivo consiste nella regolarizzazione e nella emersione di tutte le ipotesi di pseudo appalto attraverso una normativa il più possibile effettiva e leggera. L'applicazione drastica del regime di co-obbligazione solidale e del principio di parità di trattamento in tutti i casi di somministrazione legittima e di appalto in regime di mono-committenza <sup>(43)</sup> avrebbe probabilmente contribuito a incrementare — e non a contenere e regolarizzare — le pratiche abusive.

Più realistica è stata dunque la soluzione che impone la regola di parità di trattamento unicamente nelle ipotesi di somministrazione di lavoro. In caso di appalto di servizi è invece sembrato sufficiente — rispetto all'obiettivo di regolazione del mercato e di emersione delle pratiche abusive, e in attesa della ridefinizione della intera materia attraverso la codificazione di uno Statuto dei lavori che è largamente tributario alle logiche della dipendenza economica — imporre un regime di co-obbligazione solidale per i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali tra appaltatore e committente imprenditore.

## 9. Il distacco.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, disciplina infine anche l'ipotesi del distacco <sup>(44)</sup>, che trova applicazione, per la prima volta, nel campo dei rapporti di lavoro privatistico, e che si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone

---

<sup>(41)</sup> Ancora P. ICHINO, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, cit., e anche M. BIAGI, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 271 ss.

<sup>(42)</sup> Cfr. *amplius* M. BIAGI, *Le ragioni in favore di uno Statuto dei lavori*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op.cit.*, e anche, con specifico riferimento ai processi di esternalizzazione e alla abrogazione della legge n. 1369/1960, ID., *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, cit., 285.

<sup>(43)</sup> In questo senso cfr. P. ICHINO, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, cit., 394.

<sup>(44)</sup> In dottrina, per tutti, M. BIAGI, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, cit., 279, cui *adde*, più recentemente e diffusamente, M.T. CARINCI, *La fornitura di lavoro altrui*, cit., 178 ss.

temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

A differenza di quanto rilevato *supra* con riferimento alla disciplina della somministrazione di lavoro, la temporaneità diviene, coerentemente alla elaborazione giurisprudenziale in materia, attributo essenziale del distacco, e viene a coincidere con il concetto di non definitività. Ciò, indipendentemente dall'entità della durata del periodo di distacco, e fermo restando che tale durata sia funzionale alla persistenza dell'interesse del distaccante. Quanto a quest'ultimo profilo, l'articolo 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ne consente una interpretazione piuttosto ampia, così che il distacco può essere legittimato da qualsiasi interesse produttivo del distaccante che non coincida con quello alla mera somministrazione di lavoro. Ciò che differenzia il distacco dalla somministrazione, infatti, è solo l'interesse del distaccante. Mentre il somministratore realizza il solo interesse produttivo della somministrazione a fini di lucro, il distaccante soddisfa un interesse produttivo diversamente qualificato, come l'interesse al buon andamento della società controllata o partecipata. In tale ottica, la formulazione della novella legislativa legittima pure le prassi di distacco all'interno dei gruppi di impresa, le quali corrispondono a una reale esigenza di imprenditorialità, volta a razionalizzare, equilibrandole, le forme di sviluppo per tutte le aziende che fanno parte del gruppo.

Quanto agli oneri relativi al trattamento economico e normativo del lavoratore in distacco, essi restano a carico del distaccante, anche se già in passato era consolidata la prassi di un loro rimborso da parte del distaccatario. Sul punto, si rammenta peraltro che la Cassazione a Sezioni Unite <sup>(45)</sup>, ha chiarito che il rimborso al distaccante della spesa del trattamento economico non ha alcuna rilevanza ai fini della qualificazione del distacco genuino. In ultima analisi, poiché il lavoratore distaccato esegue la prestazione non solo nell'interesse del distaccante, ma anche nell'interesse del distaccatario, la possibilità di ammettere il rimborso rende più lineare e trasparente anche l'imputazione reale dei costi sostenuti da ogni singola società.

Innovando infine sulla elaborazione giurisprudenziale, che non prevede il consenso del prestatore di lavoro, nel decreto legislativo n. 276/2003 si dispone altresì che il distacco che comporti un mutamento di mansioni deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Va

---

<sup>(45)</sup> Cass., S.U. 13 aprile 1989, n. 1751.

peraltro precisato che naturalmente il consenso del lavoratore interessato sarà necessario esclusivamente nel caso in cui il distacco comporti l'assegnazione a mansioni non equivalenti rispetto a quelle precedentemente svolte, posto che, in caso contrario, non è necessario, in base al disposto dell'articolo 2103 c.c., che il lavoratore presti alcun consenso. Quando invece il distacco comporti un trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 Km da quella in cui il lavoratore è adibito, esso potrà avvenire soltanto per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive.

Resta in ogni caso ferma la disciplina prevista dall'articolo 8, comma 3 della legge 19 luglio 1993, n. 236 di conversione del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148.

**LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 2112 DEL CODICE CIVILE  
IN MATERIA DI TRASFERIMENTO DI RAMO D'AZIENDA**

ALBERTO RUSSO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'eliminazione del requisito della « preesistenza » dell'autonomia funzionale del ramo di azienda. — 3. Il regime di solidarietà tra appaltante e appaltatore in seguito a cessione di ramo di azienda.

**1. Premessa.**

L'articolo 32 del decreto legislativo n. 273/2003 di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30 interviene sulla normativa in materia di trasferimento di ramo di azienda (articolo 2112 c.c.), disponendo che il requisito della autonomia funzionale sia valutata dal cedente e dal cessionario al momento del trasferimento del ramo aziendale. Viene quindi eliminato il requisito della preesistenza dell'autonomia funzionale a vantaggio di un criterio soggettivo di identificazione della parte di impresa da trasferire.

Si prevede anche l'introduzione di un regime di solidarietà *ex* articolo 1676 c.c. tra appaltante e appaltatore per le ipotesi in cui il contratto di appalto sia connesso ad una cessione di ramo di azienda.

L'obiettivo è certamente quello di razionalizzare i processi di esternalizzazione. Ma l'intervento deve anche necessariamente valutarsi alla luce dell'esplicito riferimento presente nella legge delega alla recente direttiva comunitaria 2001/23/CE del Consiglio del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti. In questo senso, la parziale riscrittura dell'articolo 2112 c.c. risponde quindi anche allo specifico intento di uniformare la legislazione italiana a quella degli altri Paesi europei, eliminando vincoli non imposti dal legislatore comunitario.



## **2. L'eliminazione del requisito della « preesistenza » dell'autonomia funzionale del ramo di azienda.**

Prima di analizzare gli indubbi profili di criticità connessi alla prospettata eliminazione del requisito della preesistenza dell'autonomia funzionale del ramo da azienda, pare certamente opportuno ricordare, riprendendo quanto appena accennato in sede introduttiva, come la questione della revisione dell'articolo 2112 c.c. debba necessariamente collocarsi nell'ottica dell'ordinamento comunitario.

Occorre infatti sottolineare che la direttiva comunitaria 98/50/CE (e ora la nuova direttiva di « codificazione » 2001/23/CE) nel definire la fattispecie di trasferimento di una parte o di un ramo aziendale non contiene alcun riferimento al concetto di « autonomia funzionale preesistente al trasferimento », riferendosi invece semplicemente ad una « entità economica che conservi la propria identità, intesa come insieme di mezzi organizzati al fine di svolgere attività economica sia essa essenziale o accessoria ».

Nella nozione comunitaria il trasferimento di un ramo aziendale si configura quindi con il semplice trasferimento di singole unità produttive dotate di un residuo di organizzazione che dimostri l'attitudine all'esercizio dell'impresa pur con la necessità di successiva integrazione ad opera del cessionario, ritenendosi quindi sufficiente, ai fini della ricorrenza della fattispecie, che i beni e le attività oggetto della cessione siano oggettivamente organizzati in modo idoneo ai fini di un potenziale esercizio dell'impresa. In altre parole si afferma implicitamente che è sufficiente la potenziale idoneità del ramo ceduto a continuare la propria attività per ricadere all'interno della fattispecie in oggetto, anche se l'attività ceduta non era compiutamente delimitata e indipendente presso l'impresa cedente.

In questa prospettiva, la previgente formulazione dell'articolo 2112 c.c., riferendosi al concetto di autonomia funzionale preesistente, non solo non coincideva con la formulazione comunitaria, ma era anche tale da suscitare maggiori complicazioni e perplessità sul piano interpretativo, rischiando di forzare oltremisura il dato comunitario. Si pensi in particolare alla possibilità che nella nozione di ramo aziendale funzionalmente autonomo preesistente al trasferimento si voglia ricomprendere non solo — come è ragionevole — la presenza di una entità potenzialmente autonoma dal punto di vista produttivo e un complesso funzionale di beni, materiali e immateriali, idoneo a consentire la prosecuzione della stessa attività imprenditoriale dell'impresa cedente,

ma anche la necessaria sussistenza di profili di struttura organizzativa e/o di unitaria gestione del personale addetto al ramo trasferito. Profili questi invece non previsti in alcun modo dal legislatore comunitario né da altre legislazioni europee <sup>(1)</sup>.

Da questo punto di vista, dunque, la riscrittura dell'articolo 2112 c.c. effettuata dal decreto in esame e la conseguente eliminazione del requisito dell'autonomia funzionale del ramo di azienda preesistente al trasferimento contribuisce a rendere la disciplina italiana in linea con la tecnica normativa utilizzata dalla direttiva comunitaria 98/50/CE e dalla direttiva di codificazione 2001/23/CE. Ciò, tuttavia, a condizione che la possibilità (prevista dal decreto) del cedente e del cessionario di identificare l'articolazione funzionalmente autonoma dell'azienda non travalichi in un potere di qualificazione del tutto arbitrario. Il trasferimento del ramo di azienda dovrebbe quindi pur sempre poggiarsi su un criterio di autonomia potenziale; altrimenti si rischierebbero di violare i precetti del legislatore comunitario. In questo senso, il criterio soggettivo di indentificazione del ramo aziendale da trasferire dovrebbe unicamente interpretarsi come possibilità, sulla base del consenso dei soggetti protagonisti del trasferimento, di ricomprendere nel concetto di ramo aziendale anche quelle parti dell'impresa che, pur prive di un autonomo impianto organizzativo, siano suscettibili di identificare settori assestanti dell'impresa.

Affermatosi che la modifica dell'articolo 2112 c.c. può essere inquadrata in una prospettiva di mero adeguamento al dato comunitario e alle legislazioni europee, la questione tuttavia non è aliena da alcuni profili di criticità.

È stato infatti sostenuto che la soppressione del requisito della preesistenza della autonomia funzionale del ramo di azienda eliminerebbe una disposizione che rappresenta invece un elemento di tutela per i dipendenti <sup>(2)</sup>. Un giudizio di perplessità è stato espresso in dottrina, rilevandosi una « impressione generale di una complessiva riduzione di tutela per i prestatori di lavoro » <sup>(3)</sup>. Anche se la critica più

---

<sup>(1)</sup> V. sul punto ad esempio C. CESTER, *Trasferimento di azienda e rapporti di lavoro: la nuova disciplina*, in *LG*, 2001, 510 che sottolinea come il concetto di autonomia funzionale « non può non ricomprendere i profili organizzativi e di gestione ».

<sup>(2)</sup> Sen. N. Ripamonti nella Seduta della Commissione Lavoro del Senato del 18 aprile 2002.

<sup>(3)</sup> C. CESTER, *Le novità in tema di trasferimento di azienda*, in F. CARINCI, *Il*

forte è apparsa quella di chi ha sostenuto che « al di là della constatazione che una simile prassi rappresenta di certo un contributo all'efficienza del sistema produttivo, la modifica dell'articolo 2112 c.c. avrebbe effetti negativi molto più estesi delle modifiche proposte dal Governo all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori poiché si tradurrebbe in una sostanziale elusione della disciplina in materia di licenziamenti collettivi » (4).

In effetti le obiezioni sollevate circa la prospettata e ora realizzata eliminazione *tout court* del requisito della autonomia funzionale preesistente del ramo oggetto del trasferimento possono, a prima vista, apparire opportune e ragionevoli. Tale requisito è infatti indubbiamente suscettibile di essere letto in chiave antifraudolenta.

Anche la disciplina italiana del trasferimento di azienda funziona infatti primariamente come strumento regolatore finalizzato a garantire la continuità occupazionale dei lavoratori, secondo quella che è in definitiva la *ratio* della normativa comunitaria diretta a regolamentare i passaggi di titolarità dell'impresa (5). D'altra parte, la precedente formulazione dell'articolo 2112 c.c., individuando come presupposto rispetto al trasferimento la preesistenza di un complesso di beni funzionalmente autonomo, era indirizzata ad impedire di fatto — con una tecnica di divieto preventivo — che lo stesso trasferimento di ramo aziendale venisse utilizzato come mero strumento a disposizione dell'imprenditore per lo smembramento della struttura imprenditoriale e l'espulsione di singole porzioni (e di singoli lavoratori) di quel complesso (6).

È plausibile, infatti, che quando l'operazione di esternalizzazione abbia (anche) finalità espulsive di personale, la disciplina del trasferimento di ramo aziendale tenda ad essere piegata ad arte dall'impresa ad un uso improprio, aumentandosi, in particolare, rispetto alla disciplina dei licenziamenti gli spazi di discrezionalità nella scelta dei dipendenti da trasferire (7).

---

*diritto del lavoro dal « Libro Bianco » al Disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002, 32.

(4) Sen. Prof. T. Treu nella Seduta della Commissione Lavoro del Senato del 18 aprile 2002.

(5) Per tutti M. GRANDI, *Trasferimento di azienda (dir. lav.)*, in *Enc. Giur.*, 1991, agg. IV.

(6) Cfr. particolarmente sul punto la posizione di Pret. Genova, 22 ottobre 1998, in *MGL*, 1998, fasc. 12.

(7) Vedi le osservazioni di R. ROMEI, *Cessione di ramo di azienda e appalti*,

Tali critiche, tuttavia, pur evidenziando una problematica reale, non paiono condivisibili nella misura in cui omettono di considerare che la più estesa nozione di azienda trasferita accolta dalla legislazione comunitaria (e dalla stessa Corte di Giustizia UE) non è certo funzionale ad una diminuzione delle tutele collettive e individuali dei lavoratori coinvolti nel trasferimento, bensì ad estendere le garanzie di continuità occupazionale nel modo più ampio possibile<sup>(8)</sup>. È infatti del tutto evidente che la restrizione del campo di applicazione delle tutele lavoristiche in tema di trasferimento di azienda determina, in assenza della volontà e della possibilità datoriale di ridistribuire su profili professionali equivalenti i lavoratori, la riespansione della libertà di recesso da parte dell'imprenditore. In altre parole, ogni impresa potrebbe benissimo compiere l'operazione di esternalizzazione attraverso procedure di licenziamento (individuale o collettivo) e affidare poi in appalto (o servendosi di contratti commerciali di altro tipo) il servizio precedentemente dismesso.

Si tenga in considerazione, a questo proposito, che la scelta di operare una restrizione di fatto del campo di applicazione della normativa in tema di trasferimento di azienda — nella pura e semplice logica del divieto preventivo — risponde ad una visione tutto sommato miope della problematica relativa ai processi di esternalizzazione. Se con la tecnica del divieto si può effettivamente ridurre l'abuso dello strumento del trasferimento del ramo di azienda, è ben difficile tuttavia che con essa si possano radicalmente eliminare le possibilità di « esternalizzazione » delle imprese. Ciò in definitiva solo a danno dei lavoratori coinvolti nei processi di dismissione di attività che in tal modo vengono per di più sottratti anche delle garanzie di tutela collettiva e individuale previste dalla disciplina in materia di cessione di azienda.

Guardando alla gamma di alternative a disposizione dell'impresa al momento in cui si decide ad operare l'esternalizzazione di un dato servizio, si può facilmente constatare che l'impresa ha comunque fin

---

Relazione alle giornate studio Aidlass di Trento, 4-5 giugno 1999; F. SCARPELLI, « Esternalizzazioni » e diritto del lavoro: il lavoratore non è una merce, in *DRI*, 1999, n. 3, 364; C. CESTER, *Le novità in tema di trasferimento di azienda*, op. cit., 28; R. DEL PUNTA, *Mercato o gerarchia? Il disagio del diritto del lavoro nell'era delle esternalizzazioni*, in *DML*, 2000, 1, 57.

(8) Proprio del resto a confermare tale finalità, il legislatore delegato differentemente dallo schema di decreto del giugno 2003 ribadisce espressamente che restano comunque fermi i « diritti dei prestatori di lavoro in caso di trasferimento d'azienda di cui alla normativa di recepimento delle direttive europee in materia ».

dall'inizio la possibilità di avviare la procedura di licenziamento collettivo, sempre possibile in caso di riduzione o trasformazione dell'attività di lavoro o di procedere a uno o più licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo. Se per il licenziamento collettivo l'onere dal punto di vista dell'ampiezza del coinvolgimento sindacale non sarebbe certamente maggiore per l'impresa di quanto non sia in base alla disciplina dei trasferimenti di azienda, senza peraltro alcuna garanzia di continuità occupazionale; per il licenziamento individuale l'impresa avrebbe addirittura la possibilità di consolidare la segmentazione del complesso aziendale senza nemmeno le garanzie del coinvolgimento sindacale.

Su tali presupposti la difesa del singolo posto di lavoro sulla base della esclusione della applicabilità della disciplina del trasferimento di azienda e la contestuale riconduzione della fattispecie alla cessione del contratto (articolo 1406 c.c. che postula il consenso del lavoratore, contraente ceduto) non rappresenterebbe da nessun punto di vista un aggiuntivo elemento di sicurezza per il lavoratore, incentivando invece il ricorso a pratiche di esternalizzazione precedute dallo scioglimento, più o meno forzoso, della singola obbligazione contrattuale.

Si tenga conto, sotto altro aspetto, che la preesistente autonomia funzionale del ramo di azienda oggetto del trasferimento non è comunque requisito di per sé sufficiente ad escludere i rischi di un utilizzo fraudolento della stessa cessione. L'impresa ha comunque un ampio margine di manovra poiché la possibilità di individuare i lavoratori da « trattenerne » a seguito della cessione di un certo ramo, selezionando al contempo anche quelli da « estromettere » dall'impresa stessa <sup>(9)</sup> pare ragionevolmente ricomprendersi nello *ius variandi* datoriale e, in ogni caso, possibile oggetto di uno specifico accordo tra cedente e cessionario nel rispetto delle procedure di consultazione sindacale <sup>(10)</sup>.

### **3. Il regime di solidarietà tra appaltante e appaltatore in seguito a cessione di ramo di azienda.**

Il comma 2 dell'articolo 32 del decreto in commento prevede anche un regime particolare di solidarietà tra appaltante e appaltatore,

---

<sup>(9)</sup> V. in particolare R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 57 e *ivi* ulteriori riferimenti.

<sup>(10)</sup> Cfr., in particolare, Cass., 30 agosto 2000, n. 11422, in *RIDL*, 2001, II, 519 ss.

nei limiti di cui all'articolo 1676 del codice civile, per le ipotesi in cui il contratto di appalto sia connesso ad una cessione di ramo di azienda.

La lettera della norma non risulta peraltro del tutto chiara, nella misura in cui non appare di immediata individuazione la specialità del regime solidale in esame.

Sembra peraltro certamente da escludere l'interpretazione che individua la specialità della disposizione nella deroga al regime di solidarietà tra cedente e cessionario per tutti i crediti che il lavoratore aveva al momento del trasferimento (articolo 2112, comma 2 c.c.) con la conseguenza applicabilità del solo articolo 2560 c.c., in base al quale l'impresa cedente risponderebbe soltanto dei debiti risultanti dai libri contabili e obbligatori.

Tale interpretazione è infatti da ritenere certamente contraria alla volontà del legislatore di prevedere una tutela aggiuntiva in caso di trasferimento di ramo di azienda, anche per bilanciare l'eliminazione del requisito della preesistenza dell'autonomia funzionale.

In questa prospettiva, peraltro, l'individuazione di un regime solidale tra appaltante e appaltatore rischia di costituire una modifica meramente formale, riproponendo quanto già attualmente previsto dall'articolo 1676 c.c., a prescindere dalla sussistenza di una precedente vicenda traslativa. L'interpretazione quindi più plausibile pare quella che identifica la finalità della norma nell'attribuzione a tutti i lavoratori coinvolti nel trasferimento del ramo di azienda la possibilità di proporre una azione diretta nei confronti dell'appaltante anche se non hanno specificatamente prestatato la loro attività per eseguire l'opera o il servizio, a condizione però che l'appalto riguardi il settore di attività trasferita. In questo modo, la mera riconduzione all'interno dell'impresa della attività precedentemente esternalizzata, con gli strumenti del collegamento contrattuale dell'appalto, configurerebbe una responsabilità solidale tra impresa cedente e impresa cessionaria, anche per i crediti sorti successivamente al trasferimento, nei confronti di tutti i lavoratori esternalizzati, ciò a prescindere della loro effettiva partecipazione all'attività oggetto del contratto di appalto.

Anche in questo senso, la disposizione aggiuntiva avrebbe comunque un significato alquanto limitato nella misura in cui si consideri che il richiamato articolo 1676 c.c., individua la responsabilità del cedente appaltante nei limiti della concorrenza del debito verso l'appaltatore. Più razionale, sebbene non perfettamente conforme ai criteri della legge delega, sarebbe stata quindi la scelta di stabilire un regime solidale, senza alcun richiamo al citato regime codicistico.

## 14.

# NUOVE TUTELE SUL MERCATO: LE PROCEDURE DI CERTIFICAZIONE

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. La funzione della certificazione. — 2. Organi di certificazione. — 3. Competenza. — 4. Il procedimento di certificazione. — 5. I codici di buone pratiche e i formulari per la certificazione. — 6. Efficacia giuridica della certificazione e sua tenuta giudiziaria.

### 1. La funzione della certificazione.

Dopo il fallimento delle proposte avanzate nel corso della passata legislatura <sup>(1)</sup>, che non hanno tuttavia impedito di avviare una prima sperimentazione a livello locale e su base volontaria <sup>(2)</sup>, il Titolo VIII

---

<sup>(1)</sup> Per una ricostruzione dell'origine dell'istituto, e delle principali proposte legislative presentate nel corso della passata legislatura, sia consentito rinviare a M. TIRABOSCHI, *La c.d. certificazione dei lavori atipici e la sua tenuta giudiziaria*, in *LD*, 2003, n. 1. Sul punto cfr. ora, in forma esaustiva, il contributo di L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *DLRI*, 2004, n. 2, pubblicato sui *working papers* del Centro Studi « Massimo D'Antona », 2003, n. 23, quando il volume era già in bozze e di cui non si è pertanto potuto tenere conto ai fini del presente lavoro.

<sup>(2)</sup> La definizione di modello sperimentale e volontario di certificazione dei rapporti di lavoro è stata oggetto di un accordo nel corso del 2001 tra il Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia e la Regione Emilia Romagna-Assessorato Attività Produttive. Tra le prime esperienze applicative riconducibili a questo modello si segnala il « Progetto Anziani » della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna che ha introdotto, già a partire dal dicembre 2001, un meccanismo di certificazione volontaria dei rapporti di lavoro instaurati con figure professionali riconducibili alla denominazione di « assistenti alla persona disabile e alla famiglia », volto a garantirne la piena conformità rispetto alla disciplina legale e contrattuale vigente, anche nella prospettiva della codificazione di ipotesi di certificazione amministrativa/procedurale dei rapporti di lavoro secondo quanto indicato nel *Libro Bianco* del Governo del 3 ottobre 2001 sulla modernizzazione dei rapporti di lavoro, quale esempio di buona pratica da diffondere su scala nazionale. Nel modello

del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di attuazione dell'articolo 5 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, introduce per la prima volta nel nostro ordinamento l'istituto — di derivazione dottrinale <sup>(3)</sup> — della certificazione (c.d. volontà assistita).

Rispetto alla proposta originaria — che risultava strumentale, nella prospettiva di codificazione di uno Statuto dei lavori, alla individuazione nell'ambito della disciplina dei rapporti di lavoro di una area di inderogabilità c.d. relativa (affiancata ad una area di inderogabilità assoluta, e come tale intangibile, di diritti fondamentali imputabili a ogni prestazione lavorativa), gestibile dalle parti collettive in sede di contrattazione collettiva e/o dalle parti individuali mediante appunto la tecnica della volontà assistita <sup>(4)</sup> — la legge 14 febbraio 2003, n. 30 e il relativo decreto legislativo di attuazione accolgono una impostazione decisamente meno ambiziosa, come risulterà dalle considerazioni di seguito sviluppate, ma non per questo di minore interesse teorico <sup>(5)</sup> e,

---

di certificazione predisposto nell'ambito del « Progetto Anziani » della Fondazione del Monte la sede di certificazione è — coerentemente a quanto indica ora decreto legislativo n. 276/2003 — una struttura Universitaria (il Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi »). Tuttavia, copia del contratto certificato, per avere valore ai fini del processo certificadorio del singolo contratto di lavoro ma anche di accreditamento delle imprese che intendono partecipare al progetto, dovrà essere depositato (a cura del prestatore di lavoro) presso le sedi indicate dalla Fondazione del Monte, e cioè presso una delle strutture sindacali (a scelta del lavoratore) che avranno ratificato e avallato « politicamente » il modello certificadorio, le quali potranno così prendere un primo contatto con il prestatore di lavoro e informarlo della funzione del meccanismo di certificazione e dei suoi diritti nel caso in cui il contratto non venga rispettato. Un modello assai più *soft* di volontà assistita è poi ravvisabile nell'accordo provinciale del 22 novembre 2002, tra la Confesercenti di Modena e le associazioni sindacali dei lavori atipici (Fenap, Nidil, Alai, Cpo), avente per oggetto la definizione di schemi di contratti tipo di collaborazione coordinata e continuativa, lavoro autonomo occasionale e associazione in partecipazione. Su questa esperienza cfr. A. RUSSO, *Certificazione dei lavori atipici: prime forme di sperimentazione?*, in *GLav*, 2002, n. 49. Altro esempio di certificazione della volontà delle parti è infine quello presente nel Ccnl dei liberi professionisti delle case di cura private su cui cfr. E. GHERA, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2002, 529.

<sup>(3)</sup> Cfr. A. VALLEBONA, *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *DL*, I, 1992, 479 ss.

<sup>(4)</sup> Per l'impostazione del problema rinvio a M. TIRABOSCHI, *La c.d. certificazione dei lavori atipici e la sua tenuta giudiziaria*, cit.

<sup>(5)</sup> In dottrina, oltre agli autori citati alle note che precedono, si sono interessati di certificazione, in particolare: L. NOGLER, *Il nuovo istituto della « certificazione » dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 10; V. SPEZIALE, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2002, n. 4; L. DE ANGELIS, *Art.*



soprattutto, utilità pratica in relazione alla chiarezza e certezza dei rapporti di lavoro nelle zone grigie tra autonomia e subordinazione <sup>(6)</sup>. In effetti, se le sedi di certificazione sapranno accreditarsi presso le imprese e i lavoratori come operatori affidabili, non si esclude che la loro attività possa nel corso del tempo acquistare un valore persuasivo, e questo fino al punto di diventare un importante punto di riferimento per la stessa magistratura <sup>(7)</sup>.

Accanto alla certificazione dei contratti di lavoro (con la sola rilevante esclusione dei rapporti di lavoro instaurati con la Pubblica Amministrazione), la competenza delle sedi di certificazione risulta peraltro estesa: 1) alla certificazione delle rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 c.c., a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse (ma in questo caso solo per il tramite delle sedi costituite presso gli enti bilaterali); 2) all'atto di deposito del regolamento interno delle cooperative riguardante la tipologia dei rapporti di lavoro attuati o che si intendono attuare, in forma alternativa, con i soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142, e successive modificazioni; 3) alla disciplina del contratto di somministrazione di lavoro, e del relativo programma negoziale, anche ai fini della distinzione del contratto di somministrazione rispetto a quello di appalto <sup>(8)</sup>.

In una prospettiva volta a rendere trasparente il mercato del lavoro, in modo da ampliare i servizi per le imprese e le tutele dei lavoratori sul mercato <sup>(9)</sup>, le sedi di certificazione sono anche chiamate a svolgere importanti funzioni di consulenza e di assistenza attiva alle

---

5 — *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 234 ss.; E. GHERA, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.; V. PINTO, R. VOZA, *Il Governo Berlusconi e il diritto del lavoro: dal libro bianco al disegno di legge delega*, in RGL, 2002I, 483 ss.

<sup>(6)</sup> Tra i fautori della utilità dell'istituto cfr., in particolare, T. TREU, *La riforma della giustizia del lavoro; conciliazione et arbitrato*, in DRI, 2003, n. 1, § 6 e E. GHERA, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, cit.; 530. *Contra*: V. SPEZIALE, *op. cit.*, § 10.

<sup>(7)</sup> Ancora T. TREU, *op. loc. ult. cit.*

<sup>(8)</sup> Sui profili della certificazione della genuinità dell'appalto cfr. L. NOGLER, *Il nuovo istituto della « certificazione » ecc.*, cit.

<sup>(9)</sup> Giustamente vi è chi rileva come la certificazione possa contribuire a superare l'asimmetria informativa tra le parti del rapporto di lavoro a favore del prestatore di lavoro. In questo senso cfr. infatti L. NOGLER, *Il nuovo istituto della « certificazione » ecc.*, cit.

parti contrattuali. Questo sia in relazione alla stipulazione del contratto di lavoro e alla definizione del relativo programma negoziale sia in relazione alle modifiche del programma negoziale medesimo concordate o verificatesi in sede di attuazione del rapporto di lavoro <sup>(10)</sup>. Le parti contrattuali avranno dunque un sostegno concreto ed effettivo nella valutazione di quelli che sono diritti disponibili in sede negoziale, nonché utili informazioni circa lo strumento contrattuale più congruo — e giuridicamente appropriato — per il tipo di prestazione di volta in volta dedotta in contratto. Si tratta in ogni caso di una prospettiva che, se adeguatamente valorizzata, potrebbe anche consentire, in tempi relativamente brevi, di avviare il processo di ridefinizione delle tutele del lavoro nell'ottica della derogabilità relativa e dunque, come sopra accennato, dello Statuto dei lavori <sup>(11)</sup>.

Vero è che, al di là di quelle che potrebbero essere le prospettive evolutive dell'istituto, la certificazione può sin da ora assumere una importanza pratica non indifferente a condizione che non si riduca a una burocratica e standardizzata validazione delle dichiarazioni cartolari delle parti negoziali, ma contribuisca piuttosto, in termini dialettici e interattivi con le parti stesse, alla costruzione concreta del singolo regolamento contrattuale e alla esatta individuazione dello strumento contrattuale più appropriato in relazione al tipo di attività che le parti intendono dedurre in contratto. Si pensi, in particolare, al rilievo che potrebbero assumere le sedi di certificazione nella verifica della riconducibilità o meno di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa allo schema del lavoro a progetto <sup>(12)</sup>.

Se tutto ciò si realizzerà sarà allora probabilmente possibile, già in sede di attuazione della delega di cui all'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di riforma dei servizi ispettivi, orientare

---

<sup>(10)</sup> Questa previsione conferma che la procedura di certificazione non debba essere necessariamente avviata nel momento iniziale di costituzione del rapporto di lavoro, ma possa anche eventualmente essere richiesta in una fase successiva. In dottrina cfr. L. NOGLER, *Il nuovo istituto della «certificazione» ecc.*, cit. *Contra*, ma unicamente sulla base della incerta lettera della delega, V. SPEZIALE, *op. cit.*, § 7.

<sup>(11)</sup> In questa prospettiva cfr. M. BIAGI, *Le ragioni in favore di uno Statuto dei lavori*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003 cui *adde* M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *LD*, 1999, 571 ss.

<sup>(12)</sup> Cfr. i contributi del presente commentario sulle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto.

e concentrare gli accertamenti ispettivi sui rapporti non volontariamente certificati, come avviene già oggi per le verifiche fiscali <sup>(13)</sup>.

In attesa di poter valutare il disegno complessivo delle misure di contrasto al lavoro irregolare, in modo da verificare le possibili interazioni tra certificazione e attività ispettive e preventive, la finalità principale dell'istituto resta comunque quella di deflazione — su base volontaria (v. *infra*) — del cospicuo contenzioso giudiziario esistente in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro <sup>(14)</sup>. Peraltro, in via di prima sperimentazione dell'istituto <sup>(15)</sup>, la certificazione riguarderà unicamente le tipologie contrattuali introdotte o modificate con la riforma Biagi (lavoro intermittente, lavoro ripartito, lavoro a tempo parziale e lavoro a progetto), nonché il contratto di associazione in partecipazione di cui agli articoli 2549-2554 c.c., che viene visto ora <sup>(16)</sup> con particolare attenzione — e preoccupazione <sup>(17)</sup> — alla luce dei possibili abusi cui potrebbe dare luogo in seguito alla restrizione della possibilità di ricorrere per finalità improprie alla figura delle collaborazioni coordinate e continuative.

## 2. Organi di certificazione.

Sono organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro le Commissioni di certificazione istituite presso:

---

<sup>(13)</sup> È questa la proposta formulata da T. TREU, *op. loc. ult. cit.*

<sup>(14)</sup> Sulla portata di detto obiettivo vedi, con varietà di accenti, gli autori citati alle note 5, 6 e 8. Cfr., in particolare, V. SPEZIALE, *op. cit.*, § 12, che — pur dopo aver giudicato del tutto inefficace l'impianto giuridico delineato nella legge delega e prima ancora di aver comunque potuto verificare l'effettivo funzionamento di un istituto che, peraltro, viene introdotto in via meramente sperimentale — parla di esempio di « deflazione cattiva », « in quanto fondata sulla volontà di scoraggiare la tutela dei diritti che verrebbero, in ultima analisi, ad essere sacrificati ». Per un giudizio più equilibrato cfr. L. NOGLER, *Il nuovo istituto della « certificazione » ecc.*, cit., che giustamente ricorda come la limitata incisività dell'istituto « può essere considerata 'geneticamente' iscritta nel suo dna ».

<sup>(15)</sup> Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lett. *i*), della legge 14 febbraio 2003, n. 30, l'istituto della certificazione ha carattere sperimentale. Il carattere della sperimentaltà è stato poi ribadito nell'articolo 86, comma 12, del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(16)</sup> Ma chiare preoccupazioni sull'abuso dei contratti di associazione in partecipazione sono contenute già nel *Libro Bianco* del Governo dell'ottobre 2001.

<sup>(17)</sup> Cfr. i contributi che precedono del presente commentario sulla disciplina del lavoro a progetto e del lavoro occasionale.

1) gli enti bilaterali <sup>(18)</sup>, costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale;

2) le Direzioni provinciali del lavoro e le province, secondo quanto stabilito da apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro sessanta giorni dalla entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;

3) le Università pubbliche e private, comprese le Fondazioni universitarie, registrate nell'albo di cui al comma 2, esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo ai sensi dell'articolo 66 del DPR n. 382 del 1980.

Il riconoscimento, accanto agli enti bilaterali e alle direzioni provinciali del lavoro, delle Università non rappresenta una bizzarria, come pure sostenuto <sup>(19)</sup>, posto che, come già accennato, le uniche esperienze di certificazione si rinvengono oggi proprio in queste sedi. Con questa disposizione si intende peraltro avviare, secondo una prospettiva da tempo sollecitata <sup>(20)</sup>, un processo di maggiore integrazione tra Università e territorio circostante e, al contempo, fornire assistenza di elevata professionalità al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella elaborazione degli strumenti che dovrebbero facilitare il lavoro delle altre sedi di certificazione abilitate dall'ordinamento. Le Università sono infatti tenute a registrarsi presso un apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con

---

<sup>(18)</sup> Sugli enti bilaterali cfr. i contributi pubblicati nella Parte III, Sez. (A) del Commentario.

<sup>(19)</sup> Così, invece, V. SPEZIALE, *op. cit.*, § 4, che parla di «innovazione difficilmente comprensibile».

<sup>(20)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, secondo cui: «L'impegno dei singoli atenei a realizzare un servizio maggiormente orientato alle esigenze e alle caratteristiche del mercato locale deve essere riconosciuto — e adeguatamente sostenuto — da tutti gli attori presenti sul territorio circostante il raggio di azione delle singole università. Si tratta di un cambiamento radicale nelle politiche per l'occupazione: esso presuppone scelte condivise e formalizzate, possibilmente mediante la sottoscrizione di patti sociali per la piena occupabilità, in grado di catalizzare risorse pubbliche (comunitarie, nazionali e locali) e risorse private oggi disperse in un rivolo di progetti e sperimentazioni prive di una logica unitaria e coerente con gli obiettivi della riforma».

il Ministro dell'istruzione, della università e della ricerca. Per ottenere la registrazione le Università saranno tenute a inviare, all'atto della registrazione e ogni sei mesi, studi ed elaborati contenenti indici e criteri giurisprudenziali di qualificazione dei contratti di lavoro con riferimento a tipologie di lavoro indicate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Sempre ai fini di contribuire alla qualità del servizio, ma anche di avvicinare le Università al territorio, è previsto che i soggetti abilitati a svolgere le attività certificatorie possano concludere tra loro convenzioni, le quali prevedano la costituzione di una commissione unitaria di certificazione.

Qualche perplessità ha sollevato, come noto, anche il conferimento agli enti bilaterali di funzioni certificatorie. Rinviano a considerazioni più generali per una valutazione sistematica del ruolo della bilateralità nella riforma <sup>(21)</sup>, è sufficiente rilevare, in questa sede, come il carattere meramente « persuasivo » e, in ogni caso, non vincolante dell'istituto porti ad escludere che si configuri in questi casi l'attribuzione a soggetti privati di un ruolo certificatorio indebito, in quanto pubblico o parapubblico <sup>(22)</sup>. Tanto più che il richiamo alla bilateralità nelle fasi di costituzione dei rapporti di lavoro, lungi dal rappresentare un tentativo di destrutturazione del momento collettivo e di depotenziamento della gestione sindacale degli interessi del lavoro <sup>(23)</sup>, è presente sin dalle proposte originarie in materia: non solo nella « bozza Biagi » di Statuto dei lavori del 1997 <sup>(24)</sup>, ma persino nel disegno di Legge Smuraglia in materia di lavoro atipico del 1999, che infatti prevedeva « l'individua-

---

<sup>(21)</sup> Cfr. il contributo di F. PASQUINI sulla bilateralità nella Parte II, Sez. (B).

<sup>(22)</sup> Così: T. TREU, *op. loc. ult. cit.* Nello stesso senso cfr. L. NOGLER, *op. cit.*

<sup>(23)</sup> Per ampia argomentazione rinvio a M. TIRABOSCHI, *La c.d. certificazione dei lavori atipici e la sua tenuta giudiziaria*, cit. *Contra*: V. SPEZIALE, *op. cit.* e V. PINTO, R. VOZA, *op. cit.*, che dimenticano tuttavia di considerare, ad avviso di chi scrive, che la certificazione normalmente riguarda rapporti di lavoro che difficilmente l'autonomia collettiva è in grado di intercettare e, comunque, rappresentare attraverso i tradizionali strumenti della autonomia collettiva. Si pensi, in particolare, ai due milioni di collaboratori coordinati e continuativi rispetto ai quali, semmai, gli assetti di tutela della autonomia collettiva possono in molti casi costituire una barriera all'ingresso nel mercato del lavoro dipendente. Questo profilo è efficacemente trattato, nella logica che contrappone *insiders* a *outsiders*, da Pietro Ichino. Cfr., tra i tanti contributi di questo A. in materia, P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996.

<sup>(24)</sup> Cfr. il documento predisposto nel 1997 da Marco Biagi e da chi scrive, su incarico di Tiziano Treu, contenente una *Ipotesi per la predisposizione di uno « Statuto dei lavori »*. Vedilo sul sito del Centro Studi « Marco Biagi » ([www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)). Cfr.

zione dell'organo preposto alla certificazione nell'organismo bilaterale di settore istituito dai contratti o accordi collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero, in caso di sua mancata costituzione, nella Direzione provinciale del lavoro, con previsione della presenza paritetica delle predette organizzazioni sindacali ».

Questo a dimostrazione di una diffusa convinzione che proprio le parti sociali siano i soggetti maggiormente attrezzati, e competenti, per « seguire le evoluzioni dei vari tipi di lavoro e a discernere le tendenze standard per certificarle », là dove, per contro, i soggetti pubblici, e cioè le direzioni provinciali del lavoro e le province, possono al più svolgere un ruolo sussidiario, « sia di assistenza-integrazione dell'attività delle parti sociali, sia di intervento in caso di mancata costituzione di sistemi certificativi ad opera delle stesse associazioni » (25).

### 3. Competenza.

Con riferimento alla competenza delle singole sedi di certificazione, nel caso in cui le parti intendano presentare l'istanza di avvio della procedura di certificazione presso le Commissioni istituite in seno alle Direzioni provinciali del lavoro le parti stesse dovranno rivolgersi alla commissione nella cui circoscrizione si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale sarà addetto il lavoratore. Nel caso invece in cui le parti intendano presentare l'istanza di avvio della procedura di certificazione alle commissioni istituite a iniziativa degli enti bilaterali, esse dovranno rivolgersi alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro.

Nessun limite è invece previsto per la competenza delle Università.

### 4. Il procedimento di certificazione.

La procedura di certificazione è volontaria (26) e consegue obbli-

---

altresi il materiale progettuale raccolto in allegato al volume di T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

(25) Ancora T. TREU, *op. loc. ult. cit.*

(26) In dottrina v'è invero chi ha subito denunciato, prima ancora di valutare la prima fase di sperimentazione dell'istituto, come si tratti di una volontarietà puramente formale. Cfr. P.G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Lavoro*

gatoriamente a una istanza scritta comune delle parti del contratto di lavoro. Ciascuna sede di certificazione determinerà, all'atto della propria costituzione, le procedure di certificazione in coerenza ai codici di buone pratiche elaborati in sede ministeriale e, soprattutto, nel rispetto dei principi stabiliti dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Nel caso di enti bilaterali e Università, l'inizio del procedimento dovrà, in primo luogo, essere comunicato alla Direzione provinciale del lavoro, che provvederà a inoltrare la comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti. In secondo luogo si precisa che il procedimento di certificazione dovrà concludersi entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della istanza. Infine l'atto di certificazione dovrà essere motivato e contenere, oltre al termine e alla autorità cui è possibile ricorrere, anche esplicita menzione degli effetti, civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazioni ai quali le parti richiedono la certificazione.

I contratti di lavoro certificati, e la relativa pratica di documentazione, dovranno peraltro essere conservati presso le sedi di certificazione, per un periodo di almeno cinque anni a far data dalla loro scadenza.

## **5. I codici di buone pratiche e i formulari per la certificazione.**

Al fine di uniformare le prassi presenti sull'intero territorio nazionale, il decreto legislativo in esame prevede che, nei sei mesi dalla entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotti con proprio decreto codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici dovranno recepire, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali verranno altresì definiti appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto o del relativo programma negoziale, che tengano conto

---

*ritorno al passato*, Ediesse, Roma, 2002. 82; V. SPEZIALE, *op. cit.* Parla invece di un tentativo di limitare la discrezionalità qualificatoria del giudice G. FERRARO, *La flessibilità in entrata alla luce del libro bianco sul mercato del lavoro*, in RIDL, 2002, I, 447.

degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro, come autonomo o subordinato, in relazione alle diverse tipologie di lavoro.

## 6. Efficacia giuridica della certificazione e sua tenuta giudiziaria.

Aspetto centrale del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è, ovviamente, quello relativo alla efficacia giuridica e alla tenuta giudiziaria della certificazione, la cui analisi *ex professo* fuoriesce dai limiti di questo lavoro <sup>(27)</sup>.

Rispetto a questo profilo è sufficiente limitarsi a segnalare come il decreto disponga che gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili dalle parti e dai soggetti terzi (enti previdenziali e assistenziali, Ministero delle finanze) <sup>(28)</sup> nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti. Nei confronti dell'atto di certificazione è infatti possibile proporre ricorso, presso l'autorità giudiziaria di cui all'articolo 413 c.p.c. <sup>(29)</sup>, per erronea qualificazione del contratto <sup>(30)</sup> oppure per difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. Le parti del con-

---

<sup>(27)</sup> Nell'ambito della riflessione dottrinale sul punto cfr., in particolare, L. NOGLER, *Il nuovo istituto della « certificazione » dei contratti di lavoro*, cit.; V. SPEZIALE, *op. cit.*; L. DE ANGELIS, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> Sugli effetti fiscali e previdenziali della certificazione cfr., con considerazioni condivisibili, L. NOGLER, *Il nuovo istituto della « certificazione » dei contratti di lavoro*, cit. In particolare questo A. segnala l'impossibilità — fino all'accertamento giudiziale — di adottare legittimamente atti amministrativi (per esempio, ordinanze-ingiunzioni oppure provvedimenti di diniego all'iscrizione alla gestione separata INPS per i collaboratori coordinati e continuativi oppure ancora semplici intimazioni a normalizzare la situazione lavorativa), sul presupposto che il singolo rapporto contrattuale preso a riferimento debba essere qualificato in modo differente da quanto stabilito in sede di certificazione. Restano ovviamente fermi i poteri di accertamento e di vigilanza dell'ente previdenziale.

<sup>(29)</sup> È escluso invece il ricorso, come pure prospettato in una delle prime bozze del decreto, presso l'autorità amministrativa.

<sup>(30)</sup> E v'è già chi prospetta che l'errore compiuto dall'organo competente possa essere fonte di responsabilità extracontrattuale, con diritto al risarcimento del danno per coloro che hanno subito un pregiudizio, allorché si integrino i presupposti per l'applicazione dell'articolo 2043 c.c. In questo senso cfr. V. SPEZIALE, *op. cit.*



tratto certificato possono poi impugnare l'atto di certificazione anche per vizi del consenso.

L'ampiezza dei rimedi esperibili consente di affermare la perfetta corrispondenza dell'istituto al quadro costituzionale <sup>(31)</sup> e, parallelamente, di rigettare le accuse di quanti hanno frettolosamente parlato di attacco alla volontà effettiva delle parti e al contraente debole del rapporto di lavoro attraverso la messa a punto di una procedura — quella della certificazione — difficilmente vincibile <sup>(32)</sup>.

L'eventuale accertamento giurisdizionale della erroneità della qualificazione avrà peraltro effetto fin dal momento della conclusione dell'accordo contrattuale. L'accertamento giurisdizionale della difformità tra il programma negoziale e quello effettivamente realizzato avrà invece effetto a partire dal momento in cui la sentenza accerta che ha avuto inizio la difformità stessa.

Riprendendo analoga previsione contenuta nella « Bozza Biagi » di Statuto dei lavori, chiunque presenti ricorso giurisdizionale contro la certificazione dovrà in ogni caso preliminarmente rivolgersi alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 c.p.c. A sostegno della efficacia persuasiva dell'istituto — ma anche dissuasiva, in relazione a ricorsi ingiustificati o temerari — è altresì previsto che il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla Commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 c.p.c.

---

<sup>(31)</sup> Cfr., in particolare, Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 115, in *FI*, 1994, I, 2656, che è unanimemente indicata come il principale punto di riferimento in materia di valutazione della efficacia giuridica dell'istituto della certificazione.

<sup>(32)</sup> In questo senso cfr. P.G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *op. cit.*, 82; V. SPEZIALE, *op. cit.*, 81 ss.

## RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO E CONTRASTO AL LAVORO NERO

SERGIO CORBASCIO, ONOFRIO NACCI

SOMMARIO: 1. Profili generali. — 2. Premessa. — 3. Somministrazione di lavoro. — 4. Il lavoro intermittente. — 5. Il contratto di lavoro ripartito o a coppia. — 6. Il lavoro a tempo parziale. — 7. Il nuovo apprendistato ed il contratto di inserimento. — 8. Il lavoro a progetto. — 9. Il lavoro accessorio. — 10. Prospettive.

### 1. Profili generali.

Le politiche per l'emersione, « ultime nate delle politiche di sviluppo », come le definisce Luca Meldolesi <sup>(1)</sup>, hanno attraversato, nel corso degli ultimi anni, varie fasi: dall'accordo tra le parti sociali in alcune zone del Paese (tipici i contratti di riallineamento del leccese e del brindisino), si è passati all'intervento indiretto caratterizzato dall'introduzione di strumenti quali, ad esempio, il credito d'imposta per i nuovi occupati, gli studi di settore, il prestito d'onore, il c.d. contatore INAIL; ha fatto seguito, poi, l'intervento diretto segnato dagli articoli 1-3 della legge 18 ottobre 2001 n. 383, nell'ambito della c.d. manovra dei cento giorni <sup>(2)</sup>.

Ora, questo ramo della politica economica del nostro Paese viene ulteriormente e profondamente interessato dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003: appare pertanto opportuno un esame specificamente affrontato dall'angolo di visuale della lotta al lavoro irregolare <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione — Nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, Carocci, Roma, 2000, 61.

<sup>(2)</sup> Cfr. VI *Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, aggiornamento novembre 2001.

<sup>(3)</sup> « La tematica dell'emersione (...), come è noto, si è affermata indipendente-

La legge 14 febbraio 2003 n. 30 ed il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 rappresentano una svolta di estremo interesse rispetto alle complessive dinamiche del mercato del lavoro ed ai singoli rapporti d'impiego privato, poiché, come è stato ampiamente scritto all'indomani dell'approvazione dei testi normativi, innovano un sistema di regole non più idoneo a sostenere le sfide della competitività e dello sviluppo dell'intero Paese.

In che misura le nuove norme risulteranno decisive, per la risoluzione delle questioni affrontate, potrà dirlo solo il tempo, ma certo è positivo che un importante passo in avanti sia stato compiuto.

Chi si occupa quotidianamente di contrasto al lavoro nero <sup>(4)</sup> non può esimersi dal rilevare, però, che la riforma in esame determina già, da subito, positivi riflessi sull'emersione. È evidente, infatti, come l'impianto dei recenti interventi legislativi si radichi nella analisi della realtà italiana contenuta nel *Libro Bianco* sul lavoro del 2001 <sup>(5)</sup> e nelle prospettive delineate dalla Strategia Europea per l'occupazione <sup>(6)</sup>. Proprio in queste sedi è stata diffusamente affermata la necessità di

---

mente, a partire dall'economia (e dalle altre discipline sociali) e non dal diritto; a partire dal sud, più che dal nord; come prospettiva di regolarizzazione e di sviluppo locale che ha convinto gradualmente il Paese intero. Le due impostazioni hanno dialogato indirettamente, mantenendosi ciascuna nel proprio ambito. Si muovono in modo indipendente — nel senso che le politiche per l'emersione possono evolvere in positivo anche se si decide di prendere una strada differente (o magari affrontare una pausa di riflessione, o persino un passo indietro) nei rapporti di lavoro (e viceversa). Detto questo, tuttavia, bisogna anche riconoscere che le due politiche scaturiscono dallo stesso processo storico; e che tendono a rafforzarsi vicendevolmente — nel senso che, come è accaduto in passato per il « Pacchetto Treu », la liberalizzazione e reregolazione del mercato del lavoro può avere effetti positivi sull'occupazione e quindi sulla riduzione del sommerso; mentre, viceversa, la sollecitazione dell'emersione, migliorando le condizioni occupazionali, può favorire un nuovo *round* della riforma. », in *IX Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003.

<sup>(4)</sup> Sul tema del lavoro nero cfr. anche il commento di D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO nella Parte I, Sez. (B).

<sup>(5)</sup> « La gravità del fenomeno è evidente per tutti: non si tratta soltanto di arginare fenomeni di concorrenza sleale, ma anche di creare regole per una competizione equa e socialmente sostenibile, e che soprattutto eviti il rischio di degenerare in fenomeni di collusione con la criminalità organizzata, con il caporalato, con lo sfruttamento del lavoro minorile e di soggetti con scarsa forza contrattuale sul mercato del lavoro » (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, II. 2. 1, 2001).

<sup>(6)</sup> « Gli stati membri incoraggeranno l'avvio di attività imprenditoriali:

apportare sostanziali modifiche al mercato del lavoro italiano, non in ultimo in ragione degli insostenibili tassi di occupazione irregolare, al fine di ristabilire condizioni di trasparenza e di efficienza al sistema produttivo, nella più ampia tutela dei diritti dei lavoratori.

Ebbene, la legge 14 febbraio 2003 n. 30 ed il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 si fanno carico di raccogliere la sfida, nella consapevolezza delle insidie che la lotta al sommerso riserva, potremmo quasi dire « per definizione », e della imprescindibile opportunità di integrare le misure di diritto del lavoro con le altre di politica economica e di politica sociale.

Nell'ottica del contrasto al lavoro nero, la riforma presenta l'indubbio merito di consentire immediatamente, prima ancora dell'emersione dei singoli rapporti di lavoro, la cui incidenza potrà naturalmente essere valutata solo *ex post*, una emersione dei fenomeni economici, sociali, lavoristici, che di fatto già dominano da diversi anni la realtà imprenditoriale italiana (7).

Basti pensare alla diffusione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa (8), spesso impropriamente utilizzati per eludere l'assolvimento degli oneri di lavoro subordinato, oppure al lavoro occasionale, per lo più richiesto a prestatori delle fasce deboli del mercato, i quali poi rimangono privi di qualsivoglia copertura previdenziale, o ancora, ai rapporti d'impiego intermittente.

— esaminando, al fine di ridurli, tutti gli eventuali ostacoli, in particolare nell'ambito dei regimi fiscali e di sicurezza sociale, al passaggio ad attività autonome e alla creazione di piccole imprese;

— promovendo l'insegnamento di discipline utili per l'imprenditoria e il lavoro autonomo, specifici servizi di sostegno e la formazione per gli imprenditori e per chi aspira a diventarlo;

— combattendo il lavoro sommerso e incoraggiandone la trasformazione in posti di lavoro regolari, con l'uso di tutti gli strumenti utili al riguardo, tra cui disposizioni normative, incentivi e riforme fiscali e previdenziali, in collaborazione con le parti sociali ». (*Strategia europea per l'occupazione — Linea guida n. 9: promozione dell'imprenditorialità*). Cfr. sul tema il contributo di M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, che precede.

(7) « Alla precarietà selvaggia che regna incontrastata nella economia sommersa, sempre più dilagante nel nostro Paese, si contrappone ora una flessibilità di qualità, perché regolata e presidiata da tutele fondamentali per chi presta il lavoro. A ciò si accompagna uno sforzo straordinario per portare i livelli di occupazione del nostro Paese su parametri europei » (M. TIRABOSCHI, *Marco Biagi un anno dopo*, in *Il Sole-24 Ore*, 19 marzo 2003, 2).

(8) Sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa e sul nuovo lavoro a progetto cfr. i contributi di L. CASTELVETRI e di R. CONTINISIO nella Parte I, Sez. (B).

La riforma rappresenta la doverosa limitazione e regolazione di un processo, comunque in essere, che ha visto sempre più modificarsi l'atteggiamento dei rapporti di lavoro tradizionali, consentendo una progressiva espansione del sommerso <sup>(9)</sup>. Potremmo dire che questa riforma costituisce un passaggio obbligato, magari suscettibile di integrazioni e miglioramenti, come qualunque testo legislativo all'esito della fase di prima applicazione, ma comunque ineludibile.

Appare chiaro l'intento del legislatore di determinare condizioni di trasparenza del mercato <sup>(10)</sup>, nella dichiarata volontà di trasformare i vecchi assetti giuslavoristici, finalizzandoli ad una maggiore flessibilità ed al contempo prevedendo tutele per coloro che nel passato regime normativo non ne possedevano alcuna <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> « A partire dagli anni Sessanta-Settanta, si è verificato, nei diversi Paesi europei, un processo di avvicinamento tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, nel senso che nel lavoro subordinato è cresciuta l'autonomia, mentre nel lavoro autonomo è aumentata la dipendenza. Conseguentemente, il diritto del lavoro ha escogitato alcune soluzioni alternative per affrontare la nuova realtà:

— una tendenza a spostare la frontiera tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, nel senso di inglobare parte del secondo nel primo, ma anche viceversa;

— un dibattito sulla « zona grigia », che separa il lavoro subordinato dal lavoro autonomo, e sull'opportunità di collocarvi le forme ibride di lavoro;

— un'ipotesi ambiziosa di costruzione di un diritto comune del lavoro, che a sua volta lasci spazio allo sviluppo di una molteplicità di forme contrattuali ».

Si capisce, allora, come, in questa atmosfera, Marco Biagi abbia potuto concepire il suo progetto di ampliamento della seconda impostazione, che in Italia aveva avuto un inizio lusinghiero con il « Pacchetto Treu », per poi accedere alla terza », *IX Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003.

<sup>(10)</sup> « (...) occorre prevedere nuove tipologie contrattuali che abbiano la funzione di « ripulire » il mercato del lavoro dall'improprio utilizzo di alcuni strumenti oggi esistenti, in funzione elusiva o frodatrice della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato e che, nel contempo, tengano conto delle mutate esigenze produttive ed organizzative ». (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, — executive summary — *flessibilità e sicurezza*, cit.).

<sup>(11)</sup> La riconducibilità della riforma al pensiero ed agli studi del Prof. Marco Biagi appare attestata dalle antesignane sperimentazioni ch'egli volle avviare con il Patto per il lavoro di Milano, nel 2000, esattamente nella prospettiva di favorire nuove opportunità lavorative per le fasce della popolazione a rischio di emarginazione sociale, quali gli immigrati ed i disoccupati di lunga durata. Era palpabile, negli strumenti introdotti, l'intento di portare in superficie alcune tipologie di contratti che, modernizzando il mercato locale, agevolassero l'emersione di lavoratori esclusi da qualsivoglia tutela.

Ciò è dimostrato non solo dalle nuove tipologie contrattuali disciplinate dal decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, ma anche da quelle disposizioni, contenute nel Titolo VIII dello stesso decreto (articoli 75-84), che introducono procedure di certificazione dei contratti di lavoro <sup>(12)</sup>.

Ciò è anche attestato dalla previsione della forma scritta nella stipula del contratto, ad esempio nel lavoro a progetto (articolo 62, comma 1, decreto legislativo), che dovrebbe garantire una maggiore visibilità ed intelligibilità del rapporto, al fine di scongiurarne una conduzione in grigio.

La rilevanza della legge n. 30/2003 e del decreto legislativo n. 276/2003, attiene, poi, sempre nella prospettiva del contrasto al lavoro nero, anche al piano della qualità del lavoro.

L'analisi condotta nel recente passato sullo stato di salute del lavoro in Italia, che ha validamente fatto uso del metodo comparato (specie con riferimento alla prassi ed alla disciplina dei Paesi dell'Unione Europea) <sup>(13)</sup>, la ricerca specifica sui fenomeni del sommerso (svolta in primo luogo nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, dove notoriamente il problema si presenta più diffuso ed articolato) <sup>(14)</sup>, il

---

<sup>(12)</sup> Recita testualmente l'articolo 75 del decreto legislativo n. 276/2003: « Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contatti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale e a progetto di cui al presente decreto, nonché dei contratti di associazione in partecipazione di cui agli articoli 2549-2554 c.c., le parti possono ottenere la certificazione del contratto secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo ».

È di tutta evidenza che la certificazione risulta avere non solo una funzione preventiva della conflittualità tra datore e prestatore, ma anche un obiettivo, neanche tanto mediato, di qualificazione-chiarificazione del rapporto di lavoro.

<sup>(13)</sup> « La società attiva è il contesto necessario per lo sviluppo delle risorse umane. La qualità del lavoro è la nuova dimensione su cui riflettere. Il Governo ritiene che sia necessario attivare misure finalizzate ad elevare la qualità del nostro mercato del lavoro, tenendo conto delle caratteristiche e delle peculiarità della situazione italiana. In Italia, la prima politica volta a garantire un lavoro di qualità è quella rivolta all'emersione ed al contrasto dell'economia sommersa (...) » (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, — executive summary — *Le politiche per una maggiore e migliore occupazione*, cit.).

<sup>(14)</sup> « A parte sacche di mancanza di lavoro in senso assoluto, il problema occupazionale italiano è essenzialmente questione di funzionamento del mercato, di irregolarità del lavoro e di mancata corrispondenza tra domanda e offerta, nel senso che molti lavori desiderati non sono offerti, mentre vengono offerti lavori non desiderati (...). Conclusione: un più efficiente funzionamento del mercato del lavoro reso possibile

monitoraggio sul campo e l'esperienza diretta delle Commissioni regionali e Provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, istituite ai sensi dell'articolo 78 comma 4 legge 23 dicembre 1998 e coordinate dal Comitato nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno dimostrato l'esistenza, nel mercato del lavoro del nostro Paese, di una questione « qualità del lavoro », intesa non solo come necessità di accrescere la percentuale di rapporti dichiarati, ma anche, e soprattutto, come esigenza fondante della persona umana, di trovare nel lavoro la realizzazione delle proprie aspirazioni e dei propri talenti.

Il contatto ripetuto con gli attori del mondo produttivo, specie sul versante dei lavoratori, insegna che l'emersione del lavoro irregolare permette di aumentare il gettito per il sistema nel suo complesso, costituisce un passaggio necessario per garantire un futuro pensionistico ai lavoratori ed una concorrenza leale tra le imprese, ma consente pure, ed in misura molto più consistente di quanto il quotidiano dibattito sul tema lasci pensare, uno sprigionamento di risorse <sup>(15)</sup> umane e professionali in grado di dare una svolta allo sviluppo del sistema italiano.

Ed allora, s'è vero che una politica di piena occupazione debba muovere dall'analisi della complessità attuale, percorrendo la strada della creazione di nuovi posti di lavoro e la riorganizzazione di quelli irregolari <sup>(16)</sup>, attraverso un maggiore dinamismo ed una reale efficienza delle attività, pubbliche e private, volte ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non si può fare a meno di sottolineare che la Riforma Biagi si colloca proprio nel solco auspicato di questa rimodulazione degli strumenti esistenti.

In tal senso, può essere decisiva la nuova disciplina sulle agenzie per il lavoro (articoli 4 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003), che apre il campo all'intervento di soggetti privati nella intermediazione, oltre che alla somministrazione di lavoro, alla ricerca e selezione del personale ed alla ricollocazione professionale <sup>(17)</sup>. Un apporto che sarà utile a creare una sana concorrenza con i centri per l'impiego,

---

da un uso intelligente pubblico-privato delle moderne tecnologie, una politica di emersione del lavoro irregolare e una creazione accelerata di « lavori buoni » (e dunque di aumento della produttività) sono tre linee di azione che si candidano *prima facie* ad affrontare il nostro problema » (L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione ecc.*, cit., 102).

<sup>(15)</sup> Analogamente a quanto teorizzato ed attuato nella prassi delle azioni di sviluppo locale, in L. MELDOLESI, *Sud: liberare lo sviluppo*, Carocci, Roma, 2001, 119.

<sup>(16)</sup> Cfr. L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione ecc.*, cit., 76.

<sup>(17)</sup> Cfr. il contributo che precede di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 12.

specie sul versante dell'affinamento delle capacità relazionali di questi con le imprese; come conseguenza ulteriore, ciò potrà portare ad una più ampia raccolta quali-quantitativa dell'offerta di lavoro e ad un orientamento mirato della formazione e riqualificazione delle professionalità.

Ugualmente, appare rilevante l'istituzione della borsa continua nazionale del lavoro <sup>(18)</sup> (articolo 15 decreto legislativo n. 276/2003), proprio per la sua predisposizione ad un accesso e ad un conferimento « universale » <sup>(19)</sup>. Essa, mediante l'utilizzo dello strumento telematico ed attraverso la continua immissione di dati a cura di soggetti pubblici e privati, nonché degli stessi lavoratori, rappresenta esattamente quell'« uso intelligente pubblico-privato delle moderne tecnologie » (cfr. nota 12) volto alla permanente e capillare redistribuzione dei posti lavorativi in relazione alle aspirazioni di ciascuno.

Ancora, nella medesima prospettiva, l'articolo 8 del decreto attuativo prescrive, al primo comma, che le agenzie per il lavoro e gli altri operatori pubblici e privati assicurino ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali comunicare i propri dati, garantendone l'ambito di diffusione indicato dagli stessi lavoratori. Ciò trova ulteriore specificazione al comma successivo, dove si prevede che l'emanando decreto ministeriale dovrà disciplinare, tra l'altro, le modalità con le quali il lavoratore avrà la possibilità di esprimere le preferenze relative alla comunicazione e alla diffusione dei dati di cui al comma 1. Si tratta evidentemente di un passaggio normativo che, dettato al contempo per la attuazione dei principi a tutela della riservatezza dei dati personali, dà comunque il senso dell'attenzione del

---

<sup>(18)</sup> Sulla borsa continua nazionale del lavoro cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 6.

<sup>(19)</sup> Si legge testualmente nel comma 1 e nella prima parte del comma 2 dell'articolo 15 decreto legislativo n. 276/2003: « A garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, e nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione stessa, viene costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali. Tale sistema è alimentato da tutte le informazioni utili a tale scopo immesse liberamente nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese. La borsa continua nazionale del lavoro è liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e deve essere consultabile da un qualunque punto della rete. (...) ».



legislatore per la definizione ed il rispetto delle preferenze occupazionali dei lavoratori <sup>(20)</sup>.

Tutto questo potrà forse servire a spiegare, almeno in parte, i motivi per cui la riforma del mercato del lavoro non debba essere pregiudizialmente bocciata quale porta d'ingresso della precarietà nel nostro ordinamento del lavoro.

Nei commenti che hanno seguito l'emanazione della legge delega e del decreto di attuazione, molto risalto è stato dato giustamente al ruolo delle parti sociali, attraverso più di quaranta rinvii alla contrattazione collettiva <sup>(21)</sup>; il discorso può essere ripetuto anche sul punto della promozione della « buona » occupazione, se si ha riguardo agli importanti compiti affidati agli enti bilaterali <sup>(22)</sup>, che, non a caso, nel « dizionario » della riforma (articolo 2 comma 1, lett. *b*), decreto legislativo n. 276/2003) vengono definiti come « organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità (...) ».

## 2. Premessa.

Una valutazione *ex ante* dei possibili effetti di emersione di lavoro irregolare della riforma del mercato del lavoro è un'operazione ardua e gravida di rischi oltre che, naturalmente, assai problematica. Si pensi, ad esempio, alle polemiche relative ai risultati prodotti dall'ultimo intervento legislativo teso a favorire l'emersione diretta del lavoro irregolare, la legge n. 383/2001. Se numerosi commentatori, forti del modesto numero di domande di emersione presentate, hanno parlato apertamente di fallimento, altri, spingendo l'analisi oltre l'apparentemente incontrovertibile dato aritmetico, hanno svelato l'esistenza di numerosi aspetti che permettono di giudicare positivamente l'esperienza.

Dunque, se vi sono valutazioni diametralmente opposte nei riguardi di una vicenda, quella della legge n. 383/2001, circoscritta sotto il profilo temporale e dall'impatto non paragonabile a quello della legge

---

<sup>(20)</sup> Per questi scopi si veda M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 7.

<sup>(21)</sup> Cfr. il contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A).

<sup>(22)</sup> Sugli enti bilaterali cfr. i contributi contenuti nella Parte II, Sezione B, e in particolare F. PASQUINI, G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, A. M. NUCARA.

n. 30/2003, è facile intuire le difficoltà di una prognosi di una riforma destinata a modificare profondamente l'assetto del mercato del lavoro.

Deve poi considerarsi che il fenomeno del lavoro non regolare, per la sua estrema complessità, non tollera facili semplificazioni e soluzioni « chiavi in mano ». A questo proposito illuminante risulta l'analisi contenuta nella Comunicazione sul lavoro sommerso della Commissione Europea Com 98-219. Il documento, con il quale la Commissione « intende avviare un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle opzioni politiche per combatterlo, fa presente la necessità di individuare correttamente le cause e la dimensione del problema e, in secondo luogo, di considerare la lotta contro il lavoro sommerso quale elemento della strategia complessiva per l'occupazione ». La Commissione procede quindi all'individuazione delle cause del fenomeno:

- livelli dell'imposizione fiscale e dei contributi sociali;
- oneri regolamentari e amministrativi;
- inadeguata legislazione del mercato del lavoro;
- strutture industriali;
- bassa competitività;
- accettazione culturale;
- esistenza di facili opportunità.

Si tratta di un elenco incontrovertibile che, tuttavia, vale a dimostrare che la riforma del mercato del lavoro non può considerarsi la soluzione definitiva del problema, dal momento che « la modernizzazione del mercato del lavoro è componente essenziale di una politica che intende contrastare il dilagante fenomeno del lavoro non dichiarato e clandestino ». Nel contempo, tuttavia, nel delineare una nuova strategia per la lotta al lavoro sommerso, nel ribadire tale convinzione, richiedendo un « adattamento delle regole del diritto del lavoro da perseguire nei modi fin qui delineati »<sup>(23)</sup>, si ammette la necessità di « una seria politica industriale o *post*-industriale che (...) incentivi le imprese a intraprendere i cambiamenti richiesti dai nuovi modi di produrre ». Ancora, nell'invocare un « intervento strutturale sul mercato del lavoro » si ipotizza che « una strada per contrastare il lavoro nero potrebbe essere l'azione sulla leva fiscale, come suggerito dalla Commissione e realizzato in alcuni Paesi ». L'extrapolazione di tali

---

<sup>(23)</sup> M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 181.

citazioni si rende necessario per ribadire che nessuna riforma, per quanto opportuna e ben congegnata, può essere considerata la panacea.

### 3. Somministrazione di lavoro.

Non vi è dubbio che una delle novità di maggiore rilievo introdotte dal decreto legislativo n. 276/2003 è la possibilità di ricorrere a prestazioni di lavoro offerte da soggetti alle dipendenze di un'altra impresa, denominata agenzia di somministrazione <sup>(24)</sup>, specializzata nella fornitura di tale servizio. La novità ha comportato l'abrogazione di una legge cardine, la legge n. 1369/1960, che vietava esplicitamente all'impresa di avvalersi di prestazioni di lavoro rese da persone assunte o retribuite da un terzo intermediario.

È vero che un primo *vulnus* a questo principio era stato inferto dalla legge n. 196/1997 che aveva legittimato il ricorso alla somministrazione temporanea di prestazioni di lavoro. È anche vero, tuttavia, che si era trattato di una deroga limitata e, peraltro, iscritta nel solco della tradizione.

Con l'introduzione della nuova fattispecie, il legislatore si è trovato innanzi alla difficoltà di contemperare le esigenze di tutela dei lavoratori con quelle di « appetibilità » dell'istituto. In proposito è stata sviluppata <sup>(25)</sup> la tesi secondo cui « le pratiche di esternalizzazione del lavoro si scontrano nel caso italiano con normative non pensate per favorirle, o anche solo governarle (...). In tale quadro l'impresa può essere indotta ad adottare comportamenti a rischio ». Analizzando partitamente gli istituti del trasferimento d'azienda, appalto di manodopera ecc., è stato dimostrato che, contrariamente a quanto si può comunemente ritenere, « l'esternalizzazione del lavoro può comportare alcuni costi e rischi in capo all'impresa che esternalizza parte del lavoro » e concludeva per la necessità di una regolazione che possa rappresentare un'opportunità.

Il legislatore delegato ha quindi disciplinato i casi (articolo 20 comma 3 lett. *a-b*) in cui è ammessa la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato prevedendo poi una sorta di norma di chiusura (lett. *i*) che « apre » a tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di

---

<sup>(24)</sup> Sul tema della somministrazione cfr. anche i contributi di B. BUSACCA, E. AMADEI nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(25)</sup> M. BIAGI, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Tale disciplina, come è stato detto dai primi commentatori <sup>(26)</sup>, mira a scongiurare il rischio di destrutturare e svuotare le aziende affidandole integralmente a lavoratori in affitto. È interessante osservare che l'elenco di cui all'articolo 20 comma 3 contempla sia ipotesi di ricorso a professionalità estremamente qualificate sia ipotesi di ricorso a professionalità piuttosto comuni. Nel primo caso il successo del somministratore sarà assicurato evidentemente dalla sua capacità di fornire servizi difficili da reperire sul mercato, magari procedendo alla formazione di figure abituate a dominare il mercato e, pertanto, offrendo ai lavoratori occasioni di lavoro interessanti. Nel secondo caso, probabilmente, il somministratore dovrà piuttosto dimostrare tempestività e affidabilità. Se questo dovesse risultare vero, si potrebbe assistere ad un diffuso ricorso alla stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato tra agenzia e lavoratori.

La somministrazione a tempo determinato è stata ammessa, ai sensi dell'articolo 20 comma 4, « a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. La individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato è affidata ai Ccnl stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi [...] ». Il comma 5 individua poi i casi nei quali è vietato il ricorso al contratto di somministrazione.

I limiti di questo contributo, rendono superfluo un esame analitico dell'istituto; è necessario però ricordare che il legislatore, allo scopo di assicurare adeguata protezione ai lavoratori, ha disciplinato forma (scritta) e contenuto del contratto in questione (articolo 21), disciplina del rapporto (articolo 22), tutela del prestatore, esercizio del potere disciplinare e regime della solidarietà (articolo 23), prevedendo che « i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte ». Ha inoltre disciplinato diritti sindacali e garanzie collettive (articolo 24), norme previdenziali (articolo 25) responsabilità civile (articolo 26) e previsto sanzioni per somministrazione irregolare (arti-

---

<sup>(26)</sup> M. TIRABOSCHI, *Somministrazione, appalto di servizi, distacco*, in *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, supplemento, 2003, n. 4, 66.

colo 27) e fraudolenta (articolo 28). Si tratta di un complesso di norme che hanno spinto la dottrina <sup>(27)</sup> a parlare di ispirazione antifraudolenta della normativa « escludendo ogni opzione verso la pura e semplice rigidità nella occupazione [...] ».

È poi interessante notare che le agenzie di somministrazione dovranno versare un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato ad un fondo bilaterale apposito: tale fondo sarà destinato, tra l'altro, a iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti, iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento delle regioni, per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale. Se la prima ipotesi è palesemente diretta a valutare gli effetti di emersione della nuova fattispecie, le altre due possono offrire, se correttamente impostate, una opportunità concreta per soggetti tradizionalmente impigliati nelle maglie del lavoro irregolare.

#### 4. Il lavoro intermittente.

Quanto testé detto a proposito di *job-sharing* può essere ripetuto a proposito del lavoro intermittente, disciplinato dagli articoli 33-40 del decreto legislativo n. 276/2003. È stato scritto al riguardo <sup>(28)</sup> che il « lavoro intermittente deve essere introdotto nel nostro ordinamento al fine di contrastare tecniche fraudolente o addirittura apertamente *contra legem*, spesso gestite con il concorso di intermediari e caporali. Forme di « lavoro a chiamata » sono assai diffuse naturalmente nel mercato del lavoro nero, ma anche molti lavoratori titolari di partita Iva ovvero inquadrati come parasubordinati costituiscono di fatto altrettante fattispecie di *job on call* (*stand-by workers*) di cui brulica soprattutto il terziario ». L'utilizzo della nuova fattispecie contrattuale sembra particolarmente congeniale a settori stagionali quali il turismo o la ristorazione ed a quelli soggetti a sensibili oscillazioni del ciclo economico. In questi casi è auspicabile che le parti vorranno prediligere un genere di rapporto flessibile piuttosto che coltivare pratiche di irrego-

<sup>(27)</sup> M. TIRABOSCHI, *op. ult. cit.*

<sup>(28)</sup> M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

larità. Il ricorso a prestazioni di lavoro intermittente sarà limitato ai casi previsti dai contratti collettivi (o, in mancanza, da un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali); in attesa di tali contratti, che potranno fornire ulteriori indicazioni in merito all'impatto in termini di regolarizzazione della fattispecie, è degna di nota la circostanza che, in via sperimentale, potrà procedersi alla stipula di contratti di lavoro siffatti nei casi di prestazioni rese da soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità o di collocamento. Se manifesto è l'intento di offrire occasioni di lavoro a categorie svantaggiate, non può non osservarsi che, non di rado, le occasioni di lavoro che si offrono a tali soggetti sono irregolari. Raccogliere quindi la possibilità offerta dalla legge significa accedere ad un regime di regolarità significativo, specie ove si consideri che, a norma dell'articolo 38 comma 1 « il lavoratore intermittente non deve ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte ».

## 5. Il contratto di lavoro ripartito o a coppia.

Introdotta nel nostro ordinamento attraverso un procedimento piuttosto singolare, e cioè mediante il riconoscimento della sua legittimità operata dalla circolare n. 43 del 7 aprile 1998 <sup>(29)</sup>, il contratto di lavoro ripartito (*job sharing*) riceve ora una compiuta disciplina ad opera degli articoli 41-45 del decreto legislativo n. 276/2003. In particolare, l'articolo 41 comma 1, lo definisce come « uno speciale contratto di lavoro mediante il quale due lavoratori assumono in solido l'adempimento di una unica e identica obbligazione lavorativa ». Si tratta di una fattispecie che consente di soddisfare quelle esigenze di flessibilità particolarmente avvertite nei settori più esposti al mutevole andamento del ciclo economico e, nel contempo, permette ai prestatori di conciliare le esigenze lavorative con quelle familiari, di studio ecc. Si comprende quindi come apprezzabili risultati in termini di regolarizzazione potranno conseguire innanzitutto dall'accesso alla fattispecie in parola da parte di categorie di soggetti che entrano nel mercato del

---

<sup>(29)</sup> La circolare ammetteva la compatibilità dell'istituto con l'ordinamento rilevando l'insussistenza di principi generali e norme di legge che vietano a due lavoratori l'assunzione solidale di un'unica obbligazione lavorativa.

lavoro per periodi brevi (ad esempio gli studenti negli intervalli che intercorrono tra due cicli di studi o coloro che sono alla ricerca di un'occupazione più confacente alle proprie aspirazioni); costoro, sinora, potevano non essere interessati a rapporti duraturi e finivano per confluire nel variegato mondo dell'irregolarità. Ebbene, il vantaggio connesso ad una tipologia contrattuale che permette di conciliare esigenze diverse, potrà avere benefici effetti di emersione.

Dal lato dell'offerta, la possibilità di usufruire di prestazioni flessibili potrà, come si è detto, indurre i datori di lavoro ad optare per una fattispecie che permette di adattare le prestazioni stesse ai tempi ed ai cicli della produzione. Non si può fingere di ignorare che queste esigenze, specie in settori quali la ristorazione, il turismo, l'edilizia, sono state soddisfatte ricorrendo a strumenti quali il lavoro nero o il licenziamento seguito dall'assunzione.

Naturalmente sarà necessario un salto di qualità culturale (ed una conoscenza dei nuovi istituti) capace di superare quella diffusa propensione all'irregolarità.

## 6. Il lavoro a tempo parziale.

Il successo della nuova disciplina del part-time <sup>(30)</sup> è legato alla sua capacità di rimuovere gli onerosi appesantimenti burocratici che ne hanno ostacolato la diffusione.

Nel nostro ordinamento l'istituto è stato introdotto con la legge n. 863/1984. La direttiva europea n. 97/81 ha poi imposto al nostro legislatore di procedere alla sua trasposizione, avvenuta mediante il decreto legislativo n. 61/2000 ed il successivo 100/2001. Si tratta di norme giudicate farraginose <sup>(31)</sup>, che disegnano una disciplina normativa nella quale i « disincentivi normativi connessi all'appesantimento della disciplina » <sup>(32)</sup> hanno impedito una larga diffusione del lavoro a tempo parziale. Il legislatore delegato è quindi intervenuto mediante accorgimenti ritenuti in grado di permettere all'istituto di sprigionare tutte le sue potenzialità.

Anche a proposito di lavoro a tempo parziale si possono ripetere le

---

<sup>(30)</sup> Cfr. il contributo di L. DE ROMANIS e I. DI CROCE nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(31)</sup> S. BRADASCHIA, *La riforma del part-time*, in *Guida Giuridico Normativa, La riforma del lavoro*, 18 ottobre 2003, n. 14.

<sup>(32)</sup> M. BIAGI, *Competitività e risorse umane*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

considerazioni svolte in precedenza circa la possibilità di contemperare esigenze di flessibilità dell'impresa con impegni extralavorativi da parte del prestatore. La dottrina non ignora i rischi che il part-time possa anche essere fonte di svantaggi in ordine a retribuzione, trattamenti pensionistici, possibilità di carriera, marginalizzazione della forza-lavoro femminile <sup>(33)</sup>. Tuttavia, anche sulla scorta dei pressanti inviti comunitari a incentivare l'istituto e dei brillanti risultati ottenuti in altri Paesi (segnatamente i Paesi Bassi, definiti la prima part-time *economy* del mondo <sup>(34)</sup>), il legislatore è intervenuto introducendo, come si è detto, modifiche sostanziali.

È poi importante segnalare che, opportunamente, il part-time è stato pienamente esteso all'agricoltura, offrendo la possibilità di servirsi di uno strumento capace di adattare la gestione dei rapporti di lavoro alle particolari e mutevoli esigenze di tale peculiare settore.

## 7. Il nuovo apprendistato ed il contratto di inserimento.

Un'altra significativa novità introdotta dal decreto legislativo n. 276/2003 è la riforma dei contratti a contenuto formativo <sup>(35)</sup>. È noto che i contratti di formazione e lavoro, peraltro « bocciati » dalla Corte di Giustizia della Comunità europea con sentenza dell'11 maggio 1999, sono stati spesso utilizzati per aggirare le rigidità del diritto del lavoro e garantirsi manodopera a costi inferiori. D'altro canto, il mercato della formazione ha visto spesso protagonisti operatori incapaci di cogliere le reali esigenze degli interessati, ai quali è stata sottoposta un'offerta formativa inadeguata se non inutile.

Il legislatore è quindi intervenuto introducendo il contratto di inserimento, qualificato dall'obiettivo di assicurare l'inserimento o il reinserimento lavorativo di soggetti analiticamente individuati, e riformando l'apprendistato, declinato secondo le specie del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale, l'apprendistato professionalizzante finalizzato al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali e l'ap-

<sup>(33)</sup> Cfr. il contributo di A. RUSSO che precede nella Parte I, Sez. (B), n. 10.

<sup>(34)</sup> M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a tempo parziale*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

<sup>(35)</sup> V. anche il contributo di G. DURANTE e E. AMADEI nella Parte II, Sez. (C).



prendistato finalizzato all'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Questa diversificazione dovrebbe consentire di individuare con precisione la fattispecie più confacente alle esigenze del caso concreto, impedendo un uso fraudolento di istituti pensati per rispondere ad obiettivi differenti.

La riforma dei contratti a contenuto formativo è, tuttavia, solo una parte di una realtà ben più complessa che comprende, innanzitutto il sistema dell'offerta formativa, troppo spesso proteso più ad assecondare le esigenze degli enti di formazione che quelle dei beneficiari. Al fine di assicurare l'erogazione di servizi di qualità, è previsto che entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrà definire, d'intesa con le regioni e le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, i criteri di accreditamento delle imprese formatrici. Tali criteri dovranno essere riferiti, in particolare, ai risultati ottenuti nella gestione aziendale, alla propensione al miglioramento continuo e alla valorizzazione delle risorse umane, alla disponibilità di personale con funzioni specifiche di supporto all'apprendimento, alla dotazione di sistemi tecnologici e di metodologie organizzative avanzate.

Un ruolo di primo piano è poi assegnato agli enti bilaterali i quali, a norma dell'articolo 2 comma 1 lett. *b*) si vedono attribuiti compiti di indubbio rilievo in materia di formazione. Essi vengono considerati sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso, tra l'altro, la programmazione di attività formative, la determinazione di attuazione della formazione professionale in azienda, la gestione mutualistica dei fondi per la formazione.

L'esposizione non sarebbe completa se trascurasse gli interventi a favore delle categorie svantaggiate che, per definizione (articolo 2 comma 1 lett. *k*), hanno difficoltà a entrare senza assistenza nel mercato del lavoro specie, si potrebbe aggiungere, in quello regolare. È interessante rilevare anzitutto che, nei contratti a contenuto formativo, il sistema degli incentivi è stato calibrato in funzione delle diverse categorie dei beneficiari. In particolare, per quanto concerne il contratto di inserimento, in attesa della riforma degli incentivi economici all'occupazione, le provvidenze economiche risultano confermate solo con riferimento alle categorie svantaggiate di cui all'articolo 54 comma 1 lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*).

L'articolo 14, poi, detta una specifica disciplina rivolta a cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, secondo

un'ispirazione che, secondo alcuni commentatori <sup>(36)</sup> punta « sulla logica del servizio più che su quella dell'obbligo, valorizzando le capacità lavorative del soggetto ed aumentandone la spendibilità sul mercato attraverso interventi mirati ».

## 8. Il lavoro a progetto.

Le controversie sorte in materia di collaborazioni coordinate e continuative <sup>(37)</sup> hanno probabilmente costituito uno degli stimoli più forti per intraprendere una riflessione che conducesse ad una riforma complessiva del diritto del lavoro. La circostanza che gli oramai celebri co.co.co. celassero rapporti di lavoro dipendente privi dei diritti e dei costi connessi a questi ultimi, unitamente all'esplosione dei rapporti atipici, stava a testimoniare il definitivo tramonto della dicotomia lavoro autonomo-lavoro dipendente e l'incapacità del diritto positivo di « comprendere » i fenomeni indotti dai recenti processi produttivi: pertanto, « molta parte dell'economia informale è spiegata dalla complessità dei mercati del lavoro più che dall'illegalità, anche se è poi vero che essa, nell'aggirare regole giuridiche inadeguate a rappresentare la realtà dei moderni modi di lavorare, si realizza mediante scappatoie e sotterfugi creatori di malessere e iniquità sociale » <sup>(38)</sup>. La soluzione di tale problema ha visto confrontarsi, sostanzialmente, due scuole di pensiero: la prima, incline ad una tipizzazione legale di una terza fattispecie alternativa alla coppia lavoro autonomo-lavoro dipendente, la seconda volta alla codificazione di uno Statuto dei Lavori capace di assicurare una tutela sul luogo di lavoro a prescindere dalla qualificazione del rapporto.

Il legislatore delegato, in realtà, non ha sposato nessuna delle due tesi. Si è preferito da un lato tentare la valorizzazione dell'elemento di indipendenza delle collaborazioni coordinate e continuative introducendo da un lato la fattispecie del lavoro a progetto, che richiede una sostanziale autonomia da parte del collaboratore nella gestione dei tempi e delle modalità della prestazione e dall'altro confermare l'ap-

---

<sup>(36)</sup> L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, cit., 52.

<sup>(37)</sup> Su cui si vedano i contributi di L. CASTELVETRI e R. CONTINISIO, cit.

<sup>(38)</sup> M. BIAGI, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*

plicabilità delle co.co.co. alle professioni intellettuali per le quali è richiesta l'iscrizione ad un albo (per le quali non è ammesso il lavoro a progetto).

In questo modo i rapporti caratterizzati da effettiva autonomia dovrebbero confluire nel lavoro a progetto.

Al contrario, le prestazioni prive di tale autonomia dovrebbero transitare « dall'incerta area del cosiddetto grigio o atipico agli schemi del lavoro dipendente, opportunamente ampliati e diversificati in funzione di questo obiettivo di sostanziale rimodulazione delle tutele verso forme di flessibilità regolata e sindacalmente controllata » <sup>(39)</sup>. « Procedere per contro alla codificazione di uno Statuto dei Lavori senza aver prima aggregato e fatto emergere, attraverso le nuove tipologie contrattuali, quella miriade di prestazioni lavorative collocate nell'area del lavoro grigio e, sempre più spesso, del lavoro nero, sarebbe probabilmente stata un'operazione meritoria quanto priva di efficacia [...] » <sup>(40)</sup>.

L'ampiezza e l'eterogeneità degli attuali rapporti di collaborazione coordinata e continuativa rende alquanto problematica la prognosi circa il successo della riforma. In particolare il dubbio che affiora con maggiore frequenza è legato alla possibilità di celare un rapporto di sostanziale dipendenza mediante la simulazione di una lunga serie di progetti. L'altro rischio paventato è che, la difficoltà di ricondurre l'attuale co.co.co. nell'area del progetto, possa indurre le parti a rifugiarsi nel nero. Solo l'implementazione dell'istituto potrà chiarire i dubbi manifestati.

## 9. Il lavoro accessorio.

L'esperienza comparata, in particolare il caso belga, rivela che questa fattispecie normativa, contemplata negli articoli 70-74 del decreto legislativo n. 276/2003, ha prodotto una significativa diminuzione del lavoro nero. In quel Paese, infatti, nel 1987 sono state istituite le *Agences locales pour l'emploi* <sup>(41)</sup> (ALE) con l'obiettivo di fornire occasioni di lavoro ai disoccupati di lunga durata e contrastare il lavoro

---

<sup>(39)</sup> M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a progetto e le collaborazioni occasionali*, in *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, cit. 107.

<sup>(40)</sup> M. TIRABOSCHI, *op. ult. cit.*

<sup>(41)</sup> Sia consentito rinviare a O. NACCI, *Il lavoro accessorio nell'esperienza*

non regolare dilagante (vedi il caso delle pulizie domestiche e dei piccoli lavori di giardinaggio). Ebbene, secondo gli esperti di quel Paese, l'obiettivo della diminuzione del lavoro nero è stato rapidamente raggiunto grazie al costo poco elevato per l'utilizzatore di prestazioni di lavoro di questa natura e per le deducibilità fiscali previste a loro favore.

Il modello italiano differisce significativamente da quello belga, caratterizzandosi per la sua estrema agilità e semplicità; tale semplicità potrà incentivare il ricorso all'istituto posto che, come vedremo, le operazioni richieste alle parti sono poche e alla portata di chiunque.

Non è prevista quindi la costituzione di un'agenzia, quale l'ALE, chiamata a verificare che la prestazione di lavoro richiesta dal candidato utilizzatore non rientri nel novero dei tradizionali rapporti di lavoro e risponda a bisogni temporanei e urgenti. Quest'ultima circostanza deve essere tenuta in grande considerazione se si vuole comprendere appieno la portata dell'intervento normativo. Se si pone mente infatti alla definizione di lavoro accessorio di cui all'articolo 70 (attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro), al campo di applicazione ed all'indicazione dei soggetti che possono svolgere attività siffatte (disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti, pensionati ecc.) si comprende come il legislatore sia intervenuto a disciplinare fattispecie sinora puramente e semplicemente sconosciute all'ordinamento che, come tali, non potevano che essere prestate in modo irregolare. Deve infatti tenersi presente che, a norma dell'articolo 70 comma 2 dei decreti d'attuazione, deve trattarsi di « attività che coinvolgono il lavoratore per una durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare e che, in ogni caso, non danno complessivamente luogo a compensi superiori a 5 mila euro sempre nel corso di un anno solare ». Dunque sono estranee al campo di applicazione dell'istituto le prestazioni svolte in forma continuativa e professionale (si pensi al caso delle colf), che configurano rapporti di lavoro dipendente. È poi evidente che non è fondata l'obiezione secondo la quale l'area del lavoro accessorio potrebbe estendersi sino a coprire quella presidiata dal tradizionale rapporto di lavoro dipendente; infatti chi cova propositi elusivi della normativa può, molto più semplicemente, com'è sinora accaduto, instaurare rapporti esclusiva-

---

*comparata: il caso belga, in La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro in GLav, suppl., 2003, n. 4, 119.*

mente in nero. La fattispecie in commento, invece, mira ad apprestare una tutela di base a prestazioni che *non potevano averla*. In proposito l'articolo 72 dispone che il buono utilizzato per retribuire prestazioni di lavoro accessorio, il cui valore è pari a 7,5 euro per ogni ora di lavoro, « contiene » una quota pari ad un euro che viene versata per fini previdenziali all'INPS ed una pari a 50 centesimi che viene versata all'INAIL per fini assicurativi contro gli infortuni sul lavoro. Il compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio. Viene quindi scongiurato il rischio che il soggetto possa preferire una prestazione in nero per non perdere i benefici connessi allo *status* di disoccupato.

Dunque, mediante l'acquisto di carnet di buoni dai soggetti autorizzati alla vendita individuati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la successiva consegna al lavoratore, che provvederà ad incassarle presentandoli agli enti e società concessionarie (anch'essi da individuarsi da parte del Ministero del lavoro), si ottiene il risultato di operare in piena legalità senza dover provvedere ai faticosi adempimenti (ritenuta d'acconto, versamento alle scadenze) normalmente imposti al datore di lavoro.

L'articolo 73 comma 2 prevede, infine, che entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, sarà effettuata una valutazione dei risultati dell'introduzione del lavoro accessorio nell'ordinamento.

## 10. Prospettive.

Quanto fin qui esposto dimostra l'importanza che la riforma Biagi, immediatamente e, al contempo, in prospettiva, assume per l'efficacia della complessiva azione di contrasto all'economia ed al lavoro sommersi.

Ma l'emersione del lavoro non regolare, come ben sanno coloro che ogni giorno vi dedicano tempo ed energie, richiede anche altro <sup>(42)</sup>. Richiede, cioè, una serie ulteriore di interventi di sistema, coordinati ed

---

(42) « In particolare nel Mezzogiorno, flessibilità nel mercato del lavoro, fuoriuscita dal sommerso ed azioni di contesto atte ad innescare processi di crescita della produttività globale dell'area appaiono perciò come strategie interconnesse e non alternative al fine di innescare nell'area un processo di sviluppo economico e di crescita dell'occupazione regolare » (MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro*

integrati, idonei a stimolare la crescita economica e dunque la creazione di occupazione regolare, attraverso circoli virtuosi di sviluppo.

Come dimostrano gli studi ed il lavoro sul campo, la lotta al lavoro nero in tanto può avere *chances* di successo, in quanto venga adoperata tutta quella « tastiera di strumenti » idonea a favorire, dall'alto e dal basso, lo sprigionamento di risorse cui sopra si faceva cenno.

In altre parole, occorreranno azioni dirette allo sviluppo locale <sup>(43)</sup> ed occorreranno interventi sui molteplici fronti del potenziamento delle infrastrutture e delle aree per gli insediamenti produttivi, dell'accesso al credito, dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, dell'internazionalizzazione, dell'incremento dei servizi reali alle imprese, degli investimenti in qualità-ricerca-innovazione, dell'istruzione e della formazione (anche d'eccellenza), della diffusione dei semi della cultura della legalità.

Sarà necessaria, poi, una appassionata ed equilibrata attività di confronto ed elaborazione delle parti sociali <sup>(44)</sup>, il cui ruolo non può che essere rafforzato e che già, come abbiamo visto, la riforma del mercato del lavoro potenzia sensibilmente.

Ed ancora, complemento non superabile di ogni azione contro il sommerso, è, evidentemente, il controllo demandato agli organi di vigilanza <sup>(45)</sup>. L'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003 n. 30 reca la delega al Governo per l'adozione di norme di dettaglio sul riassetto

*Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, — 2.2 — Flessibilità e precarietà, 2001).*

<sup>(43)</sup> « Com'è noto, le politiche generali di riequilibrio territoriale (come quelle dei differenziali fiscali, salariali, normativi, ecc.) incontrano nel nostro Paese delle limitazioni giuridiche, politiche e sociali assai pronunciate. Di conseguenza, nel procedere della congiuntura, la questione dell'emersione (o dell'immersione) si giuoca soprattutto sul territorio, nell'interazione tra iniziativa privata, parti sociali e mano pubblica » (L. MELDOLESI, *Sud: liberare lo sviluppo*, cit.).

<sup>(44)</sup> « Il ruolo delle parti sociali è indubbiamente assai accresciuto, con benefici effetti attuali e potenziali. Si pensi all'elaborazione settoriale che si sta avviando tramite la convocazione dei tavoli nazionali sull'emersione in edilizia, nel turismo, nell'agricoltura, nel commercio. Si pensi alla possibilità di forzare le inerzie e le connivenze che impediscono l'emersione a livello locale, ecc. » (*IX Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003). Sul ruolo che hanno assunto le parti sociali nel processo di formulazione del decreto, cfr. V. D'ORONZO nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(45)</sup> « A quanto pare, il ruolo della vigilanza viene in parte ridefinito. La direzione passa al Ministero del Lavoro che provvede ad un maggiore coordinamento, tramite una banca dati centrale. A livello provinciale si consolidano i CLES, con funzioni di vigilanza. Risorge la diffida e nasce l'emersione indotta dalla vigilanza » (*IX*

della disciplina delle ispezioni in materia di previdenza sociale e del lavoro, oltre che per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

Nella prospettiva dell'emersione, particolare rilievo assumono alcuni dei principi e dei criteri direttivi dettati dal legislatore delegante: il conformare l'azione ispettiva alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina (articolo 8, comma 2, lett. *a*), legge n. 30/2003); la ridefinizione dell'istituto della prescrizione e diffida propri della direzione provinciale del lavoro (articolo 8, comma 2, lett. *c*), legge n. 30/2003); la riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro (articolo 8, comma 2, lett. *f*), legge n. 30/2003).

L'esperienza insegna non soltanto che la repressione da sola non basta ad estirpare un fenomeno radicato nella prassi e nella cultura come il lavoro sommerso, ma pure che un'attività di vigilanza condotta senza collegamento con gli altri soggetti, sociali ed istituzionali, addirittura cagiona danni più gravi dei problemi che intenderebbe risolvere. La bontà dell'intervento ispettivo, in altre parole, non si misura sul numero delle aziende fatte chiudere.

È per questo che le novità introdotte dalla legge delega (il relativo decreto attuativo è ancora in via di emanazione), risultano particolarmente interessanti ed in linea con le conoscenze maturate nel recente passato sul fronte dell'impegno contro il lavoro nero. Soprattutto le nuove funzioni di consulenza degli organi di vigilanza, magari sapientemente abbinate all'esercizio del potere di diffida, costituiscono uno strumento potenzialmente decisivo a favore dell'emersione. In tale

---

*Relazione Trimestrale* del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2003).

direzione si auspica la più ampia regolamentazione in sede di normazione di dettaglio.

In conclusione, possiamo affermare che, dopo anni di difficoltà, importanti passi in avanti sono stati finalmente compiuti verso l'adeguamento del sistema complessivo del nostro Paese alle esigenze di modernità e competitività. Ma occorre che a questi passi ne seguano altri ancora più decisivi, ad opera di tutti i soggetti che quotidianamente lavorano nella società, nell'economia, nelle istituzioni. Ed è necessario che, anche sul contrasto al sommerso, sia sempre elevata la soglia di attenzione, perché, come giustamente osserva il Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella sua IX Relazione, « il disinteresse e la penombra facilitano il sommerso. Perché è appostandosi sul bagnasciuga tra emerso e sommerso che possiamo accrescere l'« orbe terrestre », trasformando per gradi il *welfare* in *workfare*. Perché il pennino del sismografo che registra o meno tale tendenza è uno strumento di monitoraggio straordinariamente utile della regolarizzazione del Paese. Perché la questione dell'emersione aggiunge, si può dire, una nuova dimensione alla riforma del mercato del lavoro: ne capovolge ed integra la logica, consentendole così di muoversi su un piano più ampio ».



## LAVORO NERO IN EDILIZIA E CERTIFICATO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA

DANIELA DE SANCTIS, GIUSEPPE VIRGILIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Cos'è il Durc e cosa prevede. — 3. Il sommerso in edilizia. — 4. La bilateralità. — 5. Le previsioni del settore per il prossimo futuro e la necessità di misure preventive. — 6. I precedenti legislativi e la sperimentazione del Durc. — 7. Sperimentazioni successive e problemi aperti.

### 1. Introduzione.

Il decreto attuativo della legge n. 30/2003 introduce nelle normative nazionali uno strumento di prevenzione del sommerso in edilizia che ha già dimostrato notevole efficacia in sperimentazioni sul territorio, a livello provinciale e regionale. Si tratta del Durc, Documento unico di regolarità contributiva. Il Durc si fonda su un principio molto pragmatico: poiché controllare è difficile, il modo migliore per combattere l'irregolarità è renderla meno conveniente, rendendo invece premianti i comportamenti corretti. Per questo la normativa sviluppa tre linee base: premiare le imprese che operano nel rispetto di norme e contratti, coinvolgere tutti i soggetti del settore, ricorrere alla prevenzione piuttosto che al controllo.

### 2. Cos'è il Durc e cosa prevede.

Il Durc viene trattato dal comma 10 dell'articolo 86 del decreto n. 276/2003, che modifica l'articolo 3 comma 8 del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, sulla sicurezza. È stato introdotto dalla legge n. 266/2002 (articolo 2) per gli appalti pubblici.

Il nuovo segmento di normativa stabilisce che per gli appalti edili, sia pubblici che privati, i lavori possano essere avviati solo previa esibizione del Documento unico di regolarità contributiva. Il Documento attesta in un solo colpo che la ditta segue tutte le norme e le

procedure previste. Quindi è iscritta alla Cassa edile della Provincia ed in regola con i versamenti; ha assunto con regolare contratto di lavoro i dipendenti necessari a svolgere quanto previsto nell'appalto; è in regola con le procedure di sicurezza; versa normalmente i contributi all'INAIL a copertura degli eventuali infortuni; versa regolarmente i contributi all'INPS per l'effettivo numero di ore lavorate.

La novità è rilevante, perché in precedenza questi vincoli venivano posti soltanto agli appalti pubblici o privati ma finanziati da fondi pubblici. Restava quindi fuori l'edilizia privata, che in Italia occupa l'80 per cento del mercato. Soprattutto, veniva escluso da una procedura contro il sommerso proprio il terreno che, per sua natura, risulta più favorevole alle irregolarità.

Rispetto alla normativa del 1996, inoltre, c'è l'obbligo di presentazione del documento all'amministrazione comunale. In precedenza, invece, il committente privato o il responsabile dei lavori si limitavano a chiedere alle imprese le dichiarazioni di regolarità. Già il decreto 528, all'articolo 3 comma 8, aveva stabilito che questi soggetti fossero tenuti a «chiedere alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale di previdenza sociale, all'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro e alle Casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti». Il decreto 276 fa un ulteriore passo, perché crea un vincolo di responsabilità reciproca tra amministrazione e committenti. Sembra di poter rintracciare nelle intenzioni del legislatore la tendenza a far scattare il meccanismo del conflitto di interessi, che si è rivelato molto efficace nel combattere il sommerso nel settore. Vale per tutti il caso della deducibilità fiscale dei lavori di ristrutturazione.

Ma il punto di forza è soprattutto l'unicità del documento. Sono tre, come si nota, i soggetti che forniscono i dati: INPS, INAIL e Casse edili, ma la certificazione è una sola. Una delle novità fondamentali del Durr infatti è l'incrocio di quanto fornito da ogni soggetto. Accade spesso, infatti, che l'impresa irregolare segua parzialmente le procedure e questo rende più difficile scovarla. Questo riguarda soprattutto i costi del personale. In questo ambito, le imposte e le contribuzioni vengono versate separatamente ai tre enti diversi; le imprese scorrette spesso denunciano un numero diverso di ore e di lavoratori ad ogni ente, contando sull'inesistenza di controlli incrociati.

Confrontare i dati mette facilmente alla luce quanto non quadra. Ma è necessario anche saperli esaminare, incrociare e valutare. Questo chiama in gioco in particolare le Casse edili, che tra i tre soggetti sono l'unico specialistico di settore. Il comma 10 prevede che lo sportello unico per il rilascio del Durc possa essere istituito anche presso l'istituto previdenziale o quello infortunistico, ma la strada più produttiva, a vedere i risultati delle precedenti esperienze di documento unico, è quella delle Casse edili. Allora il comma 10 stabilisce che INPS, INAIL e Casse edili « stipulano una apposita convenzione al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva ». Il Documento va presentato « all'amministrazione concedente prima dell'inizio dei lavori oggetto della concessione edilizia o all'atto della presentazione della denuncia di inizio attività », insieme al nominativo dell'impresa che esegue l'opera.

### **3. Il sommerso in edilizia.**

Tutti questi dati sono resi necessari dalla natura del lavoro edile, che di per sé rende piuttosto facile la proliferazione del sommerso. I sindacati di categoria, Fillea-Cgil, Filca-Cisl e Feneal-Uil, calcolano che la percentuale di irregolarità gravi per almeno il 27 per cento sul volume d'affari complessivo del settore. L'Istat, che per il 2000 ha computato una percentuale complessiva di sommerso in Italia superiore al 15 per cento del PIL, indica per l'edilizia una quota del 21-22 per cento. Ma soprattutto il sommerso divide l'Italia in due: al Sud raggiunge il 38 per cento in edilizia.

Difficile individuare le dimensioni esatte del fenomeno, non solo perché, ovviamente, nascosto ma perché molto soggetto a variabilità a seconda della congiuntura economica, della dimensione dei lavori, dell'area geografica. È certo però che i soggetti a più stretto contatto con il territorio, come Casse edili e rappresentanti dei lavoratori, riescono ad avere più precisamente il polso della situazione. Esistono, come si vedrà in seguito, parametri piuttosto indicativi per calcolare se un appalto viene svolto in regolarità.

Una forma di irregolarità molto diffusa è il cosiddetto « lavoro grigio ». Un'impresa assume un lavoratore con un contratto part-time ma lo fa lavorare a tempo pieno; in questo modo non paga i contributi per le ore che non figurano. Difficile effettuare controlli. Ma accade con frequenza ancora maggiore che le imprese, semplicemente, eseguano i lavori nei cantieri senza assumere. Il fenomeno va di pari passo con le

situazioni di crisi: quando il lavoro scarseggia, le imprese pur di aggiudicarsi gli appalti tagliano i costi, e una delle prime voci è il costo del lavoro, insieme alle procedure di sicurezza.

Il costo del lavoro in edilizia è, tra l'altro, notevolmente più alto rispetto agli altri settori dell'industria: gli oneri contributivi a carico del datore di lavoro edile sono il 47,58 per cento sul salario; un imprenditore del manifatturiero ne versa appena il 36,78 per cento. Un operaio specializzato riceve una retribuzione netta oraria di 5,68 euro, ma l'impresa edile spende, per ogni ora di lavoro, 16,50 euro. Inoltre è forte la differenza tra lavoro dipendente e lavoro autonomo: gli oneri contributivi pesano per il 56,77 per cento sulla retribuzione di un operaio edile, quelli di un artigiano titolare di una micro impresa edile, spesso composta da una sola persona, arrivano solo al 22,90 per cento. Questa differenza spinge molte imprese a licenziare lavoratori, che si mettono in proprio, per poi affidare loro gli stessi lavori, in un rapporto di dipendenza mascherata.

Questo fenomeno è tipico dell'edilizia italiana e inglese. A livello europeo la normale incidenza di lavoratori autonomi sui lavoratori dipendenti è di 10 a 90, al massimo 20 a 80. In Italia è di 33 a 76, e in alcune aree o nei periodi di maggiore crisi si è arrivati al 50 a 50. È una delle forme di lavoro grigio più difficile da controllare. In questo senso, la prevenzione si conferma una strada più efficace.

Sotto le costruzioni c'è un tessuto di forme di *leasing* di manodopera sulle quali sostanzialmente si regge tutta l'impalcatura del settore. Chi subappalta vuole, prevalentemente, avere a disposizione una squadra, di lavoratori. Questa forte intermediazione risulta spesso in contrasto con la legge.

Il tasso di attività sommersa tende ad accentuarsi negli appalti privati, dove la dimensione di impresa piccola e piccolissima rende facile l'evasione o l'irregolarità. Gli anni dal 1999 al 2003 hanno registrato un calo del sommerso in coincidenza con la ripresa del settore, che dal 1992 al 1997 ha conosciuto un periodo di estrema stasi dovuto al blocco sostanziale degli appalti pubblici. Di notevole aiuto alla ripresa del settore nella regolarità sono stati alcuni provvedimenti. In particolare, la concessione di detrazioni fiscali per il 36 per cento dei costi di ristrutturazioni e l'abbattimento dei contributi per le imprese in regola. Questo viene stabilito dalla legge 341 del 1995: l'articolo 29, indica che l'appartenenza a enti bilaterali e Casse edili consente all'azienda di defalcare l'11,2 per cento dei contributi non previdenziali all'INPS.

#### **4. La bilateralità.**

Il settore edile ha dovuto confrontarsi con la flessibilità ben prima che questa parola venisse applicata al mercato del lavoro dell'industria e del terziario. Per sua natura, il lavoro nel cantiere è sinonimo di continua mobilità e di pause tra un lavoro e l'altro. Questo ha fatto sì che nel settore si sviluppasse precocemente il sistema della bilateralità. In edilizia esiste fin dal 1919, con una rete di Casse edili, Scuole edili, Comitanti di infortuni, gestiti in collaborazione da imprenditori e sindacati.

Il sistema supplisce a tutti gli svantaggi derivanti dalla continua mobilità dei lavoratori. Ci sono operai edili che cambiano non solo cantiere ma anche provincia tre volte in un anno. La Cassa edile è il punto di riferimento, e tutte le prestazioni offerte dal sistema bilaterale consentono di coprire le pause tra un lavoro e l'altro. Il sistema bilaterale viene gestito e mantenuto dalle parti sociali. Quindi ha un costo forte che si sparge in parte sulle buste paga ma soprattutto sulle imprese. Le imprese pagano alle Casse edili, alle Scuole edili e ai Comitanti paritetici contributi che pesano in misura del 10,50 per cento sul salario (dato Ance). Ma quelle irregolari naturalmente non sono iscritte alle Casse edili e dunque non versano contributi. Così i loro margini di concorrenzialità aumentano.

Gli organismi paritetici tengono sotto controllo il mercato del lavoro e possono arricchirlo di strumenti e prestazioni. Inoltre, sono gli imprenditori dell'Ance a riconoscerlo, ha realizzato una flessibilità di relazioni industriali più avanzata dell'intervento legislativo, che ha tempi di più lenta adattabilità al cambiamento.

Il sistema bilaterale è un elemento determinante nella lotta al sommerso. Se da un lato, infatti, la sua esistenza provoca un aumento dei costi per le imprese regolari, dall'altro la sua competenza nel settore e la capillarità del sistema consente di verificare con efficacia la regolarità. Essere iscritti alle Casse edili vuol dire automaticamente essere regolari.

#### **5. Le previsioni del settore per il prossimo futuro e la necessità di misure preventive.**

L'ultimo quinquennio è stato florido per l'edilizia italiana e quindi per l'emersione. Ma si avvicina un nuovo periodo difficile per il settore,

quindi potenzialmente un ottimo terreno di coltura per una nuova proliferazione del sommerso.

Nel 2002 l'edilizia ha registrato investimenti per 107.400 milioni di euro; il 2003 si è chiuso con un'ulteriore crescita, a quota 112.400 milioni, con oltre 1.820.000 occupati. Ma le prospettive per i prossimi anni non sono favorevoli. Il valore della produzione del comparto dell'edilizia residenziale di nuova costruzione registrerà, secondo le previsioni del Cresme (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio), un calo del 5,1 per cento nel 2004. Il 2005 segnerà quota -4,7 per cento. Il comparto non residenziale privato mostra già nel 2003 segnali di difficoltà, con -1,6 per cento; il 2004 andrà a -3,8 per cento. Nel 2005 (-3,7 per cento) si dovrebbero registrare i primi segnali di ripresa.

Anche le cifre degli investimenti mostrano l'inizio di un'inversione di tendenza. Nell'edilizia non residenziale gli investimenti, dopo essere cresciuti dell'8,1 per cento nel 2001 e del 3 per cento nel 2002, entreranno in una fase di recessione morbida nel 2003 (-0,9 per cento) e più forte nel 2004 (3 per cento) e nel 2005 (-2,8 per cento). La ripresa è prevista nel secondo semestre del 2005.

Con il crescere della crisi cresce il sommerso. I numeri parlano: nel periodo di crisi del decennio Novanta in quattro anni la percentuale di irregolari aumentò di oltre il 4 per cento. Se le previsioni negative del 2004-2005 verranno confermate, il provvedimento della Legge Biagi arriva al momento opportuno per stroncare sul nascere una probabile nuova fase di proliferazione del sommerso in edilizia.

## **6. I precedenti legislativi e la sperimentazione del Durc.**

La crisi del 1992 fece sì che in tutto il settore venisse posta maggiore attenzione alle problematiche della irregolarità e a quelle di un fattore legato al sommerso in rapporto di proporzionalità diretta: la sicurezza nei cantieri. La maggiore attenzione alla sicurezza trovò un primo approdo legislativo nel 1994: la legge 109, all'articolo 31, prevede che nelle gare di appalto pubblico venga fatta una stima degli oneri di sicurezza da non sottoporre al ribasso d'asta. Due anni dopo, in convergenza con il decreto legislativo n. 626/1994 sulla sicurezza, il decreto n. 494/1996 ha previsto per tutti i lavori, sia di natura privata che di natura pubblica, da parte del committente e/o del responsabile dei lavori la verifica del requisito di regolarità contributiva per le imprese. Il tutto avviene attraverso una forma blanda, che si rivela poco

efficace nel creare un meccanismo di vera selezione delle imprese regolari. Ma pone un principio significativo.

Il Durc sta nascendo in quegli anni. La spinta di base arriva dalla crisi, perché dà agli operatori del settore la consapevolezza che, perdurando l'irregolarità, il calo degli appalti penalizza le imprese più corrette. Imprenditori e sindacati trovano allora un terreno di comune interesse: per le categorie favorire le imprese regolari vuol dire difendere i lavoratori e garantire l'applicazione di tutti i diritti contrattuali. L'idea del Durc arriva dalla Filca-Cisl. Sostanzialmente partiva dalla semplice constatazione che i dati non venivano mai confrontati. Quindi il primo passo è istituire un documento unico, che dopo le difficoltà di avviamento ha anche lo scopo di semplificare l'*iter* burocratico per le imprese. Il passo successivo è indicare nelle Casse edili l'organismo preposto alla raccolta e confronto dei dati e al rilascio del documento. Questo sulla base di un parametro di riferimento che si chiama congruità. Il meccanismo della congruità è molto pragmatico: gli operatori del settore sanno quanti lavoratori sono necessari per portare a termine un certo appalto, in quante ore di lavoro, con quali materiali e con quali qualifiche. Tutti questi dati vanno dichiarati prima dell'avvio dei lavori. Se le cifre non quadrano il documento non viene rilasciato. Non avendo competenze specifiche in edilizia, INPS o INAIL difficilmente possono fare la verifica dei dati con la stessa efficienza.

La prima sperimentazione del Durc parte a livello provinciale, a Chieti e Pescara, nel 1997, su forte spinta dei dirigenti nazionali della Filca, senza la firma degli Edili Uil e Cgil. È un passo piccolo ma importante, che dimostra la trasversalità dello strumento. A Chieti, Pescara e, poco dopo, Francavilla firmano l'accordo con la Filca tre sindacati del Msi, di Forza Italia e dell'Ulivo.

Il terremoto in Umbria del settembre 1997 dà l'occasione di sperimentare il Durc su più ampia scala: in gioco lavori di ricostruzione che interessano circa 25 mila senz'altro, un preventivo di 15 mila miliardi di lire. Tramite accordi tra sindacati, imprese e Regione si dà il via al procedimento che prevede, tramite legge regionale 30 del 1998, l'obbligatorietà del Documento unico di regolarità contributiva per tutti i lavori di ricostruzione. I lavori interessano sia gli appalti pubblici che le ricostruzioni private, perché comunque sono finanziate dallo Stato. Questo pone la base per la configurazione del Durc nella normativa nazionale.

In poco tempo il Durc dimostra la sua efficacia nell'emersione del

sommerso. Nel 1998 le imprese registrate alla Cassa edile di Perugia erano 1.492. Appena 12 mesi dopo salgono a 2.163. Gli operai regolarmente denunciati erano 8.122, per un monte salari di 103.824.243.000 lire. Diventano miracolosamente, in quei dodici mesi, 12.904, e il monte salari arriva a 140.193.974.081. L'applicazione del Durc segna la svolta, portando 4.782 operai iscritti in più rispetto all'anno precedente, e il 2000 ne porta altri 5.392. La crescita non si rivela un fuoco di paglia. Nel 2000 le imprese diventano 2.831, gli operai 18.296, la massa salari 203.412.259.401. Nei primi tre anni di applicazione del Durc il numero degli operai iscritti alla Cassa edile (e quindi regolari e regolarmente pagati) aumenta del 142 per cento. La massa salari del 113 per cento. Il numero delle imprese quasi raddoppia (+97 per cento).

A testimoniare che l'aumento di imprese e operai non nasconde sacche di lavoro grigio è il numero delle ore lavorate, che nel triennio aumenta del 101 per cento. Da 8 milioni e 200 mila del 1997 arrivano, nel 2000, a oltre 15 milioni e mezzo, e superano i 16 milioni nel 2001.

Nel 2003, 15 mila cantieri hanno già concluso i lavori. Ne restano aperti 1000. Il dato più eclatante: nonostante l'Umbria sia purtroppo al primo posto per incidenza di infortuni mortali, nei cantieri della ricostruzione *post* terremoto non si è contato nemmeno un morto sul lavoro. Il Durc abbattendo il sommerso abbatte gli infortuni. Sono oltre un milione l'anno gli incidenti sul lavoro in Italia, e l'edilizia è il settore che ne conta di più: il 38 per cento del totale. Gli incidenti mortali nel settore sono stati, secondo l'INAIL, 325 nel 2001 e 290 nel 2002. Nei cantieri umbri regolati dal Durc si è ridotta del 30 per cento la percentuale degli infortuni, a fronte di una forte espansione occupazionale.

Dal maggio 1999 al 30 aprile 2003, lo Sportello unico di Perugia ha rilasciato 26.984 documenti unici di regolarità contributiva. Ha risposto a più di 38.000 richieste di informazioni, ricevuto oltre 17.000 notifiche preliminari. 5.700 domande, all'inizio, hanno avuto una risposta negativa per inadempienza; grazie alle verifiche, alle segnalazioni e alle indicazioni dello sportello unico, il 90 per cento delle inadempienze sono state sanate, e le corrispondenti domande sono state quindi accolte. La Cassa edile di Perugia calcola che tutto questo ha richiesto circa 2.000 ore di lavoro al mese, 1.000 effettuate da INPS e INAIL, 1.000 dalla Cassa edile e circa 200 dalla Regione Umbria. Il dato comprende tutte le attività: sportello al pubblico, informatizzazione dei dati, esame delle posizioni, redazione e gestione della corrispondenza.



## 7. Sperimentazioni successive e problemi aperti.

Il Durc, dopo la sperimentazione umbra, ha trovato applicazione in diverse province italiane. Su pressione dei sindacati, il Documento unico di regolarità contributiva è stato adottato in molti accordi, e un buon numero di contratti integrativi provinciali prevede nuovi decolli per questo strumento.

A Sassari il Durc è operativo dall'1 settembre 2000. In un anno si sono raggiunte 1817 certificazioni contro le 819 dell'anno precedente. Lo sportello unico per il rilascio del documento è ubicato presso gli uffici della Cassa edile. A Roma invece lo sportello che coordina le pratiche è ubicato presso la sede dell'INAIL, mentre l'INPS rilascia ed evade le certificazioni. È stato avviato nel settembre 2002 e alla data del 30 aprile 2003 erano stati rilasciati 138 certificati. Per la provincia di Milano si è firmato l'accordo in Prefettura congiuntamente con INPS e INAIL all'inizio del 2002; si è cercato prima di standardizzare le modalità di riscossione, sistemi informatici e gestioni dei dati, creando una banca dati in rete per avere una più celere comunicazione. Successivamente si passerà alla certificazione di congruità. Lo sportello unico per il rilascio del documento unificato è presso gli uffici dell'INPS. Solo il 3-4 per cento delle imprese presenti nella provincia ha richiesto la certificazione.

A Bologna la procedura è partita a marzo 2002. La sede è unica per INAIL, INPS e Casse edili e i tre Enti sono collegati telematicamente. Viene applicato sia agli appalti pubblici sia ai lavori privati. I Documenti rilasciati sono stati circa 570. Lo sportello unico per il rilascio del documento è presso gli uffici dell'INPS. A gennaio 2003 lo sportello unico è stato aperto anche a Matera, negli uffici dell'INPS. Due mesi dopo la stessa procedura è partita a L'Aquila.

Le sperimentazioni successive mostrano scarsa efficacia nel momento in cui la gestione dello sportello unico e delle verifiche non è effettuata dalle Casse edili, perché INPS e INAIL sono meno qualificati per le verifiche di congruità. Problema analogo sembra aprirsi con il decreto attuativo della Legge Biagi. La sperimentazione umbra presenta alcune differenze. Presso lo sportello unico che rilascia il Durc si istituisce l'elenco delle imprese escluse. All'imprenditore che vi è iscritto non è data la possibilità di iniziare i lavori. Per poterli avviare deve mettersi in regola e presentare il Documento direttamente all'amministrazione che finanzia i lavori di ricostruzione. Questo vale anche per incarichi professionali di progettisti e tecnici. Lo sportello unico del

Durc segnala alla Commissione quando la pratica viene portata a compimento. Infine, è fondamentale che il cerchio aperto, in questo percorso del Durc, con la verifica preliminare dei requisiti si chiuda con la verifica a consuntivo. Questo consente di far funzionare a pieno il meccanismo, produttivo, del conflitto di interessi.

In questo quadro è essenziale il ruolo delle Casse edili. Spetta dunque ora ai soggetti stipulare le convenzioni in modo da lasciare che siano le Casse edili a gestire la maggior parte della procedura a garanzia della regolarità. Questo processo è partito a livello locale, ha avuto una buona traduzione a livello legislativo nazionale ma ora la responsabilità ritorna al territorio. Se le convenzioni non verranno stipulate e gli sportelli saranno gestiti in modo inefficace il comma 10 dell'articolo 86 del decreto n. 276/2003 potrebbe entrare nella lista delle tante buone leggi italiane male applicate.

## LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO: UNA PROSPETTIVA DI PARI OPPORTUNITÀ E DI INCLUSIONE SOCIALE DELLE DONNE

ALESSANDRA SERVIDORI

SOMMARIO: 1. La Legge Biagi e il contesto europeo. — 2. La Legge Biagi è per le pari opportunità e per il dialogo sociale. — 3. La Legge Biagi favorisce il *gender mainstreaming*. — 4. La Legge Biagi promuove le pari opportunità. — 5. La Legge Biagi rappresenta la svolta legislativa per le politiche di *gender mainstreaming* e di *governance* territoriale. — 6. La Legge Biagi promuove le politiche di pari opportunità per la formazione e il lavoro. — 7. La Legge Biagi accompagna la formazione e il lavoro. — 8. La Legge Biagi è dalla parte del lavoro delle donne. — 9. La riforma Biagi nel solco delle riforme europee per contrastare povertà ed esclusione sociale delle donne.

### 1. La Legge Biagi e il contesto europeo.

La legge n. 30/2003, detta Legge Biagi, riforma il diritto e il mercato del lavoro. Per la prima volta negli articoli del decreto <sup>(1)</sup> si riscontra il principio del *gender mainstreaming*, cioè della integrazione, della dimensione di genere all'interno delle politiche sociali ed economiche, la quale non viene più trattata come una parte a sé stante, superando così, quel *gap* culturale e quel preoccupante immobilismo che ci vedeva tanto lontani da un processo di sviluppo delle politiche occupazionali femminili italiane, nonostante le direttive comunitarie.

---

(1) Titolo I, articolo 1, comma 1. « Le disposizioni di cui al presente decreto legislativo, nel dare attuazione ai principi e ai criteri direttivi contenuti nella legge 14 febbraio 2003, n. 30 si collocano nell'ambito degli orientamenti in ambito comunitario in materia di occupazione e di apprendimento permanente e sono finalizzate ad aumentare, nel rispetto delle disposizioni relative alla libertà e dignità del lavoratore, di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, alla parità tra uomini e donne di cui alla legge 9 dicembre 1977, n. 903 e alle pari opportunità tra i sessi di cui alla legge 10 aprile 1991, n. 125, i tassi di occupazione, a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro ...(*omissis*) ».

Consapevoli che la norma in se stessa, se non esercitata e applicata nella prassi, non costituisce garanzia di innovazione, la nuova impostazione delineata dal decreto, inaugura una stagione interessante, soprattutto per i risvolti sociali che ne conseguono. Con la Legge Biagi si introducono regole idonee a garantire un mercato del lavoro più flessibile, più moderno, ed in particolare un mercato del lavoro che riesca a coniugare le esigenze della lavoratrice e delle imprese. È bene ricordare che la pratica del *mainstreaming* assunta come prassi corrente comunitaria, è segnalata dalle direttive europee come strategia essenziale per raggiungere, entro il 2010, l'obiettivo di un tasso medio del 60 per cento di occupazione femminile nei paesi dell'Unione. Il Consiglio europeo di Barcellona ha indicato agli Stati membri questa strada, servita, prima ai Paesi anglosassoni, e ora a noi, a rimodellare il sistema.

L'Unione Europea, come è noto, ha avviato, a partire dal novembre del 1997, il cosiddetto processo di Lussemburgo grazie al quale si è messa in atto una vera e propria Strategia Europea per l'occupazione (SEO) di durata quinquennale.

Nel 2002 la SEO è stata oggetto di valutazione complessiva da parte dell'Unione e degli Stati membri. Una Comunicazione della Commissione ne ha sintetizzato i risultati largamente positivi: l'andamento del mercato del lavoro nell'Unione è sensibilmente migliorato, con la creazione di oltre 10 milioni di nuovi posti di lavoro dal 1997 (6 milioni dei quali occupati da donne), il numero dei disoccupati è risultato ridotto di 4 milioni di unità, e la popolazione attiva ha subito un incremento di 5 milioni di persone. Ovviamente, è difficile stabilire in quale misura il miglioramento complessivo dell'andamento del mercato del lavoro dell'Unione Europea nel corso degli ultimi cinque anni possa essere ascritto all'introduzione della SEO, ed in quale misura esso sia dovuto ad un miglioramento economico. Tuttavia si sono registrate modifiche significative delle politiche nazionali dell'occupazione, con una chiara convergenza verso gli obiettivi comuni dell'UE, fissati negli orientamenti strategici della SEO.

Le politiche dell'occupazione sono state ridefinite a sostegno di un'impostazione attiva e preventiva, in alcuni Stati membri, i sistemi fiscali e delle prestazioni sociali sono stati modificati secondo i principi dell'attivazione, e la tassazione del lavoro ha iniziato ad evolvere in senso più favorevole al mondo del lavoro. I sistemi dell'istruzione e della formazione si sono sempre più adeguati alle esigenze del mercato del lavoro. Sono stati compiuti progressi sul fronte della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, soprattutto mediante l'introdu-

zione di forme di rimodulazione dell'orario di lavoro e contratti di lavoro più flessibili. La promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini (*gender mainstreaming*) ha assunto un carattere generalizzato; per incidere sui divari di genere sono state adottate varie iniziative, tra cui lo sviluppo di strutture di assistenza all'infanzia per una migliore conciliazione della vita professionale e familiare. Infine è stata riconosciuta priorità programmatica a nuove sfide comuni, quali l'apprendimento permanente e la qualità del lavoro, e si è iniziata a registrare una certa convergenza in questi settori.

La scelta dell'Italia per portare avanti questo processo — più lento che in altri paesi europei — è stata quella di concentrare gli sforzi per aumentare il tasso di occupazione e per eliminare « *gli ostacoli e i disincentivi a entrare o rimanere nel mondo del lavoro* », esattamente come indicato nella prospettiva del *Libro Bianco* del Governo, largamente ispirato alle linee guida di Barcellona.

Obiettivi della Unione Europea da raggiungere entro il 2010 (Consiglio di Lisbona 2000) (Tra parentesi i rispettivi tassi « di partenza » relativi all'Italia)

Tasso di occupazione: 70% (54,6%: + 5 punti rispetto al 1995)
Tasso di occupazione femminile: 60% (41%: + 6 punti rispetto al 1995)
Tasso di occupazione degli anziani (55-64 anni): 50% (28%)

Obiettivi del Piano nazionale d'azione per l'occupazione del Governo italiano (giugno 2002) — Target quantitativi per il 2005

Tasso di occupazione generale: 58,5% (+ 4 punti)
Tasso di occupazione delle donne: 46% (+ 5 punti)
Tasso di occupazione degli anziani: 40% (+ 12 punti)

Gli obiettivi di riforma della legislazione sul lavoro, infatti, si fondano su cinque punti cardine, desunti dalle direttive comunitarie: 1) la revisione degli istituti regolati in modo da incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare da parte delle categorie a rischio di esclusione sociale e quindi delle lavoratrici; 2) la flessibilità contrattuale coniugata con una stabilità occupazionale resa compatibile con i vincoli del mercato, attraverso, cioè, una forte enfasi sul governo delle regole, sulla formazione continua e, quindi, sulle competenze; 3) la valorizzazione della dimensione contrattuale a livello locale o territoriale, considerata strumento in grado di migliorare l'occupazione in tutte le aree geografiche e responsabilizzare le parti sociali; 4) la

rimodulazione delle tutele, articolata su interventi a beneficio dei disoccupati e a tutela di quanti abbiano già trovato occupazione, attraverso la creazione di una rete integrata ed efficiente di agenzie per il lavoro e di servizi per l'impiego; 5) l'adattamento delle forme di regolazione sia legali (meno regole vincolanti, più *soft laws* basate sul *benchmarking*), sia contrattuali compresi gli accordi quadro, con efficacia quasi legislativa, in modo da favorire nuove prassi legate a una applicazione della diversa disciplina del lavoro con tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile, denominate, nel decreto attuativo, come lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale, di apprendistato e di inserimento, a progetto e occasionale, a prestazioni occasionali di tipo accessorio.

I dati comparati evidenziano come l'Italia abbia, tra i paesi europei, uno dei tassi più bassi di occupazione. Poco più di una persona su due, fra quelle attive, risulta occupata e poco più di un terzo delle lavoratrici sono integrate nel mercato del lavoro. Ciò almeno per quanto riguarda i dati ufficiali. La realtà è diversa: un'economia parallela, condannata a vivere nell'irregolarità, dal momento che nessuna delle misure adottate fino ad ora, è stata in grado di debellarla. Anche la componente femminile è parte di questa esperienza negativa, perché non riesce a conciliare una partecipazione attiva al mercato del lavoro con il peso del lavoro di cura e le incombenze di carattere familiare. Ecco perché l'adozione di regole più congrue potrebbe favorire persino la lotta al lavoro nero. La comparazione con le *performance* economiche e sociali dell'Unione, dimostrano che l'Italia ha un disperato bisogno di rendere il lavoro a orario flessibile e ridotto alla portata di giovani e donne. La Legge Biagi prevede netti miglioramenti alle norme sul part-time e rimuove gli ostacoli alla piena valorizzazione di questa forma di attività lavorativa, capace anche di coniugare lavoro e famiglia, rendendola oltretutto « finalmente attraente » dal punto di vista delle condizioni di fruibilità e di copertura previdenziale. Uguali considerazioni valgono per altre tipologie innovative, già ricordate, che hanno il pregio di rimuovere e sostituire con modalità più trasparenti i « colli di bottiglia » che affliggono il mercato del lavoro: l'abuso delle collaborazioni coordinate e continuative, una forma obsoleta dei rapporti di formazione-lavoro, oltre — ben inteso — al ricordato lavoro irregolare.

## **2. La Legge Biagi è per le pari opportunità e per il dialogo sociale.**

L'adozione di una nuova strategia di emersione dell'occupazione in

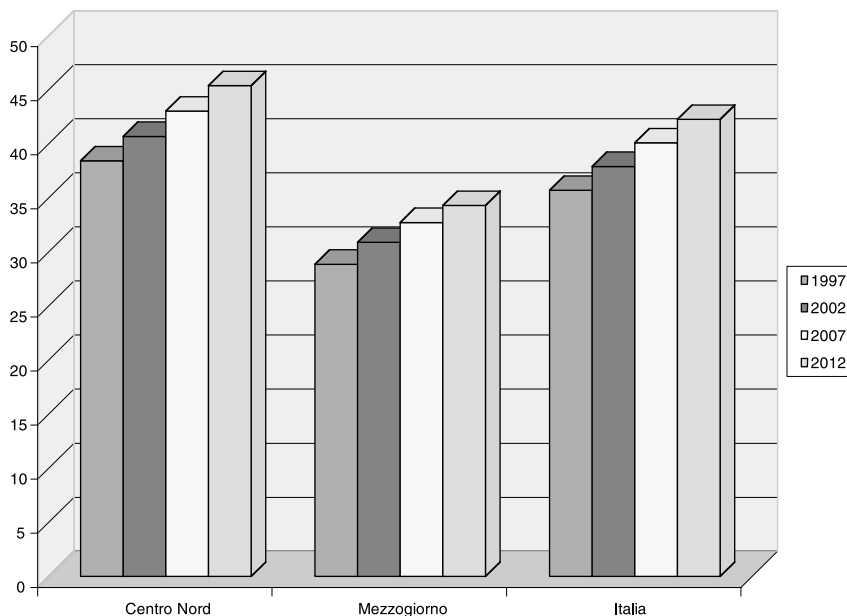
nero e l'adozione di nuove tipologie contrattuali richiede un dialogo tra le parti sociali capace di produrre regole innovative e flessibili. La formula dei *flexicurity agreements*, ben sperimentata in ambito comunitario, appare sempre più urgente se si vuole assicurare competitività anche al modello sociale italiano, miscelando intelligentemente sicurezza e flessibilità. Non sempre le parti sociali riescono a dare il meglio concordando le tradizionali clausole contrattuali a contenuto precettivo: è necessario individuare e condividere intese-quadro che non abbiano un effetto vincolante, ma presuppongono ulteriori accordi, collettivi o individuali. Si tratta di accordi, patti, intese, che possono costruirsi anche avvalendosi di analisi di *benchmarking*, di trasferibilità di nuove pratiche, di *follow-up* con monitoraggio di indicatori, di strumenti che, in buona sostanza, danno al dialogo sociale la possibilità di costruire un processo di reciproco apprendimento su cui poggino le basi di un piano di innovative relazioni industriali.

Il decreto attuativo della Legge Biagi è indubbiamente una svolta per garantire l'innalzamento del tasso di occupazione in generale, ed in particolare quello femminile, poiché introduce medesime opportunità di accesso a un impiego regolare e di buona qualità, e soprattutto realizza una nuova valutazione degli incentivi normativi all'accesso al lavoro. Da uno studio compiuto da Italia Lavoro, ed in particolare dal grafico della figura 1, a cura di Gianna Barbieri e Paolo Sestito, si evidenzia come il peso della componente femminile nel mercato del lavoro italiano dovrebbe crescere nel prossimo decennio, passando dal 36 per cento del 1997 al 42 per cento nel 2010.

Particolari spazi di accrescimento di occupazione femminile potrebbero crearsi in due aree critiche: le donne con basso titolo di studio e quelle con carichi familiari, che vogliono entrare o rientrare nel mercato del lavoro. Politiche efficaci in questo senso, possono rappresentare lo strumento giusto per ottenere un netto miglioramento della crescita occupazionale.

Per sostenere e sviluppare l'implementazione delle norme contenute nella legge n. 30 e nel decreto delegato verso l'accrescimento della quantità e qualità del lavoro femminile e in particolare verso le due aree indicate, si pone il problema prioritario di strutturare sul territorio un sistema di servizi che promuovano l'informazione, la conoscenza, la sperimentazione e l'utilizzo di queste opportunità. Infatti le novità introdotte rimodellano — nel contesto di un diverso modello istituzionale di politiche attive del lavoro — anche il sistema di relazioni tra le parti sociali: il lavoro a tempo parziale, in una prospettiva di maggiore

Fig. 1 - Occupazione femminile in % dell'occupazione totale



*A cura di G. Barbieri/P. Sestito*

flessibilità ed incentivazione del suo utilizzo e con il coinvolgimento delle rsu, dovrebbe superare il tendenziale sfavore con cui la materia, in passato, era regolata; il che indurrà indubbiamente la componente femminile a servirsene. Per i contratti di inserimento, poi, non vi sono limiti di età per chi risiede in zone in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20 per cento rispetto a quello maschile, oppure il tasso di disoccupazione femminile sia superiore almeno del 10 per cento rispetto a quello maschile. Tra le nuove tipologie contrattuali viene introdotto il lavoro a chiamata e quello ripartito. Viene incentivato il lavoro telematico e potenziato il sistema di collocamento. Nell'ambito della riforma dei centri per l'impiego, grazie alla collaborazione tra sistema pubblico e privato, alcuni strumenti di promozione del lavoro femminile (commissioni delle pari opportunità, ecc.) troveranno, a livello territoriale, presidi di riferimento. Per le giovani donne, poi, i contratti di inserimento possono divenire — anche per la loro nuova configurazione — una valida esperienza legata ai tirocini estivi, nonché una porta d'accesso di carattere generale al lavoro.



### 3. La Legge Biagi favorisce il *gender mainstreaming*.

Il tema della occupabilità femminile e della politica per le pari opportunità, pur nella sua notevole complessità in parte anche qui evidenziata, impone oltre ad indispensabili momenti di analisi e ricerca, anche concrete azioni di intervento a sostegno della stessa cultura delle pari opportunità femminili, non certo risolutive, ma tuttavia idonee ad avviare un processo « virtuoso ».

Nel contesto europeo, nell'individuare le priorità nell'ambito delle azioni segnalate a livello comunitario, è necessario evidenziare il processo di gestione del cambiamento dell'assunzione reale e non solo formale, degli impegni di concrete politiche di pari opportunità, denominate di *gender mainstreaming*, basate soprattutto sulla conoscenza della materia, sul miglioramento della qualità degli strumenti legislativi e normativi, sul potere reale di esercizio dei diritti, sulla disponibilità di dati statistici reali, sulla sorveglianza regolare delle strutture adeguate in correlazione alla legislazione e ai provvedimenti governativi, nonché sulla disponibilità di risorse finanziarie, sulla documentazione e il monitoraggio di azioni intraprese in ambito sociale e produttivo, fondamentalmente a livello locale, per sostenere la partecipazione e l'occupazione femminile.

Va inoltre offerto alle donne un supporto per fronteggiare le responsabilità familiari. A questo obiettivo possono contribuire adeguati sistemi previdenziali e di redistribuzione del reddito, organizzati secondo la forma di servizi finalizzati ad aiuti economici o alla promozione di forme associative a base familiare. Va attivata la possibilità di usufruire dei congedi parentali, strutturando, secondo le attuali norme, un'offerta formativa rivolta al reinserimento lavorativo dopo il congedo, nonché promuovendo una diversa organizzazione del lavoro in azienda che contempli orari e ferie flessibili, e la ricerca e la gestione dell'equilibrio tra le rigidità delle norme collettive e le soluzioni individuali. Quanto alla regolazione del mercato del lavoro, l'ampliamento dell'esigibilità del part-time rende più semplice l'uso flessibile di tale istituto che va sostenuto, nel contempo, prevedendo azioni che stimolino le stesse imprese ad offrire percorsi di carriera femminili, trattamenti di disoccupazione legati all'attivazione del *welfare to work*, e riconoscendo una *mission* specifica alle agenzie interinali e ai servizi per l'impiego. Va poi sostenuta la promozione dei contratti di inserimento in stretto raccordo con l'implementazione dei patti territoriali, accompagnati da agevolazioni alle imprese negli investimenti in forma-

zione sotto forma di crediti di imposta; dalla previsione di un credito maggiore (quale marchio di qualità) per le imprese che formano e assumono personale con percorsi lavorativi tutelati, e dalla definizione di forme di intermediazione di fondi bilaterali per l'amministrazione della formazione.

In ultima analisi va specificato che lo sviluppo delle politiche di pari opportunità nel sistema sociale ed economico, passa attraverso un parallelo sviluppo del sistema di acquisizione, valorizzazione, capitalizzazione e certificazione anche delle competenze istituzionali delle politiche per l'occupazione femminile, integrando sia le competenze acquisite nell'ambito delle azioni professionali, che in quelle sociali, e con una volontà politica concreta di favorire, con provvedimenti e incentivi, l'espansione virtuosa di tale scelta strategica e di prospettiva.

#### **4. La Legge Biagi promuove le pari opportunità.**

La Legge Biagi ha esteso il concetto di lavoratore svantaggiato anche ai soggetti che in passato non venivano considerati fasce deboli del mercato del lavoro (articolo 13). Per lavoratore svantaggiato (secondo la nuova norma) si intende una persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare nel mercato del lavoro ai sensi del Regolamento 2204/2002/CE che, tra gli altri, contempla i seguenti casi:

- giovane con meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
- lavoratore migrante che si sposta all'interno della Comunità o diventa residente nella Comunità per assumervi lavoro;
- persona che desideri intraprendere o riprendere una attività lavorativa e che non abbia lavorato né seguito corsi di formazione, per almeno due anni;
- persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;
- persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
- persona priva di titolo di studio a livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
- persona con più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; disoccupato di lungo periodo, ossia persona senza lavoro per 12 mesi dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone con meno di 25 anni;

— donna di un'area geografica ad alto tasso medio di disoccupazione.

È evidente come questa norma, rappresenti lo strumento principale per promuovere sul territorio azioni mirate. L'articolo 13 ha infatti come obiettivo l'inserimento dei lavoratori svantaggiati attraverso l'applicazione concreta dell'esercizio di *benchmarking* nell'ambito delle politiche attive e di *workfare* indicate dalle buone prassi europee. Attraverso un'organizzazione di *personal service* (mutuata dall'esperienza tedesca e in corso di sperimentazione in Lombardia), applicando il ruolo dell'agenzia sociale, si possono prefigurare sia una vera e propria operazione di « presa in carico della lavoratrice/ore », sia la costruzione di un progetto individuale. Così, in ogni ufficio di collocamento si potrebbero individuare percorsi personalizzati di incontro della domanda e offerta, la sistemazione in una azienda con strumenti normativi adeguati, agili e flessibili, con prototipi che prevedono la figura del tutore (lettera *a*), l'attività formativa di riqualificazione del lavoratore ed un contratto di assunzione non inferiore a 6 mesi.

Per realizzare interventi in grado di sviluppare reali politiche di *workfare* per i soggetti deboli — integrando le politiche sociali, le politiche del lavoro e della formazione — questa « personalizzazione dell'intervento » può garantire vantaggi sia dalla parte dell'offerta di lavoro, che della domanda, nonché modalità di costruzione di una reciprocità di regole, di caratteristiche socio/culturali e professionali affiancate da attività di *mentoring*, animazione e formazione, servizi di *consulting* di impresa.

In tale contesto sarebbe utile sperimentare la figura del consulente per le pari opportunità che potrebbe diventare uno strumento di collegamento tra le donne in cerca di occupazione e le strutture territoriali e svolgere il ruolo della tutrice in grado di progettare e governare sul campo il progetto individuale di inserimento nel mercato del lavoro.

## **5. La Legge Biagi rappresenta la svolta legislativa per le politiche di *gender mainstreaming* e di *governance* territoriale.**

Le novità introdotte dalla Legge Biagi si collocano soprattutto nel contesto delle politiche attive di pari opportunità come strumenti che servono alla loro realizzazione. In Italia, il quadro legislativo della politica di pari opportunità tra uomini e donne si è orientato sull'impiego in chiave promozionale della norma-incentivo, realizzato attra-

verso la legge n. 125/1991 e la legge n. 215/1992. In seguito, la legge n. 53/2000 ha orientato l'attenzione sull'uso della tecnica degli incentivi con una funzione congiunturale, per la soluzione di problemi determinati dalle logiche del mercato, senza tuttavia risolvere le questioni economiche e sociali che determinano le reali differenze nel mercato del lavoro: problemi culturali prima di tutto, e contestualmente gli effetti degli interventi di sostegno alla famiglia, di istruzione, formazione, fiscali e previdenziali. Tali differenze prefigurano una trasversalità integrata tra tutte le politiche pubbliche di *mainstreaming*. Attualmente le politiche a favore dell'occupabilità non sono riuscite a incidere adeguatamente sull'offerta di lavoro né hanno comportato un effetto di riequilibrio a favore della componente femminile, risultando scollegate dagli altri interventi legislativi a sostegno della promozione delle pari opportunità, e limitate alla diffusione dei contratti formativi, alla concessione di sgravi contributivi e ai crediti di imposta. Per fornire effettività e stabilità alle politiche di pari opportunità, e colmare il *gap* occupazionale di Stati come l'Italia, fondamentale importanza assumono le misure di conciliazione, sviluppabili all'interno delle aziende.

Le pari opportunità costituiscono il parametro più efficace per comprendere la doppia valenza economica e sociale della modernizzazione dei mercati del lavoro. L'assoluta novità della Legge Biagi è rappresentata da una nuova valutazione degli incentivi normativi all'accesso al lavoro e ad una occupazione di buona qualità. La legge va oltre la logica congiunturale propria delle agevolazioni tradizionali e costruisce una rete di sostegno e promozione al « lavoro articolato », coerente con le dinamiche di funzionamento e le logiche dei nuovi modi di lavorare e produrre.

La consulente per le pari opportunità o i tutori potrebbero essere i garanti di un modello di *governance* territoriale delle politiche di *gender mainstreaming* che consentano di realizzare specifici percorsi individuali, valorizzando tutti gli strumenti normativi. Peraltro in alcune regioni, a riprova proprio della necessità di personale specializzato per favorire questo incontro tra le donne e le opportunità sociali e lavorative che il territorio offre, nonché per sostenere le associazioni nel predisporre domande e percorsi permettendo loro di utilizzare i fondi europei o quelli previsti dalle leggi n. 215, n. 125 e n. 53, è stata creata *ad hoc* la figura della « animatrice di parità ».

La figura professionale di riferimento potrebbe essere formata nell'ambito di una scuola o corso di formazione in Politiche di Genere e delegata a svolgere consulenza alle imprese e alla Pubblica Ammini-

strazione per l'attuazione di politiche femminili, in particolare riferite alle norme nazionali e locali e, nell'ambito di una modifica della legge n. 196/1997, per una migliore aderenza del ruolo e delle competenze delegate agli organismi di parità.

La consulente per le pari opportunità può valorizzare le risorse umane sul territorio e in azienda e sostenere nuove modalità di organizzazione del lavoro.

La presenza delle donne potrà e dovrà giocare un ruolo importante in termini di qualità e di partecipazione, in quanto il settore delle risorse umane è tornato ad occupare un posto centrale nelle strategie aziendali.

Le aziende più innovative e competitive hanno recepito questi cambiamenti e valorizzato le politiche di pari opportunità, integrandole nella strategia aziendale, come fattore competitivo e di *business* e non come qualcosa di esterno, aggiuntivo, occasionale o facoltativo.

Possiamo parlare di *equality* nel momento in cui riusciamo a sviluppare e ad integrare tre diversi livelli — professionale, sociale e personale — in modo da tener presenti i bisogni della vita personale e lavorativa delle donne, strettamente correlati gli uni agli altri, e reciprocamente incidenti sui risultati e sulla qualità della loro vita. La strutturazione, quindi, dell'organizzazione aziendale e dell'ambiente di lavoro va a qualificare la vita delle donne lavoratrici e ogni cambiamento va a incidere sugli altri livelli. Diventa quindi importante:

a) individuare gli elementi della organizzazione del lavoro funzionali agli elementi di *equality/quality*, con particolare riferimento allo sviluppo di carriera delle donne, alla presa delle decisioni, all'*empowerment*, allo sviluppo delle competenze professionali, al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze di genere, alla gestione della conoscenza;

b) rispetto a questi elementi, modificare l'organizzazione al fine di conciliare i tre livelli;

c) riconoscere, valutare e monitorare quali siano gli effetti, sulla vita delle donne e degli uomini, delle innovazioni organizzative messe in atto.

Se il primo obiettivo è dunque quello di identificare le « variabili di qualità » all'interno dell'organizzazione, è altresì importante definire gli indicatori e i parametri di confronto, poiché questi consentono di rendere misurabili e visibili i progressi compiuti, di monitorare le tendenze e progettare correttivi.

Indicatori e parametri di confronto costituiscono un incentivo a

proseguire negli sforzi, contribuiscono a determinare chi ha avuto il merito di conseguire gli obiettivi prefissati e, infine, permettono alla collettività di apprezzare quanto è stato fatto.

Gli indicatori sono quindi strettamente collegati ai tipi di innovazione organizzativa che l'impresa si vuole dare e, pur riconoscendo una forte personalizzazione in ogni cambiamento (ogni azienda deve trovare le strutture e le forme organizzative che meglio si adattano alle sue esigenze di settore — industriale, terziario, pubblico — e di mercato), esistono alcuni ambiti in cui il sistema aziendale deve produrre nuovi comportamenti nell'ottica dell'attuazione delle pari opportunità sul lavoro (« variabili di qualità »). Essi sono:

1. *Metodi di lavoro più flessibili e meno gerarchici*, e cioè: introduzione di forme di flessibilità: nella gestione del tempo di lavoro (orari di entrata ed uscita, settimana compressa, [...]), nel numero delle ore lavorate (part-time, part-time verticale, *flexi-time*, *job sharing*), nelle interruzioni (congedi parentali), nello spazio di lavoro (telelavoro); *multi skilling* e *job rotation*: abolizione dei tradizionali recinti rigidi tra categorie di lavoro, incoraggiando le lavoratrici ad ampliare le loro competenze e lavorare in maniera flessibile.

2. *Nuove culture aziendali*, e cioè:

— forte orientamento alle persone, più enfasi alla fiducia, maggior partecipazione del personale a tutti i livelli dell'organizzazione e maggior autonomia e responsabilità;

— maggior *focus* su clienti, servizio, qualità.

3. *Maggior investimento in formazione continua*, e cioè:

— acquisizione non solo di competenze tecniche per svolgere un lavoro “più allargato”, ma anche sviluppo di competenze personali (come il *problem-solving*, *team working*, *leadership*, ecc.); un approccio più sistematico alla formazione e allo sviluppo; costruzione di piani e percorsi formativi con il coinvolgimento delle lavoratrici nel determinare i loro bisogni specifici; pianificazione dei corsi in giornate ed orari accessibili per le donne.

4. *Sviluppo del potenziale del personale*, e cioè:

— progettazione di piani di carriera che mettano in luce le abilità delle persone e le potenzialità dei percorsi; definizione delle linee specifiche per ogni contesto in modo da rimuovere gli ostacoli che determinano la segregazione verticale ed orizzontale sulla base del genere;

— rimodellazione della metodologia del lavoro, in modo che essa

sia orientata al raggiungimento di obiettivi e non alla quantità/presenza di ore lavorate;

— partecipazione equilibrata nei processi di presa di decisione a qualsiasi livello dell'organizzazione.

5. *Nuovi sistemi di ricompensa*, e cioè:

— maggior enfasi sulla *performance* di individui e *team* (oltre alla anzianità);

— maggior attenzione alla definizione dei compensi in relazione al rapporto ruolo/genere, al fine di evitare disegualianze retributive tra uomini e donne.

È importante soffermarsi sul quarto punto, perché è innanzitutto sullo sviluppo del potenziale del personale che si gioca la competitività delle imprese nei prossimi anni. È sulla crescita professionale all'interno delle imprese che le donne trovano ancora i maggiori ostacoli in termini di pari opportunità.

La carriera è influenzata da una complessa serie di fattori: modelli, prassi, stereotipi, gruppi di potere, cultura aziendale, capacità e motivazioni personali, organizzazione della società esterna. In particolare sono cinque i fattori organizzativi che in genere più incidono sulla crescita professionale delle donne:

1) le pratiche aziendali relative alla disponibilità di orari e modalità flessibili e di supporto alle famiglie;

2) l'assegnazione a inizio di carriera di posizioni che portano a sviluppi o a blocchi di carriera;

3) le promozioni e l'assegnazione di compiti strategici;

4) la presenza o meno di pratiche formali e informali come la consulenza specializzata (*mentoring, tutoring*) in forma strutturata o meno, o la capacità di costruire reti e alleanze efficaci;

5) il tipo e la qualità di *feedback* delle informazioni da parte dei superiori.

Analizzare i percorsi di carriera e progettarli vuol dire, da un lato, effettuare l'analisi dei dati così come emergono da fatti oggettivi e, dall'altro, effettuare l'analisi di fatti non oggettivi come la cultura aziendale sulle scelte individuali. Tutti questi fattori, legati tra loro, devono « crescere e svilupparsi » insieme per permettere alle donne di allevare figli e nello stesso tempo di fare carriera o frequentare un corso di aggiornamento professionale. È da questa serie di soluzioni che si misura la capacità di una società di fornire pari opportunità, a uomini e donne, di sviluppare e valorizzare il loro potenziale.

## 6. La Legge Biagi promuove le politiche di pari opportunità per la formazione e il lavoro.

L'inclusione in questi articoli delle disposizioni riguardanti l'autorizzazione ad attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro in capo al sistema scolastico/universitario comprensivo di istituti di scuola secondaria superiore, di Università pubbliche e private, di fondazioni universitarie, inaugura una stagione di grande vivacità sul piano operativo favorendo il collegamento tra gli studenti e il mondo del lavoro. Il decreto legislativo n. 276/2003 si inserisce nelle strategie europee per l'occupazione volte ad assicurare ai giovani e ai disoccupati gli strumenti per entrare nel mercato del lavoro; esso rappresenta l'opportunità per i giovani di orientarsi nella transizione dallo studio al lavoro; è una novità per gli studenti che hanno terminato la scuola media e affrontano la formazione esterna come apprendisti. Con la Legge Biagi è abolito il monte ore minimo di 240 ore all'anno dedicato al potenziamento delle competenze di base (linguistiche, matematiche, informatiche) tecnico professionali. In tal modo i giovani possono avere subito accesso ai corsi promossi dalle regioni in alternativa alla frequenza della scuola.

Questa norma offre importanti opportunità per il territorio, per le imprese e per gli enti locali, in quanto l'ampliamento delle competenze del sistema scolastico e universitario favorisce un coinvolgimento più diretto e funzionale nella stessa programmazione delle politiche della formazione e del lavoro, anche attraverso i patti territoriali. Nel contempo fornisce una *chance* alla scuola e all'Università poiché l'ampliamento della gamma di servizi di *placement* nel mercato del lavoro, potrebbe rappresentare l'elemento determinante nell'indirizzare la scelta degli studenti e soprattutto potrebbe modificare il contenuto dei percorsi di studio perché essi rispecchino maggiormente le esigenze delle imprese e collegarsi alla domanda di nuove professionalità richieste dal mercato.

Il sistema dell'istruzione, può rappresentare il più grande servizio per l'impiego strutturato sul territorio. Di conseguenza, dovrà essere ampliata l'offerta di servizi, sviluppando, insieme alla formazione, l'informazione, l'orientamento, l'accompagnamento professionale. Si dovranno a questo scopo organizzare e destinare apposite aree/servizi/sportelli all'interno delle scuole in rete e negli Atenei, formare il personale *ad hoc* o avviare rapporti di collaborazione con soggetti



specializzati; superare nelle aree svantaggiate le note debolezze strutturali; costruire reti di collegamento con altri soggetti coinvolti.

In tale contesto un ruolo fondamentale potrà ricoprire l'orientamento di genere individuando le abilità e i valori necessari per sostenere una carriera futura, che risponda alle inclinazioni personali e che, al contempo, tenga conto delle effettive opportunità occupazionali esistenti.

Il sistema formativo ha la responsabilità di preparare i giovani al futuro e sostenerli in un contesto occupazionale in continua e rapida evoluzione, nel quale le « nuove professioni » cambiano di contenuto non appena si è riusciti a definirle in termini di competenze specifiche richieste. Per aiutare i giovani a non essere tagliati fuori rispetto a quanto di nuovo richiede il mercato, il sistema di orientamento di genere deve fornire modelli sociali e culturali, indicazioni e strumenti che sappiano orientare verso le scelte del percorso professionale più adeguato, verso le diverse opportunità. L'ingresso sempre più ampio delle donne nelle professioni e nelle organizzazioni produttive, ha evidenziato le peculiarità del mondo femminile inserito nell'attuale mercato del lavoro: la forte propensione all'assunzione di responsabilità, l'abilità nella comunicazione e nello stabilire buone relazioni fondate sul rispetto e la reciprocità, la forte disponibilità alla cooperazione e all'organizzazione, la creatività nelle soluzioni tecnologiche. Caratteristiche femminili che peraltro spesso vengono confuse con lo stereotipo di alcune professioni legate ai lavori di tipo assistenzialistico, impieghi collocati a livello basso o intermedio. L'orientamento quindi deve essere considerato come un processo continuo, finalizzato allo sviluppo personale e alla crescita di identità di genere: un processo che accompagni l'incessante mutamento dei mercati e delle tecnologie che in parte si sta traducendo (e si potenzierà in futuro) nella scomparsa del posto di lavoro « che dura una vita »: sei, sette anni di attività diverse scandiranno le vite attive di molte/i giovani al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro, così da obbligarli a dotarsi di grande capacità di duttilità, flessibilità e mobilità di passaggio da un settore all'altro, da lavori a funzioni e mansioni diverse e complementari.

## **7. La Legge Biagi accompagna la formazione e il lavoro.**

In un contesto di grande evoluzione delle norme e degli strumenti che legano istruzione/formazione e lavoro è fondamentale avere informazioni aggiornate sui fabbisogni di professionalità delle imprese e del

tessuto economico e sociale. I fattori determinanti nel *matching* fra domanda e offerta sono:

— nelle scelte occupazionali svolgono un ruolo fondamentale le inclinazioni e le preferenze personali;

— il fattore tempo è basilare per intercettare e anticipare le tendenze di mercato;

— il cambiamento vorticoso di alcune professioni che hanno mantenuto nel tempo la denominazione originaria ma hanno cambiato contenuto per la varietà delle mansioni previste, per il più elevato livello culturale di base dei lavoratori, per il ruolo richiesto di creatività, iniziativa e responsabilità;

— il profilo di chi richiede quella professione: aziende piccole o grandi, di quale settore economico, dove sono localizzate.

A tal fine è fondamentale una valutazione aggiornata e sistematica degli andamenti professionali, per l'individuazione delle professioni richieste in base alla conoscenza del territorio e delle sue caratteristiche economiche e produttive, per agevolare l'incontro tra domanda e offerta.

Per raggiungere tali obiettivi particolare importanza assumono nuovi strumenti:

— le comunità locali, che devono gestire gli strumenti pubblici decentrati;

— le nuove società e agenzie del lavoro interinale, che dovranno inventare le modalità di rapporto tra imprese e persone in cerca di occupazione;

— i patti territoriali (quali strumenti di programmazione negoziata per la creazione di opportunità di lavoro) all'interno dei quali l'occupazione femminile deve essere uno degli indicatori di qualità da utilizzare; così come, tra le regole da applicare in relazione ai processi di privatizzazione del mercato di lavoro, la questione della promozione del lavoro femminile deve diventare prassi;

— la creazione o il potenziamento di enti bilaterali sul territorio che si occupino di finanziare e governare nuovi processi del mercato del lavoro e individuino strumenti idonei a sviluppare qualitativamente e quantitativamente azioni di sostegno all'ampliamento dell'occupabilità soprattutto femminile;

— l'identificazione di un credito maggiore (marchio di qualità) alle aziende che si impegnano a formare e ad assumere personale con percorsi lavorativi a sostegno delle donne.

Si tratta poi di applicare concretamente nuove prassi:

— sulla base dell'analisi delle valenze orientative vanno costruite in ambito formativo repertori e moduli di competenze trasversali che affianchino quelle specialistiche: come risolvere problemi, lavorare in gruppo, lavorare per obiettivi e progetti, assumersi responsabilità;

— occorre sviluppare modelli di competenze, articolati in conoscenze, capacità, atteggiamenti, valori, progettando *curricula* basati sulla valutazione, la certificazione delle competenze acquisite;

— si devono realizzare moduli e corsi-passerella che consentano la reversibilità delle scelte, proponendo modelli e professioni sia maschili che femminili non stereotipate, che diffondano la cultura del lavoro e la conoscenza delle caratteristiche delle varie professionalità, con particolare riguardo agli aspetti valoriali che coinvolgano in egual misura la vita lavorativa e privata degli uomini e delle donne, anche nell'ambito del rapporto di coppia e del nucleo familiare;

— va sviluppata l'autonomia didattica, sia come possibilità di progettazione di *curricula* interdisciplinari, sia come opportunità di attivare reti e accordi con le realtà produttive ed economiche locali;

— bisogna realizzare — anche attraverso l'attuazione dei nuovi indirizzi della riforma dei cicli — progetti, sperimentazioni, percorsi di alternanza scuola-lavoro, favorendo l'apprendimento pratico e sul lavoro;

— è necessario inserire nel *curriculum* lo sviluppo delle competenze trasversali e introdurre anche strumenti di misurazione delle competenze acquisite nei confronti dello sviluppo personale della storia della studentessa e dello studente;

— si deve promuovere la consapevolezza del lavoro familiare e dare valore anche cognitivo alle competenze che si costruiscono e si esercitano nel lavoro dedicato alle cure degli affetti.

## **8. La Legge Biagi è dalla parte del lavoro delle donne.**

La lenta, e per molti aspetti incerta, trasformazione del mercato del lavoro italiano verso assetti di maggiore flessibilità ha già favorito negli anni scorsi l'occupazione femminile, facilitando l'accesso al lavoro di chi, come le donne, si configurava alla stregua di un *outsider*. Nell'affrontare in una ottica di genere e quindi di *gender mainstreaming* una concreta applicazione della legge n. 30/2003, è utile considerare tendenze e problematicità del mercato del lavoro femminile all'interno del mercato del lavoro italiano, in un'ottica prospettica, evidenziando le sfide che da esse discendono in un orizzonte di medio termine (5-10

anni). In particolare si è indotti a quantificare l'evoluzione del peso della componente femminile e le tendenze della presenza femminile nel mercato rispetto a due discriminanti — il titolo di studio e la situazione familiare — considerate fondamentali dalle analisi sviluppate per Italia Lavoro da Gianna Barbieri e Paolo Sestito all'interno di un rapporto sull'occupazione femminile — che ne descrive l'evoluzione su un orizzonte di medio termine all'interno del mercato del lavoro, cercando di raccordarle tenendo conto dell'operare delle politiche in atto, del *trend* macroeconomico complessivo e delle potenzialità offerte e contenute nelle recenti norme sul mercato del lavoro. Stando sempre alla figura 1, par. 2, il peso della componente femminile nel mercato del lavoro italiano è destinato plausibilmente a crescere ulteriormente e si può immaginare che nel prossimo decennio possano proseguire le tendenze dei tassi di occupazione effettivamente realizzatesi nel passato quinquennio (a livello di singola macroarea geografica e suddividendo la popolazione per classi quinquennali di età), il peso delle donne nell'occupazione totale passerebbe nel 2012 al 42 per cento (45 per cento nel centro-nord), a fronte del 36 per cento evidenziato nel 1997. Tale crescita di peso sarebbe conseguenza di una crescita dell'occupazione (nella popolazione dei 15-64enni) ben più sostenuta per le donne che per gli uomini — quasi due milioni in più di occupate a fronte di meno di mezzo milione di maggiori occupati maschi — con una forte contrazione dei divari nei tassi di occupazione tra i due sessi.

Politiche efficaci, come appunto l'utilizzo delle nuove forme contrattuali, rispetto a quelle due maggiori aree critiche già prima evidenziate — la bassa occupazione delle donne con basso titolo di studio e delle donne con carichi familiari — possono migliorare ulteriormente queste tendenze. È allora particolarmente interessante soffermarsi sull'evoluzione della *performance* nel mercato del lavoro delle donne tenendo conto di questi due aspetti, poiché le nuove norme introdotte dalla Legge Biagi offrono un panorama di diversificazione delle modalità tali da essere attraenti per quelle fasce di popolazione femminile vincolate da problemi oggettivi.

Attualmente le tendenze dell'occupazione, per posizione familiare e titolo di studio, della popolazione femminile presentano queste caratteristiche:

a) Nella fascia compresa tra i 30 e i 50 anni e nel periodo dal 1997 al 2002, il tasso di occupazione è aumentato, con un divario tra il nord e il sud, che si è andato accentuando, mentre vi è un calo dell'occupazione, specie a tempo pieno, nel passaggio dalla condizione

di *single* a quella di donna coniugata e poi ancora a quella di madre con figli piccoli. Il passaggio al gruppo con figli oltre i sei anni di età non fa peraltro registrare un significativo innalzamento dei livelli occupazionali, in quanto il maggior ricorso al lavoro a tempo pieno è sostanzialmente bilanciato da un minore ricorso al part-time.

b) Oltre metà della nuova occupazione femminile, secondo i dati registrati dal 1997 ad oggi, è spiegata dal ricorso al lavoro a part-time. Il contributo del part-time alla crescita della presenza femminile nel lavoro è particolarmente marcato, al centro-nord, tra le donne meno istruite e le donne con carichi familiari.

c) L'aumento delle figlie che rimangono in famiglia anche dopo i 39 anni di età. La crescita dell'occupazione in questo segmento è in larga misura legata, nuovamente, alla diffusione del lavoro part-time, il cui forte aumento dal 1997 ha interessato in particolare il sud del Paese.

d) Alla crescita dei tassi di occupazione specifici di ciascuna classe di età, sembra inoltre aver contribuito il progressivo innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione femminile

Nell'orizzonte di medio termine, sempre lo studio Barbieri/Sestito evidenzia come non solo vi sia una crescita ulteriore del livello medio di scolarità, ma anche una sostanziale e progressiva eliminazione dei differenziali a sfavore della popolazione femminile. Il risultato è del resto facilmente spiegato ove si tenga conto del fatto che le donne sono alla pari, anzi in alcuni casi in migliore posizione, rispetto ai loro coetanei maschi. Oltre i 40-50 anni di età, ancora nel 2012, rimangono ritardi significativi. Inoltre le tendenze in atto evidenziano l'evoluzione della componente femminile con particolare riferimento alle donne non coniugate, e di quelle che coniugate o meno, risultano avere almeno un figlio. Sul piano dell'implicazione sul mercato del lavoro, le ricadute di queste tendenze sono duplici in quanto si accresce la necessità di affrontare le esigenze di conciliazione tra lavoro e carichi familiari (figli e anziani) e le esigenze delle donne *singles* ancora inserite nella famiglia di origine.

Un contributo importante è venuto dalla più ampia diffusione del part-time, rimasto, in prevalenza, scelto e non subito dalle lavoratrici interessate e cresciuto in maniera particolare tra le donne con carichi familiari, così da supplire (pur se solo in parte) alle carenze nei servizi di cura e rappresentare uno strumento di conciliazione tra lavoro e famiglia.

Più in generale va rilevato come in un mercato del lavoro più flessibile — un mercato che sia cioè quasi per definizione caratterizzato

da un maggiore *turnover* — le donne (in quanto di solito maggiormente interessate da interruzioni nei propri percorsi di carriera) cessino di essere l'eccezione al *pattern* abituale di carriera. Se questo percorso è abbastanza distribuito e non concentrato in talune sacche di lavoratori la posizione nel mercato del lavoro delle donne dovrebbe tendenzialmente rafforzarsi.

Dal punto di vista del rafforzamento della posizione femminile nel mercato del lavoro, è importante che i maggiori margini di flessibilità non derivino esclusivamente da ulteriori interventi di natura derogatoria, interventi cioè che, come spesso avvenuto in passato, si limitino ad introdurre nuove fattispecie caratterizzate da minori tutele a fianco di quelle rigide del passato. Per evitare una struttura di mercato segmentata è infatti importante compiere pienamente il passaggio verso i nuovi assetti regolatori contenuti nella legge n. 30. Ovviamente, tale transizione richiede il passaggio da un regime centrato sulle tutele sul posto di lavoro ad uno maggiormente tarato su efficaci protezioni nel mercato. Tali prassi dovranno anche tener conto delle specificità femminili e della necessità di interventi *ad hoc* con riferimento ai reingressi nel mercato del lavoro (la fascia delle donne 40enni) di chi ne sia uscito temporaneamente per dedicarsi ad attività familiari.

In una prospettiva di genere, la questione regolativa forse centrale è comunque quella che attiene al part-time. La diffusione di questo istituto, più che ad interventi normativi specifici (regolativi o di incentivazione finanziaria), è legata a lenti mutamenti nell'atteggiamento delle parti sociali. In sede di recepimento della direttiva europea in materia di part-time, l'intervento normativo effettuato nel 2000 (e poi parzialmente rivisto nel 2001), pur sancendo il principio generale dell'uso flessibile del part-time (dando così certezza giuridica a ciò che negli anni precedenti era stato trattato solo a mezzo di circolari ministeriali), aveva rappresentato quasi un ritorno al passato. Con l'obiettivo di favorire il lavoratore a fronte del rischio di bruschi mutamenti di quantità e collocazione dell'orario di lavoro effettivo, si prevedevano tutta una serie di condizionamenti per l'impresa, in alcuni casi assoluti ed in altri demandati alla contrattazione collettiva. Con la legge delega si è rivisto tale approccio, rendendo più semplice l'uso flessibile del part-time; il che, presumibilmente, dovrebbe contribuire a rafforzare il *trend* positivo dell'istituto. È importante per la sua crescita anche l'opzione strategica di non discriminare il part-time molto breve, che è strumento che potenzialmente interessa soprattutto gli studenti (i quali possono in tal modo iniziare a conoscere il mondo del lavoro, con

benefici per quando vi dovranno entrare pienamente) e le donne con carichi di famiglia.

Tenuto conto della attuale situazione italiana, ed anche alla luce del principio generale di parità di trattamento *pro quota* che pervade l'ordinamento, l'incentivazione del part-time per le imprese, equilibrando all'interno del singolo rapporto di lavoro le esigenze di libertà di scelta del lavoratore, favorisce lo sviluppo del medesimo e la regolazione specifica dello strumento. È però importante che la regolazione si ponga il problema della previsione di un diritto alla flessibilità d'uso del part-time anche dal punto di vista del lavoratore. Ciò specialmente se questo strumento deve poter rappresentare un momento di passaggio per quelle donne che vogliono temporaneamente ridurre la propria prestazione lavorativa. In effetti, se si guarda all'esperienza dell'Olanda — paese leader nell'espansione del part-time — si osserva che questa modalità di lavoro, pur restando tipicamente femminile, ha una portata pervasiva e si articola, inoltre, su una molteplicità di regimi di orario. Quello del part-time come fattispecie che consenta di ridurre, temporaneamente e non solo in via permanente, l'impegno lavorativo è solo un esempio di quella flessibilità a beneficio del lavoratore, ancor prima che dell'impresa, che può favorire quantità e qualità dell'occupazione femminile. Più in generale, però, questi obiettivi richiedono un adattamento della prassi e dei percorsi standard di carriera, ancor prima che delle regole formali, alle esigenze della popolazione femminile, esigenze che contemplano in modo frequente il ricorso a ipotesi di aspettativa e comunque ad interruzioni del lavoro.

## **9. La riforma Biagi nel solco delle riforme europee per contrastare povertà ed esclusione sociale delle donne.**

L'impianto generale della riforma Biagi e la trasversalità della valenza delle politiche di *mainstreaming* in essa contenute, ben si coniuga con l'approccio strategico e gli obiettivi principali che il Governo ha individuato nel Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003/2005. Come più volte ribadito in ambito comunitario, la povertà e l'esclusione sociale sono fenomeni multidimensionali che vanno considerati sotto diversi punti di vista, non solo quindi quello della povertà economica, ma anche quello della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, della partecipazione al mercato del lavoro, dell'incremento del capitale umano, della coesione territoriale, della condizione di vita e di salute. Le *performances* nazionali

contro l'esclusione sociale richiedono un sistema di politiche fondate sulla molteplicità dei livelli e degli attori e su di una matrice di sussidiarietà dove ciascun attore partecipa e crea le condizioni ideali per il conseguimento degli obiettivi generali. In questo quadro si inseriscono le norme sul mercato del lavoro che hanno come obiettivo prioritario l'innalzamento del tasso d'occupazione delle donne e, in generale, di tutte le categorie di persone a rischio di esclusione sociale: esse infatti si prefiggono di garantire a tutti le medesime opportunità d'accesso ad una occupazione regolare e di buona qualità. Le misure che agevolano l'accesso al lavoro a tempo parziale e ad altri contratti a orario modulato, in una ottica di conciliazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro. Al fine di estendere le tutele del rapporto di lavoro, il provvedimento presenta un insieme organico di misure volte ad assistere chi cerca lavoro, potenziando la rete dei servizi pubblici e privati. L'intervento dei privati è ricondotto ad un impianto autorizzativo unitario, mentre il nuovo sistema di collocamento pubblico, messo a regime nel dicembre 2002 (decreto legislativo n. 297/2002), costituisce la spina dorsale di un moderno mercato del lavoro accessibile a tutti in condizioni di pari opportunità. La semplificazione delle procedure di collocamento, lo sviluppo d'interventi d'orientamento e tutoraggio e incontro tra domanda e offerta, assieme all'apertura regolata agli operatori privati, consentiranno un'azione di prevenzione della disoccupazione proprio in chiave anti-esclusione sociale e di eliminazione delle ineguaglianze. La valorizzazione della capacità lavorativa della persona e il concetto di società attiva sono fattori centrali nei percorsi di inclusione sociale. Le riforme del *welfare* si pongono, dunque, come il naturale completamento delle riforme del mercato del lavoro e della previdenza e devono essere coerenti con le politiche strutturali, nel rispetto dei principi di solidarietà e stabilità della finanza pubblica.

Il Governo ha presentato nel febbraio 2003 il *Libro Bianco sul Welfare* che costituisce la base del confronto con gli enti locali, le parti sociali e le associazioni del terzo settore per produrre la prima agenda sociale italiana, per indirizzare le politiche sociali, riformulando così gli obiettivi e le funzioni del sistema di sicurezza sociale. Intanto il DPEF 2004-2007 ha indicato alcuni obiettivi da perseguire, nel triennio 2003-2005 per realizzare una società più attiva, più inclusiva, più coesa: tra le altre, sono comprese politiche a favore della famiglia e della natalità, politiche attive del lavoro e per favorire l'eguaglianza tra uomo e donna. Nell'ambito delle politiche attive del lavoro (*welfare to work*), come strumento principale e di contrasto all'esclusione sociale, i Con-



sigli europei di Lisbona e Barcellona hanno definito e condiviso obiettivi basati sul principio per cui il dinamismo economico e la giustizia sociale debbano procedere parallelamente. Il Governo italiano intende predisporre tutti gli strumenti utili a incoraggiare e assistere la persona nel suo inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. E in questo contesto le sue priorità sono: l'aumento di occupazione particolarmente legato alla popolazione femminile, l'emersione del lavoro irregolare, l'incoraggiamento ai processi di adattabilità e mobilità. In questa logica si muove la promozione della responsabilità sociale dell'impresa coniugata alle norme contenute nella Legge Biagi, nell'ottica dell'incoraggiamento delle aziende a finanziare azioni specifiche di politica sociale e occupazionale. L'attuazione di questa prospettiva comporta l'adozione di una strategia volta alla creazione di nuova occupazione femminile, alla adozione di modelli flessibili di organizzazione del lavoro, allo sviluppo della qualità del lavoro e della vita, in una ottica di pari opportunità, attraverso contratti di lavoro che puntino al superamento della rigida divisione tra ruoli sociali e alla personalizzazione dei progetti di lavoro. Il tema della conciliazione, in questa prospettiva, intende trovare delle soluzioni per coniugare le esigenze professionali e i bisogni personali. Così, viene fornita la chiave di volta di un sistema integrato di politiche organizzative d'impresa e di politiche sociali, finalizzato all'aumento della quantità e qualità dell'occupazione, ad incrementare le forme di flessibilità del lavoro, a sviluppare politiche di conciliazione, a potenziare servizi per le donne e le famiglie.

## RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO, FORME DI LAVORO ATIPICO E TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI

MARIA RITA IORIO

SOMMARIO: 1. I rapporti di lavoro: un quadro in evoluzione. — 2. Lavoro « atipico » e ambiente di lavoro: condizioni psicologiche e percezione del rischio. — 3. Tutela dell'ambiente di lavoro e promozione dell'occupazione. — 4. La normativa in materia di salute e sicurezza nel decreto legislativo n. 276/2003. — 5. Considerazioni conclusive.

### **1. I rapporti di lavoro: un quadro in evoluzione.**

Il presente contributo si pone come obiettivo lo studio delle forme di tutela prevenzionistica garantite nei c.d. rapporti « atipici », quei rapporti di lavoro, cioè, che si distinguono dal modello comune di rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato, alla luce, soprattutto, dei forti mutamenti di cui è protagonista il mercato del lavoro in questo momento storico.

È, infatti, pienamente entrato in vigore il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che attua la legge delega n. 30/2003, nota anche come riforma Biagi, il quale modifica il previgente quadro normativo di regolamentazione dei rapporti di lavoro alla luce di una maggiore adattabilità, in ottemperanza alle decisioni prese dal Consiglio Europeo nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione <sup>(1)</sup> nel corso della Conferenza di Lisbona del marzo 2000, il cui obiettivo principale era quello di incrementare i tassi di occupazione, nonché quello di regolare e migliorare la qualità del lavoro <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Sulla Strategia Europea per l'occupazione, si veda il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (A), n. 3.

<sup>(2)</sup> Va considerato, come l'accezione dottrinale di lavoro « atipico », possa anche essere superata con quella di « flessibile », essendo entrata nel nostro ordinamento,

Recenti studi, in particolare la ricerca Eurispes-Ispesl del giugno 2003, intitolata *Incidenti sul lavoro e lavoro atipico* <sup>(3)</sup> confermano come esiste una forte relazione tra precarietà occupazionale e cattive condizioni di lavoro. Tale ricerca offre lo spunto per tornare ad affrontare e analizzare il delicatissimo tema della sicurezza sul lavoro in relazione alle tipologie contrattuali « flessibili » <sup>(4)</sup>.

Dalla ricerca Eurispes-Ispesl emergono alcuni dati degni di rilievo. Innanzitutto, nel 2002 i lavoratori « atipici » in Italia hanno superato i sei milioni, per l'esattezza sono 6.076.664. Questo dato rileva un incremento percentuale, rispetto all'anno 2000, del 7,3 per cento <sup>(5)</sup>.

---

attraverso il decreto ultimo citato, effettivamente come protagoniste, diverse forme di lavoro che si discostano dal modello comune di lavoro a tempo pieno ed indeterminato.

<sup>(3)</sup> La presente ricerca è stata presentata il 18 giugno 2003 da G.M. FARA, presidente dell'Eurispes e da A. MACCALDI, direttore dell'Ispeslegge. Il 19 giugno 2003 veniva citata ed enfatizzata da tutti i quotidiani italiani, tra i quali, in particolare, *La Repubblica*, *L'Unità*, *Avvenire*, *Italia Oggi*, *Il Tempo*, *Il Manifesto*, *Liberazione*. Si è data in tal modo larga eco allo studio Eurispes-Ispesl per rendere notizia che i lavoratori precari e flessibili sono « a rischio della vita (*Liberazione*) », che gli infortuni sul lavoro sono « il dramma degli atipici » (*Avvenire*), che la flessibilità è « poco salutare » (*Italia Oggi*), e che il lavoro atipico « (...) stronca la salute » (*Il Manifesto*). In tutti gli articoli si è posto particolare accento sulle condizioni precarie dei c.d. lavoratori « atipici », non solo esposti a maggior rischio di infortuni, ma, alle volte, indotti a lavorare in cambio di una minore retribuzione. Si è inoltre, valutato come sia loro garantita minore tutela dalla normativa prevenzionistica e come le tipologie contrattuali flessibili offrano condizioni occupazionali sempre più precarie. La preoccupazione risiede, soprattutto nel fatto che l'attuazione della c.d. riforma Biagi sul mercato del lavoro possa ampliare a dismisura tali pericoli (si veda, nello specifico, l'articolo pubblicato su *Liberazione*) solo perché in essa e, in particolare in quello che allora si presentava come schema di decreto attuativo della legge delega n. 30/2003, oggi decreto legislativo n. 276/2003, venivano introdotte nuove tipologie contrattuali di lavoro flessibile e si apportavano modifiche a quelle conosciute nel nostro ordinamento.

<sup>(4)</sup> Per un ampio approfondimento sul tema si veda, tra gli altri, M. BIAGI, Y. SUWA (a cura di), *Il Diritto dei disoccupati*, Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>(5)</sup> Si consideri, infatti, che in appena due anni l'incidenza del lavoro « atipico » sull'occupazione complessiva è passata dal 20,4 per cento al 27,7 per cento. In relazione alla tipologia contrattuale, lo sviluppo maggiore riguarda i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, che rappresentano il 39,4 per cento dell'occupazione atipica complessiva, seguiti dai contratti di lavoro full-time a tempo determinato 18,1 per cento e part-time a tempo indeterminato 16,1 per cento. A seguire vi è l'apprendistato con il 7,8 per cento; il part-time a tempo determinato al 7,5 per cento, il lavoro interinale al 4,9 per cento; il contratto di formazione lavoro con il 4,3 per cento, i lavori socialmente utili cui spetta l'1,7 per cento; i piani di inserimento professionale con solo lo 0,2 per cento. Volendo ulteriormente osservare l'evoluzione del lavoro atipico per tipologia di contratto, le collaborazioni coordinate e continuative, in particolare, sono passate da

Appare evidente, dunque, il crescente e rapido sviluppo del lavoro « atipico » in Italia con percentuali superiori alle medie europee. Secondo le stime dell'Osservatorio sul mercato del lavoro in Italia dell'Eurispes alla fine del 2003 potrebbe essere raggiunta la soglia del 30 per cento di lavoro « atipico » sul totale degli occupati.

Ci si propone, a questo punto, una spiegazione delle cause che hanno determinato la crescita del lavoro « atipico », posto che fino a metà degli anni Ottanta, il rapporto di lavoro subordinato tradizionale a tempo pieno, con durata indeterminata, svolto principalmente in azienda, era la forma di lavoro prevalente e, soprattutto, più ambita dai lavoratori in cerca di prima occupazione. Appare semplicistico ricondurre il fenomeno esclusivamente alla crisi della grande impresa e alla conseguente mancanza di lavoro subordinato tradizionale. Vi sono altri rilevanti fattori che sembra doveroso considerare, tra questi l'evoluzione considerevole della tecnologia, la globalizzazione dei mercati, la competitività sempre più accentuata ed il rinnovato ruolo della media-piccola e « micro » impresa a fronte della crisi strutturale della grande impresa; tutti fattori che hanno portato verso il graduale superamento, nei fatti, prima ancora che nella legislazione, della dicotomia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, ingenerando la diffusione di tipologie lavorative contrattuali (e non) dalla natura controversa <sup>(6)</sup>.

Ne è conferma pratica non solo l'emersione di nuove tipologie di lavoro « atipico » autonomo, quali le collaborazioni coordinate e continuative, i contratti di solidarietà, i lavori socialmente utili, ma anche l'espansione di rapporti di lavoro subordinato flessibile e temporaneo, come il lavoro a tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il lavoro c.d. « interinale » (denominato « somministrazione » dal legislatore del 2003), il contratto di formazione lavoro, il telelavoro. Queste ultime, seppure subordinate, sono state definite tipologie flessibili o atipiche, in quanto per esse sono state previste delle deroghe legislative al tratta-

---

1.897.339 unità nel 2000 a 2.392.527 nel 2002, registrando un incremento di quasi 2 punti percentuali sul complesso degli occupati (dal 9 per cento al 10,9 per cento). Nel nostro Paese risulta rilevante, inoltre, anche la presenza di lavoro atipico parasubordinato, in cui rientrano i contratti di lavoro part-time a tempo determinato e indeterminato e i contratti full-time a tempo determinato: superiori a 2 milioni e mezzo; i parasubordinati atipici costituiscono nel complesso, l'11,6 per cento degli occupati.

<sup>(6)</sup> Si rinvia, per una dettagliata disamina, M. PERSIANI, *Contratto e lavoro subordinato*, Cedam, Padova, 2000.

mento normativo tipico del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato (7).

Va considerato, poi, lo stretto rapporto che intercorre tra struttura imprenditoriale del Paese e modalità occupazionali. Infatti, non può essere tralasciato dalla presente disamina il ruolo che riveste la media-piccola e piccolissima impresa nella crescita e nello sviluppo dell'economia italiana ed europea. Ciò è ufficialmente riconosciuto anche dalle stesse istituzioni comunitarie. Così, il Comitato economico e sociale europeo ha elaborato un parere della sezione specializzata mercato unico, produzione e consumo in data 11 giugno 2003, avente ad oggetto il ruolo delle piccole e « micro » imprese nella vita economica e nel tessuto produttivo europeo (8). Ne è emerso che le piccole e « micro » imprese rappresentano un tessuto diffuso e a rete dell'economia europea costituendo un importante centro propulsore per l'occupazione. Difatti, i due terzi dei posti di lavoro afferiscono proprio ad esse, lasciando, perciò, il restante terzo alle grandi imprese. Il Paese dell'Unione Europea che ha la percentuale di « micro » imprese più elevata sul totale è proprio l'Italia con il 94,9 per cento (9).

Si valuti, poi, tutto quello che ha comportato la rivoluzione informatica. Il modo di concepire la produzione e lo stesso modo di vivere sono mutati. Le imprese, oggi, possono acquistare *on-line* una parte delle materie prime e sempre *on-line* possono operare sul mercato, acquisendo nuovi clienti.

Sembrano addirittura mutate le esigenze nella valutazione della

---

(7) Si veda per una dettagliata ricostruzione, G. SANTORO PASSARELLI, *Flessibilità e diritto del lavoro - III - la tipologia dei rapporti flessibili (Contratto a tempo determinato, a tempo parziale, il lavoro interinale, il telelavoro, il contratto di formazione e lavoro, la riforma dell'apprendistato). La formazione professionale nel sistema di istruzione e nel rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997; E. GHERA, *Occupazione e flessibilità*, Jovene, Napoli, 1998; G. SUPPIEJ, *Flessibilità del lavoro e sistema delle fonti*, in *ADL*, 2002, n. 1, 1 ss.

(8) Il Consiglio Europeo ha approvato la Carta delle piccole imprese in data 19-20 giugno 2000, a Feira, in Portogallo. La Carta evidenzia il ruolo svolto dalle imprese con meno di cinquanta dipendenti in termini di promozione dell'innovazione e dell'integrazione socio-economica. La Carta è diventata un importante punto di riferimento della politica della Commissione a favore delle imprese e un punto di riferimento per gli Stati membri.

(9) Il nostro Paese è seguito dalla Svezia con il 93,3 per cento, dal Portogallo e Spagna che presentano entrambe un valore di 93 per cento e dalla Germania che si arresta all'81,4 per cento. È stato, inoltre, valutato come in Gran Bretagna, Austria e Germania vi è una maggiore presenza di medie imprese rispetto agli altri Stati membri.

propria attività lavorativa, infatti, una recente ricerca del CENSIS rivela come l'autonomia appare oggi in Europa, e nel nostro Paese, sempre più come un ricercato valore e al tempo stesso una caratteristica essenziale del proprio lavoro, al pari della mobilità culturale e professionale <sup>(10)</sup>. Pur non sottacendo l'esiguità, e dunque lo scarso significato assoluto, del campione intervistato dal CENSIS, sembra non soltanto che cresca il bisogno di allargare le proprie competenze, ma anche che la certezza e la stabilità del posto di lavoro continuo meno nella scala dei valori del lavoratore attuale rispetto all'opportunità di cambiare lavoro.

## **2. Lavoro « atipico » e ambiente di lavoro: condizioni psicologiche e percezione del rischio.**

La rapida diffusione del lavoro « atipico » o « flessibile » <sup>(11)</sup>, tuttavia, ha posto (e pone) notevoli problemi sul versante della sicurezza e salute sul luogo di lavoro per diverse ragioni. Dalla ricerca Eurispes-Ispesl, a cui si è già fatto riferimento, emerge infatti che, per la sua struttura (si veda, in particolare, il rapporto trilatero nella somministrazione) e natura, il lavoro flessibile comporta un aumento del rischio di incidenti sul lavoro e di malattie professionali. I tassi di mortalità e di infortunio sul lavoro dei lavoratori « temporanei » sono due/tre volte superiori a quelli dei lavoratori a tempo (pieno) indeterminato, poiché sembra generalizzata, in quasi tutti i settori produttivi, la tendenza ad assegnare ai primi quei compiti rischiosi, pericolosi, da svolgersi in ambienti insalubri, molte volte residuali che normalmente il personale stabile rifiuterebbe <sup>(12)</sup>. Le cause del maggior rischio sono anche di carattere psicologico. Gli psicologi del lavoro valutano il fatto che il

---

<sup>(10)</sup> Nel parere del Comitato Economico e Sociale Europeo dell'11 giugno 2003 vengono riportati i risultati di una recente indagine svolta in Italia nel maggio 2002 dal CENSIS, « *Gli italiani al lavoro* », in « *I quaderni di impresa artigiana* », n. 51. Su un campione di oltre 500 individui emerge che il 69,9 per cento degli intervistati dichiara che l'autonomia è un valore centrale. Il 75,3 per cento degli intervistati considera la scelta dell'autonomia professionale come una scelta stabile. Solo il 24,7 per cento la ritiene, invece, una scelta precaria. Il 76,4 per cento degli intervistati ritiene, inoltre, che l'opportunità di allargare le proprie competenze sia più importante dell'aggiornamento di quelle già acquisite, mentre per il 48,1 per cento degli intervistati conta più l'opportunità di cambiare lavoro che la certezza e la stabilità dello stesso.

<sup>(11)</sup> Cfr. anche i contributi pubblicati in questa stessa sezione del Commentario.

<sup>(12)</sup> Si vedano sull'argomento i numerosi saggi di M. TIRABOSCHI, in particolare,

lavoratore temporaneamente inserito in un'azienda manca della c.d. « percezione gruppale del rischio », ossia « l'attitudine a percepire gli accordi implicitamente o esplicitamente adottati dal gruppo per far fronte a situazioni di pericolo o di emergenza »<sup>(13)</sup>.

Fondamentale è la mutata organizzazione del lavoro ed il fenomeno è amplificato dal numero sempre crescente dei lavoratori occupati con contratti di lavoro « atipici » *sui generis*. Anche l'INAIL evidenzia, a tale proposito, che dalla crescente richiesta di flessibilità ne consegue un aumento degli infortuni sul lavoro, in quanto ravvisa una correlazione tra gli infortuni e la proliferazione di imprese individuali.

I singoli lavoratori sono destinati a diventare sempre più allora, coloro che gestiscono e al tempo stesso beneficiano di una strategia individuale di prevenzione. Ciò sembra essere in linea con i parametri della normativa comunitaria che ha da sempre (almeno, dall'adozione della direttiva quadro in materia di salute e sicurezza, la n. 89/391/CE) richiesto che il lavoratore sia individualmente tutelato dall'attività collaborativa di tutti i soggetti coinvolti in « ambito sicurezza » (*in primis*, il datore di lavoro) ed allo stesso tempo autoreponsabilizzato, soprattutto attraverso gli istituti della formazione ed informazione, alla tutela non solo della propria integrità fisica, ma anche di quella di soggetti terzi che potrebbero subire un infortunio, in quanto facenti parte della stessa realtà aziendale.

Sembra quindi, che la flessibilità del lavoro stia gradualmente spostando l'attenzione dall'azienda al singolo lavoratore per quel che riguarda sia gli obblighi di salute e sicurezza, ma anche per tutti gli altri aspetti legati all'attività lavorativa. Lo stesso INAIL mette in evidenza, però, come allo stato attuale, non è possibile valutare l'incidenza delle nuove tecnologie e delle nuove modalità di lavoro sui rischi lavorativi, in apparente contrasto con quanto precedentemente rilevato. Si ipotizza che aumenteranno gli infortuni *in itinere*, legati ad una maggiore mobilità del lavoratore, come pure le tecnopatie legate ad un continuo utilizzo di supporti elettronici (posture e microtraumi).

---

*Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della Direttiva n. 91/383/CEE, in DRI, 1996, n. 3, 51 ss.*

<sup>(13)</sup> La nozione di « percezione gruppale del rischio » è stata ripresa da M. TIRABOSCHI, *La legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo tra emersione del sommerso e promozione dell'occupazione. Osservazioni dal punto di vista della sicurezza sul lavoro*, in M. BIAGI (a cura di) *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge n. 196/97*, Giuffrè, Milano, 1997, 116.

Costituisce, poi, un dato di fatto ormai accertato che il lavoro o la sua mancanza rappresentano la prima causa di *stress* al mondo <sup>(14)</sup>. Le cause, soprattutto, derivano da due fattori: la noia da *routine* e la pesantezza del superlavoro. Secondo l'Eurispes, che ha realizzato una mappa del lavoro e del superlavoro riferita al 2002, è evidente una spaccatura nel mercato del lavoro; solo poco più della metà degli occupati gode delle tutele del lavoratore dipendente. I superlavoratori sono riscontrabili, invece, in ogni categoria: nell'economia regolare (ad esempio, per i dirigenti), nel volontariato e tra gli « atipici », considerando, in particolare, il sommerso <sup>(15)</sup>. In quest'ultimo, il superlavoro è presente in percentuale doppia rispetto al lavoro regolare <sup>(16)</sup>. Potremmo definire il lavoro sommerso come una « piaga » sociale, a lungo trascurata, e divenuta da qualche anno oggetto di approfonditi studi sia per l'avvenuta consapevolezza della sua incidenza nel sistema economico, che per la constatazione della sua persistenza e a volte del suo incremento all'interno dei sistemi economici avanzati. La diffusione di tale fenomeno può essere ricondotta, da un lato, al mancato rispetto di oneri fiscali e tributari da parte di alcuni imprenditori, che comporta una distorsione della concorrenza ma dall'altro anche, e soprattutto, al livello troppo elevato dell'imposizione fiscale e degli oneri sociali, che costituisce per le imprese un disincentivo a regolarizzare (in tutto o in parte) il lavoro sommerso <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> In Italia colpisce il 41 per cento dei lavoratori, un valore superiore a quello di Gran Bretagna e Germania con il 27 per cento, della Francia col 24 per cento e la Spagna il 22 per cento.

<sup>(15)</sup> Ciò che varia è l'incidenza percentuale. Il totale dei lavoratori che svolgono collaborazioni coordinate e continuative è costituito per metà da superlavoratori al pari della metà del complesso dei manager. Il valore minimo si registra in relazione ai dipendenti regolari (poco più del 10 per cento dei lavoratori). Gli interinali presentano invece una percentuale di superlavoratori del 30 per cento inferiore a quella del complesso dei lavoratori indipendenti che è del 40 per cento. La differenza si spiega perché nel complesso dei lavoratori indipendenti incide la presenza dei professionisti che sono spesso grandi lavoratori e nella categoria degli interinali incide la presenza dei lavoratori a tempo parziale.

<sup>(16)</sup> Nel sommerso si valuta un'incidenza del superlavoro del 40 per cento contro il 20 per cento dei casi; per una media complessiva del 25 per cento. I lavoratori sommersi a tempo pieno presentano una percentuale di superlavoratori simile a quella riscontrabile fra i dirigenti (circa due terzi degli appartenenti a tali categorie).

<sup>(17)</sup> Vedi il Parere del Comitato economico e sociale, *op. cit.*, 18 ss. Cfr. anche i contributi di O. NACCI e S. CORBASCIO e di D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO nella Parte I, Sez. (B).



È noto, infatti, che la differenza tra il costo del lavoro e il reddito al netto delle imposte e dei contributi accresce il reddito disponibile delle imprese.

La scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione, che non è dotata di un sistema burocratico all'avanguardia e non è in grado neppure di utilizzare mezzi e uomini per individuare con celerità coloro che operano nel sommerso, la corruzione in essa presente, un macchinoso sistema di oneri regolamentari e amministrativi (che possono indurre un imprenditore a non formalizzare una attività per l'esistenza di elevati costi e procedure amministrative troppo tortuose, ad esempio per la concessione di licenze), la mancanza di regole semplici ed efficienti che migliorino l'accesso al credito, soprattutto per le piccole e micro imprese, sono tra gli elementi che caratterizzano questo fenomeno.

Ma non va dimenticato un altro fattore che determina il perpetuarsi del lavoro sommerso: la scarsa e inadeguata legislazione in materia di mercato del lavoro fino all'approvazione della riforma Biagi. Sino ad ora, infatti, vi era un inadeguato riconoscimento delle nuove tipologie di lavoro atipico (part-time, contratti « temporanei ») che contribuiva a spingere, ma soprattutto a mantenere, i lavoratori nel sommerso determinando un ampliamento dell'economia irregolare.

Il problema richiede di essere risolto, poi, anche dal punto di vista delle tutele processuali. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di infortunio sul lavoro di un lavoratore che opera nel sommerso. Conseguenza sarà la mancata denuncia all'INAIL dell'infortunio occorso che lascerà il lavoratore « in nero » privo di risarcimento del danno.

Se per un verso, dunque, sta velocemente cambiando per il lavoratore il modo di concepire il lavoro, se la crisi della grande impresa porta inevitabilmente verso una esigenza di maggiore flessibilità, d'altro canto disposizioni legislative inadeguate e soprattutto in ritardo rispetto alla velocità in cui il mondo del lavoro sta cambiando non offrono al lavoratore atipico adeguate tutele giuridiche e lo espongono a rischi elevati dei quali spesso è vittima inconsapevole o non; rischi che tuttavia accetta, pur di lavorare.

In tal modo due diritti fondamentali, costituzionalmente protetti, il diritto alla salute (articolo 32) e quello al lavoro (articolo 4), divengono tristemente alternativi <sup>(18)</sup>.

---

(18) Si rinvia, per un approfondimento sul tema, L. MONTUSCHI, *Commento sub*

### 3. Tutela dell'ambiente di lavoro e promozione dell'occupazione.

L'attuale sistema normativo in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro è il risultato di una serie di interventi legislativi dovuti alla necessità di adeguare il nostro ordinamento alla normativa comunitaria. Si ricordano, brevemente, gli interventi del legislatore comunitario in materia di sicurezza e salute sul lavoro, sottolineando, che tale settore è quello in cui il diritto derivato dell'intera politica del lavoro, ha avuto maggior sviluppo, soprattutto, dopo l'Atto unico europeo (1986) <sup>(19)</sup>. Il trampolino di lancio della materia della sicurezza e salute sul lavoro può considerarsi la direttiva quadro n. 89/391/CE, in quanto questa non solo porta con sé una serie di principi validi per ogni tipologia di lavoro, ma consente, attraverso il suo articolo 16, l'adozione di diverse direttive (c.d. figlie), che si occupano di garantire una ulteriore, più specifica, tutela nei confronti di quei lavoratori che, ad esempio, utilizzano particolari attrezzature durante il lavoro, lavoratori che fanno uso di videoterminali, lavoratori che sono esposti ad agenti cancerogeni, o che sono costretti alla movimentazione di carichi pesanti, ecc. Per ciò che concerne, in particolare, l'oggetto del presente studio, quindi, la tutela in materia di sicurezza e salute dei c.d. lavoratori atipici, non può essere tralasciata la direttiva n. 91/383/CE, la quale propone una normativa « complementare particolare » per i lavoratori assunti mediante agenzia interinale e lavoratori assunti con contratto a tempo determinato. La direttiva *de qua*, seppur attenta al problema del lavoro « atipico », che per sua durata (temporanea) e struttura (triangolare, come avviene nel lavoro *ad interim*) sottopone a maggior rischi queste tipologie di lavoratori, non è esaustiva (oramai)

---

articolo 32, comma 1°, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti etico-sociali*, Zanichelli, Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976; L. MONTUSCHI, voce *Ambiente di Lavoro*, in *Digesto*, Utet, Torino, 1987, IV, vol. I; L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza: per una gestione integrata dei rischi da lavoro e lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997; M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro atipico: profili qualificatori e intensità dell'obbligo di sicurezza*, cit., 59 ss.

<sup>(19)</sup> Si veda, in particolare, P. MAGNO, *La tutela del lavoro nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2000, 172. Per ulteriori ed ampi riferimenti in materia di sicurezza e salute dei lavoratori in ambito comunitario si rinvia, anche, a R. BLANPLAIN, M. COLUCCI, *Il diritto comunitario del lavoro ed il suo impatto sull'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 2000; G. ARRIGO, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori*, in *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2001, II, 153-163; M. ROCCELLA, T. TREU, *Sicurezza ed ambiente di lavoro*, in *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Cedam, Padova, 2002, 266.

per la tutela di quelle forme di lavoro « atipico » che negli anni, per le ragioni di cui sopra, sono emerse o si sono sviluppate.

Il nostro ordinamento conosce, come pilastro della normativa prevenzionistica, il decreto legislativo n. 626/1994, attuativo della direttiva quadro n. 89/391/CE. Per quanto riguarda gli interventi in materia di lavoro tramite agenzia e lavoro regolato dal contratto a tempo determinato, il legislatore è intervenuto in tempi e con modalità di trasposizione diverse <sup>(20)</sup>.

Questi interventi legislativi hanno integrato il previgente quadro normativo fondato essenzialmente sull'articolo 2087 c.c., il quale, peraltro, rimane ancora un fondamentale punto di riferimento per la valutazione degli obblighi di sicurezza posti in capo al datore di lavoro <sup>(21)</sup>. La citata norma — come noto — disciplina l'obbligo per il datore di lavoro di adottare ogni misura, tenuto conto della particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, necessaria ad evitare che, durante l'espletamento della prestazione lavorativa, la tutela dell'integrità fisica e della personalità morale del lavoratore siano messe a repentaglio. Il limite della disposizione codicistica sta nella estrema genericità ed ampiezza, che non risponde alle esigenze di prevenzione di specifici rischi di infortunio o di malattia professionale ai quali sono esposti i lavoratori, soprattutto per quelli che eseguono prestazioni lavorative che presentino elementi di pericolosità. Il primo tentativo di rispondere a tali necessità è costituito dal DPR 27 aprile 1955, n. 547 (prevenzione degli infortuni sul lavoro), dal DPR 7 gennaio 1956, n. 164 (preven-

---

<sup>(20)</sup> Si consideri, innanzitutto, che al momento dell'entrata in vigore della direttiva n. 91/383/CE, il lavoro temporaneo non era conosciuto nel nostro ordinamento, anzi, vigeva un divieto assoluto di interposizione di manodopera (legge n. 1369/1960). Il nostro legislatore ha introdotto la figura del lavoro trilatero attraverso gli articoli 1-11 della legge n. 196/1997, il c.d. Pacchetto Treu. All'interno di tale disciplina ha inserito norme dettagliate in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, considerando, anche in tale materia, le peculiarità dello « sdoppiamento » della figura datoriale tra agenzia interinale ed impresa utilizzatrice. Il legislatore del 2003, come vedremo meglio in seguito, ha rivisitato la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo, rinominandolo, tra l'altro, « somministrazione ».

Allo stato attuale, i lavoratori assunti a termine, godono della tutela prevista per i lavoratori assunti stabilmente nell'impresa, in virtù del principio cardine di parità di trattamento tra lavoratori « stabili » e « lavoratori di passaggio ».

<sup>(21)</sup> Si veda, per tutti, L. MONTUSCHI, *L'applicazione giurisprudenziale del principio di correttezza e buona fede nel rapporto di lavoro*, in LD, 1996, II, 139; L. FANTINI, *L'igiene e la sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro nella giurisprudenza*, in corso di pubblicazione su DRI, 2004, n. 1.

zione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni) e dal DPR 19 marzo 1956, n. 303 (igiene sul lavoro) (22).

La dottrina ha, tuttavia, ravvisato alcune carenze all'interno di questi ultimi interventi, in particolare, la totale mancanza di un'attività di programmazione della sicurezza e il mancato coinvolgimento del diretto interessato — il lavoratore — nell'attuazione di un efficace sistema di prevenzione degli infortuni sul lavoro — nonché la mancata individuazione di altre figure diverse dallo stesso lavoratore e dal datore di lavoro, principale « debitore di sicurezza », che pure erano ritenute necessarie alla realizzazione del sistema prevenzionistico (ad esempio il consulente esterno cui il datore di lavoro si rivolge per ottenere chiarimenti sulle specifiche questioni) (23). Gradualmente, nel tentativo di rimediare ai difetti della legislazione menzionata si è proceduto ad una continua rivisitazione della materia in un arco temporale che va dagli anni Settanta agli anni Novanta (24).

Ma in tutta la legislazione succedutasi nel tempo non è stato chiarito quali fossero gli strumenti per definire e poi attuare una vera programmazione della sicurezza.

Sul precedente impianto, cui si è fatto rapido cenno, il legislatore è intervenuto con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e successive modifiche e integrazioni, che costituisce il nesso di continuità con le prevenitive disposizioni ed è oggi considerato, come già si è avuto modo di accennare, la disciplina prevalente in materia di sicurezza e salute (25).

---

(22) Per ampi riferimenti al riguardo, si vedano L. MONTUSCHI, *Ambiente, salute, sicurezza ecc.*, cit.; L. GALANTINO (a cura di), *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997. G. LOY, *La tutela della salute nei luoghi di lavoro*, Cedam, Padova, 1996.

(23) Si rinvia, per un approfondito esame sulle problematiche evidenziate in dottrina, C. SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, Milano, 1974 e F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Jovene, Napoli, 1980.

(24) Non va dimenticato, infatti, l'articolo 9 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nel quale si prescrive che i lavoratori hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali mediante le loro rappresentanze sindacali. Va menzionato parimenti l'articolo 20 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, (la c.d. riforma sanitaria), il quale ha attribuito all'azione congiunta del datore di lavoro e delle rappresentanze sindacali aziendali di individuare le norme di sicurezza necessarie per la tutela della sicurezza e salute dei lavoratori.

(25) Lo stesso decreto legislativo n. 626/1994 contiene, all'articolo 3, un elenco nel quale il legislatore menziona una lunga serie di misure necessarie ad assicurare la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

Il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e relative modifiche e integrazioni, rappresentano un cambiamento del modo di porsi del legislatore nei confronti del problema sicurezza e salute sul luogo di lavoro sulla scorta delle direttive europee. È stato impostato un sistema di sicurezza globale, che pone al centro della organizzazione delle tutele l'uomo-lavoratore e non la macchina, ispirato al principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile, eliminando, così, ogni valutazione di carattere economico nella predisposizione delle misure di sicurezza in azienda.

Ulteriore limite dell'attuale normativa in materia di sicurezza e salute, oltre alla difficoltà di coordinare le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 626/1994 con le disposizioni precedenti non espresa-

---

Vanno considerati, inoltre, altri interventi legislativi di cornice al decreto sopra citato, come il decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277 ed il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 77 relativi alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici, fisici e biologici. Meritano di essere nominati, inoltre, il decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, come modificato dal decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 528, relativo alle prescrizioni minime di sicurezza e salute nei cantieri temporanei e mobili, il decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345, relativo alla protezione dei giovani sul lavoro e il decreto legislativo 25 novembre 1996, sulla sicurezza delle lavoratrici gestanti (tutti provvedimenti, giova ricordarlo, che hanno trasposto direttive comunitarie).

Tuttavia l'introduzione del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, secondo il dettato dell'articolo 98, non ha determinato l'abrogazione del sistema normativo precedente che rimane in vigore. L'articolo 98, infatti, prevede che: « restano in vigore, in quanto non specificamente modificate dal presente decreto, le disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro ». Norma quest'ultima, rispettosa della previsioni contenute nell'articolo 1, 3° par., direttiva quadro n. 89/391/CEE, in cui si prevede che non siano pregiudicate « le disposizioni nazionali e comunitarie, vigenti o future, che siano più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro »; la normativa interna si ispira alla previsione comunitaria, contenuta nell'articolo 1, 3° par., direttiva quadro n. 89/391, per cui le disposizioni previste nell'atto normativo (direttiva/decreto) non pregiudicano disposizioni vigenti (in quanto non specificamente modificate) o future in materia. La giurisprudenza, poi, ammette che il campo di applicazione della normativa introdotta nel 1994, e successive modifiche ed integrazioni, debba spesso interpretarsi sulla scia delle differenti (e antecedenti) previsioni legislative, lasciando all'interprete la non facile opera di valutazione complessiva delle disposizioni; al riguardo, si veda la sentenza Cass. pen., sez. III, 3 giugno 1998, in *RFI*, voce *Infortuni sul lavoro*, n. 248. Sul problema dei rapporti tra il decreto legislativo 626/1994 e il quadro normativo precedente, vedi tra gli altri, M. LEPORE, *La rivoluzione copernicana della sicurezza nel lavoro*, in *LI*, 1994, n. 22, 5; R. GUARINIELLO, *I profili innovativi in Sicurezza e prevenzione in azienda*, in *DPL-ORO*, 1994, 4, 24.

mente abrogate da quest'ultimo, è quello di essere essenzialmente pensato e costruito per la grande e media impresa che instaura, nella maggior parte dei casi, rapporti di lavoro tradizionali <sup>(26)</sup>. Non si è tenuto conto che lo « scenario » socio-economico era in rapida evoluzione, che numerose forme di lavoro « atipico » si stavano diffondendo e che le stesse sarebbero state difficilmente riconducibili alla fattispecie del lavoro subordinato.

I dati riferiti nel paragrafo precedente sugli infortuni sul lavoro dei lavoratori atipici mostrano come proprio le condizioni di sicurezza e salute per le tipologie di lavoro occasionale/atipico, rese, soprattutto, a favore di piccole e piccolissime imprese siano preoccupanti.

Appare, dunque, prima di tutto necessario superare la rigida dicotomia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo in ambito normativo, poiché le diversità delle discipline che accompagnano l'una e l'altra categoria sono eccessivamente marcate.

La via praticabile dovrebbe essere quella di affrontare la tematica della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori « atipici » predispone delle norme essenziali, lasciando, tuttavia, quei principi inderogabili comuni alla generalità dei rapporti di lavoro. Si prescinderebbe, così, dalla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro senza doverlo ricondurre ad una tipologia astratta, e, dunque, si presterebbe attenzione alla tutela che più si adatta a quella specifica prestazione lavorativa con quelle determinate e peculiari caratteristiche <sup>(27)</sup>.

La normativa prevenzionistica dovrebbe essere legata, dunque, al concetto di *lavoro* e non a quello di *lavoro subordinato* (articolo 2094 c.c.), o al concetto di *lavoro autonomo* o ancora a quello di *lavoro parasubordinato*, dato che il mercato del lavoro sta dimostrando come sia sempre più difficile ricondurre alcune tipologie contrattuali all'una o all'altra categoria astratta <sup>(28)</sup>. Una impostazione, dunque, più elastica di quella individuata dalle stesse fonti comunitarie, in particolare, dalla direttiva n. 91/383/CE, che individua e disciplina solo due tipologie di lavoro « atipico », il lavoro temporaneo (c.d. lavoro interinale) e il contratto a tempo determinato <sup>(29)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 59 ss.

<sup>(27)</sup> M. TIRABOSCHI, *Note metodologiche per la predisposizione di un Testo Unico in materia di Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, studio del giugno 1996 aggiornato al 24 aprile 2003.

<sup>(28)</sup> M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 59 ss.

<sup>(29)</sup> M. TIRABOSCHI, *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia*

La Corte di Cassazione ha offerto degli spunti che muovono nella direzione di una maggiore considerazione delle prestazioni di lavoro effettuate dal lavoratore assunto mediante forme di lavoro « atipico ». Nella sentenza n. 1687 del 17 febbraio 1998 la Corte ha affermato che: « l'obbligo di vigilanza per prevenire gli infortuni posti in capo al datore di lavoro dall'articolo 41, secondo comma della Costituzione e dall'articolo 2087 c.c. diviene ancora più intenso allorché il soggetto destinatario della tutela è un soggetto assunto con un contratto di formazione e lavoro »<sup>(30)</sup>. Ciò che la Cassazione ha inteso sottolineare è proprio la necessità che l'interprete, con riguardo ai contratti di lavoro « atipico », valuti gli obblighi di sicurezza in rapporto a parametri quali l'età, l'anzianità di lavoro, l'esperienza, tutti fattori importanti proprio nei lavori atipici. Una maggiore attenzione al profilo strutturale del singolo rapporto sembra essere la strada per garantire una efficiente applicazione degli obblighi di sicurezza in relazione alle caratteristiche del singolo rapporto di lavoro « atipico ».

#### **4. La normativa in materia di salute e sicurezza nel decreto legislativo n. 276/2003.**

Il decreto legislativo n. 276/2003, attuativo della legge delega di riforma del mercato del lavoro, la legge n. 30/2003, entrato pienamente in vigore il 24 ottobre 2003 ha, tra i suoi obiettivi dichiarati, quello di incrementare i tassi di occupazione regolare e migliorare la qualità del lavoro in ottemperanza a quanto stabilito in sede comunitaria durante il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000. La via scelta dal

---

*della Direttiva n. 91/383/CEE, cit., 51 ss.* Attraverso questa direttiva il legislatore comunitario ha cercato di perseguire due obiettivi: il primo consiste nel garantire al lavoratore temporaneo, in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, lo stesso livello di protezione assicurata ai lavoratori stabilmente inseriti nell'impresa; il secondo, quello di impedire che il ricorso a contratti di lavoro temporaneo possa portare il datore di lavoro a differenziare il trattamento del lavoratore temporaneo, rispetto al lavoratore stabilmente inserito nell'impresa, con riguardo all'accesso alle attrezzature di protezione individuale. La direttiva si prefigge di realizzare tali obiettivi attraverso una serie di norme che configurino come disciplina particolare per ciò che riguarda, nello specifico, gli obblighi di informazione, formazione e sorveglianza medica speciale e che sia allo stesso tempo, una disciplina complementare all'intera normativa prevenzionistica generale contenuta nella direttiva n. 89/391/CE.

<sup>(30)</sup> La sentenza della Corte di Cassazione, 17 febbraio 1998, n. 1687 è in *RIDL*, 1998, II, 516, con nota di A. Avio.

legislatore delegato per raggiungere e portare a pratica realizzazione questi obiettivi è stata quella di intervenire sulle fattispecie di lavoro atipico presenti in Italia: contrastando l'abuso di forme improprie di flessibilità, come le collaborazioni coordinate e continuative, ed introducendo nuove forme di lavoro dipendente di tipo modulato o flessibile (lavoro intermittente, lavoro ripartito, contratto di inserimento) o alleggerendo la rigidità di schemi negoziali di lavoro dipendente da tempo legittimati ma mai decollati come il part-time. È stata data, così, attuazione ad una imponente revisione del quadro normativo di regolazione dei rapporti di lavoro, rivisitando, anche, le previsioni in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro.

Innanzitutto, è importante sottolineare come l'articolo 2, lett. *g*), del decreto *de quo*, definisca il lavoratore come qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di lavoro. Viene, così, definitivamente superata la dicotomia tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo. L'attenzione è rivolta al soggetto che lavora. Questa disposizione è di rilevante importanza, in quanto proprio su di essa si fondano le tutele previste nel decreto sulla salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro alla luce delle osservazioni svolte nel paragrafo precedente.

Osservando le disposizioni contenute nel decreto, sotto lo specifico profilo della tutela della sicurezza e della salute, osserviamo che ogni tipologia contrattuale in esso contenuta è debitamente tutelata.

Il decreto in esame, dunque, sembra fare proprio, ed applicare estensivamente, l'insegnamento della Suprema Corte sopra indicato.

Lo scopo ultimo perseguito è quello di consentire a fasce deboli di lavoratori quali giovani in cerca di prima occupazione, donne e disoccupati di lungo corso di entrare in un mercato del lavoro « trasparente », in quanto governato da regole chiare e semplici che offrono la possibilità di emergere dal sommerso e di affrancarsi dalla totale o scarsa assenza di regole di tutela anche minimali. Sotto questo profilo la riforma Biagi ha un'implicita, quanto rilevante, valenza prevenzionistica, posto che infortuni e incidenti sul lavoro interessano oggi le prestazioni di lavoro atipico con percentuali più che doppie rispetto ai rapporti di lavoro stabili e regolari, come si è mostrato ampiamente nel corso del presente contributo.

L'aver disciplinato le forme flessibili di lavoro, come visto, destinate per le esigenze di mercato ad interessare fasce sempre più estese di lavoratori, consentirà senz'altro una maggiore tutela della sicurezza



e salute dei lavoratori, prima ancora dell'auspicata, ed oramai certa, riorganizzazione dell'intera normativa prevenzionistica <sup>(31)</sup>.

La possibilità oggi consentita dalla riforma Biagi della emersione dei lavoratori dal sommerso ne è un primo rilevante elemento. La dettagliata regolamentazione dei contratti di lavoro flessibile costituisce il secondo elemento della svolta verso un'attenzione più puntuale alle problematiche prodotte dalle tipologie di lavoro « atipico », volta a migliorare anche le condizioni di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Sembra possa sostenersi, quindi, che l'attuale riforma del mercato del lavoro e la tutela della sicurezza sul lavoro trovano un punto di incontro.

La disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 276/2003, se correttamente applicata, consentirà a quella fascia di lavoratori « atipici » considerata, a ragione, da sempre contrattualmente debole ed esposta a gravi rischi di infortuni sul lavoro di essere equiparata in fatto di tutele prevenzionistiche, compatibilmente con il tipo di prestazione lavorativa erogata, ai lavoratori a tempo pieno e indeterminato attraverso l'estensione anche ai lavoratori « atipici » delle tutele di cui all'articolo 2087 c.c. e di quelle previste nel decreto legislativo n. 626/1994 e successive modifiche.

Lo stesso legislatore prevede, ulteriormente, in diversi punti, per alcuni contratti di lavoro disciplinati, l'applicazione di misure di sicurezza, ed ha anche generalmente demandato alla contrattazione collettiva la previsione di specifiche disposizioni legate alla particolare prestazione lavorativa erogata.

Qualora nei contratti siano previste specifiche norme a tutela della sicurezza e dell'ambiente di lavoro, queste norme debbono sostituire quelle previste dal decreto legislativo n. 626/1994 e successive modifiche ed integrazioni, in ossequio al disposto dell'articolo 2087 c.c., che prevede l'adozione di misure a tutela dell'integrità fisica « secondo la particolarità del lavoro ».

In tali casi la mancanza di queste ultime previsioni nei singoli

---

<sup>(31)</sup> Si tenga presente, infatti, che la legge 29 luglio 2003, n. 229 ha delegato il Governo ad adottare, entro un anno dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori. Si richiede, nello specifico, ed ai fini che più interessano in tal sede, un adeguamento del sistema prevenzionistico e del relativo campo d'applicazione alle nuove forme di lavoro e tipologie contrattuali, anche in funzione di contrasto rispetto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare (articolo 3, lett. g). Ulteriori considerazioni sul punto emergeranno nelle conclusioni del presente studio.

contratti individuali sarà ininfluenza, mentre la previsione di tutele minori sarà nulla, dovendosi applicare direttamente le tutele previste nei contratti collettivi.

Qualora, al contrario, la contrattazione collettiva non prevedesse alcuna tutela per i lavoratori « atipici », dovranno applicarsi direttamente le norme di legge e cioè l'articolo 2087 c.c., in generale e il decreto legislativo n. 626/1994, e successive modifiche, in particolare, in quanto applicabile.

Tale conclusione appare obbligata dall'intero tenore del decreto in esame, il quale — si ripete — prevede in numerosi punti, che saranno oggetto della seguente analisi, la necessità della citata tutela della salute e dell'ambiente di lavoro.

È evidente, dunque, che, anche per la specifica materia in esame in questa sede, risulterà determinante il buon funzionamento della contrattazione collettiva, in difetto della quale saranno immancabili le contestazioni circa l'applicabilità o meno delle norme previste dal decreto legislativo n. 626/1994 e successive modifiche ed integrazioni che, inizialmente destinata alle grandi e medie imprese, non può essere trasferita integralmente ed applicata alle piccole e piccolissime imprese italiane.

— *Contratto di somministrazione*: con riguardo alla somministrazione di lavoro, disciplinata agli articoli 20-28 del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(32)</sup> rivede la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo (c.d. lavoro interinale), abrogando, *ex* articolo 85, comma 1, lett. *f*), gli articoli 1-11 della legge n. 196/1997, c.d. Pacchetto Treu, e la richiama sotto diversi profili. Per quanto riguarda il personale direttivo delle Agenzie del lavoro, questo non deve avere riportato condanne penali (anche non definitive) « per delitti o contravvenzioni previste da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ». Viene, poi, riconfermato un divieto di carattere oggettivo, già presente nella precedente normativa, ossia il divieto di somministrazione di lavoro da parte di quelle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi, ai sensi dell'articolo 4, decreto legislativo n. 626/1994 (articolo 20, comma 5, lett. *c*). Un'importante previsione riguarda l'indicazione della presenza di eventuali rischi e delle relative misure di prevenzione tra gli elementi del contratto di somministrazione (articolo 21, comma 1, lett. *d*). Interessante, è l'eccezione che

---

<sup>(32)</sup> Sui rapporti interpositori e l'istituto della somministrazione dei lavoro, si veda il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 12.

viene fatta in materia di igiene e sicurezza sul lavoro per cui i lavoratori assunti tramite agenzia vengono computati nell'organico dell'utilizzatore nel caso di somministrazione a tempo determinato (articolo 22, comma 5).

Il decreto *de quo*, concentra in modo sistematico, nell'articolo 23, comma 5, la ripartizione tra somministratore e utilizzatore degli obblighi di sicurezza, suddivisione richiesta dalla particolare struttura trilatera del rapporto.

Va considerato, inoltre, come il lavoratore possa esercitare presso l'utilizzatore i diritti sindacali nel corso di tutta la durata della somministrazione (articolo 24). Il decreto, infine, dispone che gli obblighi assicurativi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono a carico del somministratore (articolo 25, comma 2).

Va evidenziato, poi, come il decreto ampli la facoltà del ricorso alla somministrazione, attribuendo alla contrattazione collettiva un ruolo di integrazione per la individuazione di ulteriori casi (articolo 20, comma 3, lett. *i*). Sotto questo aspetto si discosta dalla disciplina sul lavoro interinale<sup>(33)</sup>. Rimangono per la attuale somministrazione, come era per il lavoro interinale, problemi legati alla formazione e all'informazione dei lavoratori inviati nell'impresa utilizzatrice per lo svolgimento di brevissime missioni, poiché la legge n. 196/1997 nulla dice al riguardo.

La complessità del rapporto trilatero si rivela anche sotto il profilo della tutela da offrirsi tramite sorveglianza medica « speciale »<sup>(34)</sup>. Come noto, la nomina del medico competente spetta normalmente al datore di lavoro e nella somministrazione datore di lavoro *formale* è il sommini-

---

<sup>(33)</sup> La disciplina sul lavoro interinale legge n. 196/1997 affida alla contrattazione collettiva la determinazione dei casi in cui può essere concluso il contratto di fornitura (articolo 1, comma 2, lett. *a*), legge n. 196/1997), ma anche le ipotesi di divieto (articolo 1, comma 4, lett. *a*), legge n. 196/1997) « con riguardo alle mansioni il cui svolgimento può presentare maggiore pericolo per la sicurezza del prestatore di lavoro o di soggetti terzi ».

<sup>(34)</sup> L'aggettivo « speciale », già presente nella precedente normativa, non è mai stato oggetto di definizione normativa. Esso è mutuato, indubbiamente, dalla direttiva n. 91/383/CE. Parte della dottrina sostiene che l'elemento della specialità risiederebbe nella possibilità che la sorveglianza medica si protragga oltre la fine del rapporto di lavoro, e ciò con lo specifico intento di prevenire quelle malattie professionali che si manifestano passato un determinato lasso di tempo. Si veda, al riguardo, il saggio di F. ROSSI GASPARRINI, M. LEPORE, *Prestazioni di lavoro temporaneo e lavorazioni sottoposte a sorveglianza medica speciale*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge n. 196/97*, cit., 113 ss.

stratore. Tuttavia, prestando il lavoratore la propria attività negli ambienti e luoghi di lavoro dell'utilizzatore, ed essendo questo il « debitore di sicurezza » nello *specifico* secondo le norme di legge, parrebbe costui l'obbligato principale alla nomina del medico competente, al quale spetterà, valutare l'idoneità fisica e le capacità del lavoratore ad effettuare le mansioni cui è adibito e compiere tutti gli accertamenti previsti nell'arco dell'attività lavorativa, i c.d. *accertamenti periodici*.

— *Contratto di lavoro intermittente*: il lavoro intermittente, introdotto dal decreto legislativo n. 276/2003, è una nuova tipologia contrattuale disciplinata agli articoli 33-40. L'articolo 33 definisce il lavoro intermittente come « il contratto mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa entro i limiti di cui all'articolo 34. Nel secondo comma si specifica che il contratto di lavoro intermittente può essere concluso anche a tempo determinato. In materia prevenzionistica, si estendono previsioni analoghe a quelle garantite per il lavoro tramite agenzia. Quindi, viene previsto il divieto del ricorso al lavoro intermittente da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi, ai sensi dell'articolo 4, decreto legislativo n. 626/1994 (articolo 34, comma 3, lett. c). Inoltre, il contratto di lavoro intermittente deve riportare « le eventuali misure di sicurezza specifiche necessarie in relazione al tipo di attività dedotta in contratto » (articolo 35, comma 1, lett. f).

Infine, anche per questa tipologia contrattuale, si prevede eccezionalmente la computabilità del lavoratore intermittente nell'organico dell'impresa con riferimento alla materia di igiene e sicurezza sul lavoro (articolo 39). Sia nella somministrazione (articolo 23, comma 1) che nel contratto di lavoro intermittente (o a chiamata) è previsto, poi, il principio di non discriminazione, in base al quale il lavoratore intermittente non deve ricevere per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte (articolo 38, comma 1).

— *Contratto di lavoro a coppia o ripartito*: il decreto legislativo n. 276/2003 prefigura, inoltre, un'ulteriore forma contrattuale: il lavoro a coppia o ripartito, c.d. *job-sharing* nella dizione anglosassone a cui si è ispirata la riforma. Disciplinato dagli articoli 41-45, questo contratto « speciale » è definito come « contratto di lavoro mediante il quale due o più lavoratori assumono in solido l'adempimento di una unica e identica obbligazione lavorativa » (articolo 41, comma 1). Ogni lavo-

ratore resta personalmente e direttamente responsabile dell'adempimento dell'intera obbligazione lavorativa, fatta salva una diversa intesa tra le parti (articolo 41, comma 2). La regolamentazione del lavoro ripartito è demandata alla contrattazione collettiva, sempre nel rispetto delle norme che regolano tale tipologia contrattuale (articolo 43, comma 1). In assenza di contratti collettivi, nel caso di prestazioni rese a favore di un datore di lavoro trova applicazione la normativa generale del lavoro subordinato, in quanto compatibile con la particolare natura del rapporto di lavoro ripartito (articolo 43, comma 2). Quindi, in materia di salute e sicurezza si applicherà allo *job-sharing* il decreto legislativo n. 626/1994 e, come prescritto per il lavoro a chiamata, le eventuali misure di sicurezza specifiche e necessarie per il tipo di attività svolta debbono essere indicate nel contratto (articolo 42, comma 1, lett. c). Alla disciplina contrattuale spetterà il compito di determinare, ad esempio, la partecipazione dei lavoratori alle decisioni concernenti l'ambiente di lavoro e la scelta del rappresentante per la sicurezza, nonché individuare un sistema di gestione della sicurezza che tenga conto dei peculiari rischi cui i lavoratori che accettano di lavorare con contratto ripartito sono soggetti, ad esempio rischi da *turn over* e di tutti quelli connessi alla presenza discontinua sul luogo di lavoro. Va sottolineata, infine, anche per questa tipologia contrattuale, l'introduzione del principio di non discriminazione, rispetto al lavoratore subordinato a tempo indeterminato, principio rilevante anche per gli specifici profili prevenzionistici.

— *Contratto di lavoro a tempo parziale*: il lavoro a tempo parziale, modificato dall'articolo 46 del decreto legislativo n. 276/2003, viene riformato attraverso l'introduzione di disposizioni che ne potenziano la flessibilità, anche sulla base della sola contrattazione individuale, sia per il part-time supplementare, che per quello orizzontale, verticale o misto e per il lavoro straordinario (articolo 64, comma 1, lett. f), g), i), r). Le disposizioni in materia di sicurezza e salute non vengono toccate e pertanto restano in vigore quelle attualmente vigenti. Anche in questa tipologia contrattuale è stato introdotto il principio di non discriminazione, sopra descritto <sup>(35)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Il decreto legislativo n. 276/2003, attuativo della riforma Biagi, traspone, per il contratto di lavoro a tempo parziale, il contenuto della Direttiva n. 97/81/CE, la quale vieta i trattamenti meno favorevoli per i *part timers*, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni di carattere obiettivo. Un elemento che caratterizza il principio di non discriminazione, come definito dalla direttiva europea citata e come

— *Contratto di apprendistato e contratto di inserimento professionale*: il decreto legislativo n. 276/2003 interviene a riformare anche i contratti a contenuto formativo con la separazione del contratto di apprendistato (articoli 47-53) dal contratto di inserimento (articoli 54-60), che si sostituisce al contratto di formazione e lavoro. Il contratto di apprendistato è specificamente volto all'acquisizione di una qualificazione professionale, mentre il contratto di inserimento ha come particolare obiettivo, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del singolo lavoratore, l'inserimento, o il reinserimento, nel mercato del lavoro di determinate categorie particolarmente svantaggiate, come i giovani di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni, i disoccupati di lunga durata da ventinove fino a trentadue anni, i lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro, lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni, donne di qualsiasi età residenti in aree geografiche in cui il tasso di occupazione sia inferiore almeno al 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione sia superiore al 10 per cento di quello maschile, persone affette da grave handicap fisico, psichico o mentale (articolo 54, comma 1, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*).

Per questi tipi di contratto gli organismi paritetici — enti territoriali ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 626/1994 dovranno svolgere un ruolo di controllo e di certificazione dell'attività svolta, oltre alla promozione e alla gestione di iniziative formative. La formazione effettuata va registrata nel libretto formativo da predisporre per ciascun lavoratore che costituirà la qualifica conseguita e il credito formativo da spendere per successivi percorsi (articolo 51).

In materia di sicurezza e salute il decreto non prevede nulla di specifico. Ma, sulla scorta di quanto sopra riferito, nonché sulla base delle considerazioni della giurisprudenza sopraesposte, devono ragionevolmente ritenersi applicabili l'articolo 2087 c.c. ed il decreto legislativo n. 626/1994 e le successive modifiche ed integrazioni.

---

recepito nel decreto oggetto di esame, è quello relativo alla possibilità di trattare in modo differente i lavoratori a tempo parziale qualora la specificità di un istituto contrattuale lo permetta e lo renda opportuno. Del resto in dottrina è ormai assodata la distinzione tra il concetto di non discriminazione e quello di parità di trattamento, per cui il primo non coincide necessariamente con il secondo. Sul punto si veda, in modo approfondito, U. ROMAGNOLI, *Eguaglianza e differenza nel diritto del lavoro*, in *DLRI*, 1994, 545 ss.

— *La collaborazione coordinata e continuativa*: l'istituto delle collaborazioni coordinate e continuative, che negli ultimi anni è stato lo strumento più utilizzato dalle imprese per abbattere i costi ed aggirare il sistema delle tutele previste per il lavoro subordinato (licenziamento, ferie, trattamento di fine rapporto), peraltro, utilizzato spesso per mascherare dei veri e propri rapporti di lavoro subordinato, è stato riformato dalla legge n. 30/2003 e dal rispettivo decreto attuativo, per arginare il perpetuarsi di tali abusi. Definito oggi come *lavoro a progetto* e disciplinato agli articoli 61-69 del decreto legislativo n. 276/2003, è stato inquadrato come forma di lavoro autonomo la cui peculiarità è la previsione di un nesso causale tra progetto di lavoro e prestazione <sup>(36)</sup>.

A tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro va rilevata la disposizione dell'articolo 66, comma 4, secondo cui le norme sulla sicurezza e igiene del lavoro di cui al decreto legislativo n. 626/1994 e successive modificazioni e integrazioni, quando la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del committente, si applicano al lavoratore a progetto. Per quanto riguarda le altre forme di lavoro a progetto, trattandosi di vere e proprie forme di lavoro autonomo continuativo, troveranno applicazione oltre che l'articolo 2087 c.c., il DPR n. 547/1955 e il DPR n. 303/1956. In tal caso non saranno estese a questa tipologia lavorativa alcune garanzie, quali il diritto all'informazione e formazione, così come il diritto alla sorveglianza sanitaria e il diritto di partecipazione e controllo sull'obbligazione di sicurezza attraverso il responsabile dei lavori per la sicurezza. Tuttavia, per fronteggiare questa situazione, l'articolo 62, comma 1, lett. e), prevede che tra gli elementi del contratto debbono essere indicate le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore a progetto. Con l'introduzione del lavoro a progetto si pone fine ad una situazione anomala in quanto la normativa prevenzionistica sino ad oggi ha trovato applicazione ad esempio, agli studenti, agli stagisti sottoposti a particolari rischi, perché equiparati espressamente al lavoro dipendente (articolo 2, comma 1, lett. a), 2° periodo, decreto legislativo n. 626/1994, ma non ai collaboratori coordinati e continuativi considerati lavoratori autonomi se ritenuti, invece, dipendenti, sotto il profilo assicurativo (articolo 5, decreto legislativo n. 38/2000).

— *Le misure di sicurezza nei cantieri*: meritano di essere segnalate le misure adottate in materia di sicurezza nei cantieri. Si introduce

---

<sup>(36)</sup> Si vedano i contributi di L. CASTELVETRI, R. CONTINISIO, C.L. MONTICELLI nella Parte I, Sez. (B).

l'obbligo per il committente o per il responsabile dei lavori di richiedere alle imprese esecutrici un certificato di regolarità contributiva che può essere rilasciato oltre che dall'INPS e dall'INAIL anche dalle casse edili. Il certificato dovrà essere poi trasmesso, unitamente ad altra documentazione e al nominativo dell'impresa esecutrice dei lavori, all'amministrazione concedente prima dell'inizio dei lavori oggetto della concessione edilizia o all'atto della presentazione della denuncia di inizio dell'attività (articolo 86, comma 10, che modifica l'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, lett. *b*) è sostituita integralmente ed a essa si aggiunge una lettera *b) bis*, e *b) ter*). L'introduzione di tale previsione è chiaramente volta ad arginare il fenomeno del lavoro nero, molto diffuso nel settore. Si consideri, tuttavia, come i casi di violazione non sono disciplinati, lasciando la disciplina priva di alcuna sanzione penale, considerata opportuna al riguardo.

Il decreto non contiene norme attuative dell'articolo 8 della legge n. 30/2003 che tratta della razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e del lavoro. Tra i criteri dell'articolo 8 della legge citata vi è quello della razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale. Sembra possa affermarsi che tale previsione riguardi anche l'attività di vigilanza sulla sicurezza del lavoro.

## 5. Considerazioni conclusive.

Da questa rassegna si rileva come il decreto legislativo n. 276/2003 si impegni nel modernizzare il diritto del lavoro italiano alla luce dei contenuti del *Libro Bianco* e del Patto per l'Italia del luglio 2002 e delle linee guida comunitarie in materia di occupazione. L'incremento dei tassi di lavoro regolare e lo sforzo, particolarmente evidente nella riforma delle collaborazioni coordinate e continuative, di sostenere forme di lavoro dipendente e di qualità rientrano a pieno titolo nella Strategia Europea per l'occupazione e rispondono alle raccomandazioni del Consiglio che sollecitano da anni il nostro Paese a costruire un mercato del lavoro governato da regole chiare, di pronta applicazione e maggiormente inclusivo. Sotto lo stretto profilo della sicurezza e salute, che ha costituito il filo conduttore di questa disamina, un primo sostanziale passo verso l'allargamento delle tutele prevenzionistiche alle



tipologie di lavoro « atipico » è stato fatto utilizzando diversi strumenti. In primo luogo una più puntuale definizione delle singole fattispecie avente a principale punto di riferimento il tipo di lavoro che il lavoratore sarà tenuto a svolgere, in modo tale da eliminare il più possibile dubbi di carattere interpretativo circa l'ambito di applicazione delle norme di tutela. In secondo luogo, il nuovo concetto di lavoratore, sotteso all'impianto del decreto che, in una prospettiva evolutiva volta a superare la tradizionale dicotomia tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo, elimina ogni dubbio o perplessità circa la ricomprensione dell'una o l'altra fattispecie nella prima o nella seconda classificazione ed eleva il lavoratore « atipico » al rango di lavoratore in coerenza con la proposta di Statuto dei lavori di cui la riforma Biagi costituisce il necessario presupposto culturale e normativo. In terzo luogo, la previsione, tra gli elementi del contratto, delle misure specifiche per la tutela della salute e della sicurezza, che concede la possibilità non soltanto alla contrattazione collettiva, ma anche alle parti di individuare specifiche esigenze di tutela per quella data fattispecie contrattuale. Si consideri, anche il principio cardine di non discriminazione rispetto al lavoratore subordinato.

La flessibilità viene, così, impiegata sia per far emergere le forme di lavoro sommerso, sia per estendere quelle tutele che erano esclusive del lavoro subordinato a tempo indeterminato alla fascia di rapporti « atipici », soprattutto in relazione alla specificità del lavoro prestato. Se alcuni limiti sono ravvisabili, specie nel contratto di somministrazione, la cui disciplina è mutuata dalla legge sul lavoro interinale (legge n. 196/1997), questi derivano dagli attuali limiti che il decreto legislativo n. 626/1994 e successive modifiche presenta (limiti che si è cercato di evidenziare nel paragrafo precedente) i quali sono propri di tutto « l'universo » lavoro e non solo del lavoro atipico.

È importante rilevare come, dopo avere avviato la riforma del mercato del lavoro, sarà necessario e indubbiamente più facile pervenire ad un riassetto dell'intera materia prevenzionistica.

Per concludere, va considerato che l'articolo 3, legge 29 luglio 2003, n. 229, « Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione — legge di semplificazione 2001 »<sup>(37)</sup>, delega il Governo ad emanare un Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro con particolare attenzione alle nuove

---

(37) Pubblicata nella *GU* n. 196 del 25 agosto 2003.

forme di organizzazione del lavoro. Tra i criteri della delega è del resto prevista « l'assicurazione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro in tutti i settori di attività, pubblici e privati e a tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto stipulato con il datore di lavoro o con il committente ». Ciò dovrebbe condurre definitivamente « all'adeguamento del sistema prevenzionistico e del relativo campo di applicazione alle nuove forme di lavoro e tipologie contrattuali, anche in funzione di contrasto rispetto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare ». Riguardo infine all'informazione e alla formazione la delega prevede che « la promozione dell'informazione e della formazione preventiva e periodica dei lavoratori sui rischi connessi all'attività dell'impresa in generale e allo svolgimento delle proprie mansioni, con particolare riguardo ai pericoli derivanti dalla esposizione al rumore, ad agenti chimici, fisici, biologici, cancerogeni e ad altre sostanze o preparati pericolosi o nocivi e alle misure di prevenzione da adottare in relazione ai rischi » nonché « la realizzazione delle condizioni per una adeguata informazione e formazione di tutti i soggetti impegnati nell'attività di prevenzione e per la circolazione di tutte le informazioni rilevanti per l'elaborazione e l'attuazione delle misure di sicurezza necessarie ».

Si auspica, pertanto, una celere revisione di tutto l'impianto normativo in materia di salute e sicurezza alla luce degli importanti principi di carattere generale sopra menzionati, che sia caratterizzato da disposizioni normative atte a ridurre, in termini concreti, gli infortuni sul lavoro dei lavoratori atipici. Ciò non potrà che avvenire modificando intrinsecamente il sistema prevenzionistico, attualmente vigente, pensato esclusivamente per le necessità della grande e media impresa.

## 19.

# LE TUTELE PREVIDENZIALI NEL DECRETO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE BIAGI

GIAN PAOLO SASSI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Dallo Statuto dei lavoratori allo Statuto dei lavori. — 3. Un'analisi della riforma. — 4. Profili previdenziali della legge n. 30/2003. — 5. Profili previdenziali del decreto legislativo attuativo.

### 1. Premessa.

Nel quadro delle profonde trasformazioni economiche, sociali e culturali che hanno interessato la nostra vita di tutti i giorni, si è cominciato a parlare con sempre maggiore insistenza, ai vari livelli, politico, sindacale ed aziendale, della necessità di prendere atto formalmente della nuova configurazione della struttura occupazionale, in cui si stipulano ormai da tempo contratti connotati da particolari discipline, non regolati dalla legge ma da disposizioni amministrative.

Ciò anche se nella realtà legislativa, a partire dalla Legge Treu e da quelle di riforma del sistema del collocamento pubblico, sono state apportate rilevanti modifiche al diritto del lavoro per così dire « tradizionale » e più consolidato, modifiche « drammaticamente » accentuate dall'aumento verticale dei collaboratori coordinati e continuati e dal numero sempre più consistente di lavoratori extracomunitari regolarizzati o regolarizzabili.

### 2. Dallo Statuto dei lavoratori allo Statuto dei lavori.

Ecco perché si comincia a parlare della necessità di passare dallo Statuto dei lavoratori (legge n. 300/1970, ormai « datato » secondo lo stesso Gino Giugni) ad uno Statuto dei lavori. E di questa necessità ne sono pienamente consapevoli sia una gran parte della dottrina, sia molti esponenti sindacali, sia lo stesso Ministero del lavoro che negli anni 1997-1998 ha elaborato un approfondito e molto interessante docu-

mento di lavoro — peraltro mai ufficializzato formalmente — in cui si ipotizzava la opportunità di realizzare appunto uno Statuto dei lavori in grado di tutelare tutte le nuove e varie attività lavorative emerse negli ultimi anni e che non potevano trovare valida collocazione e/o tutela all'interno della legge n. 300.

È interessante sottolineare come in questo documento si evidenziasse, tra l'altro, l'opportunità di « certificare » e qualificare, nell'interesse sia dell'azienda sia del lavoratore, la natura giuridica dei rapporti di lavoro più innovativi o al limite tra profili di subordinazione e di autonomia <sup>(1)</sup>. Una opportunità che la Legge Biagi ha pienamente condiviso e recepito, facendone addirittura uno dei punti centrali delle numerose novità di cui è portatrice.

### 3. Un'analisi della riforma.

La legge n. 30 del 14 febbraio 2003 e il decreto legislativo attuativo costituiscono un vero e proprio punto di snodo e di svolta del diritto e del mercato del lavoro italiano permettendone un sostanziale avvicinamento ai sistemi più innovativi e efficienti del mondo occidentale maggiormente industrializzato, in funzione anche dell'obiettivo dichiarato a Lisbona di aumentare il tasso di occupazione del nostro paese per adeguarlo a quello medio europeo, oggi notevolmente più elevato.

Si è in presenza di un progetto di modernizzazione del diritto del lavoro italiano già delineato nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 e ribadito nel Patto per l'Italia del luglio 2002.

Un progetto che fa parte di un sistema riformatore più ampio e completo quale è quello cui dovrebbe dar luogo, nei prossimi anni, il *corpus* normativo originariamente contenuto nel disegno di legge 848 che prevedeva tra l'altro la delega al Governo per la riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione cui si è aggiunta la modifica, in via sperimentale, dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.

Ed in effetti la legge n. 30/2003 e il connesso decreto attuativo — nel testo modificato dal Governo nella seduta del 31 luglio u.s. <sup>(2)</sup> per adeguarlo alle richieste delle Commissioni Parlamentari e alla Confe-

---

<sup>(1)</sup> Per un approfondimento in materia di certificazione dei rapporti di lavoro si rinvia al contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 14.

<sup>(2)</sup> Sulle modifiche apportate al testo del decreto rispetto alla versione originariamente presentata cfr. il contributo di V. D'ORONZO nella Parte II, Sez. (B).

renza Stato/Regioni — « riscrivono » buona parte del nostro ordinamento lavoristico disciplinando legislativamente le nuove tipologie lavorative nel frattempo già consolidate, almeno in parte, nella prassi quotidiana e negoziale; pongono le basi concrete per il passaggio dallo Statuto dei lavoratori a quello dei lavori « in modo da superare — precisa M. Tiraboschi in una sua nota di commento al decreto attuativo apparsa su Guida al Lavoro n. 34/2003 — quel dualismo tra ipertutelati e precari riconducibile a una cattiva e miope distribuzione delle tutele del lavoro ».

Di particolare importanza in questi due provvedimenti di legge, che vogliono favorire l'avvio di nuovi sistemi di relazioni industriali, è, tra l'altro, il ruolo riservato alle parti sociali <sup>(3)</sup>, agli enti bilaterali <sup>(4)</sup>, alle regioni e alle province <sup>(5)</sup> intese, nel punto, come nuovi e innovativi soggetti di politica attiva del lavoro proprio perché profondamente radicati sul territorio ed in grado quindi di meglio filtrarne le diverse e a volte contrastanti esigenze.

Determinante e fondamentale è anche l'ampio spazio riservato alla contrattazione collettiva, ai vari livelli.

Di tutto rilievo, è « lo sforzo continuo (sotteso a tutto l'impianto legislativo) di coniugare le ragioni delle imprese con le imprescindibili istanze di tutela dei lavoratori, obiettivi questi per cui Marco Biagi si è sempre battuto ».

Strettamente connesso con una puntuale e compiuta attuazione di tutta la nuova normativa appare il varo di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali — quello appunto che dovrebbe scaturire dalla delega contenuta nel disegno di legge 848 — un nuovo sistema che, perché possa essere migliore e più moderno di quello attuale, spesso incompleto e disomogeneo, non potrà non prendere in considerazione, ed adeguatamente ed equamente tutelare, i lavoratori (oltre 3 milioni ad oggi) che hanno sottoscritto o che sottoscriveranno uno qualsiasi dei nuovi rapporti di lavoro ora normati legislativamente.

Una tutela che — dovendo la riforma degli ammortizzatori sociali avvenire « a costo zero » come espressamente indicato in tutti i disegni

---

<sup>(3)</sup> Cfr. i contributi di M. DEL CONTE, nella Parte II, Sez. (B); V. D'ORONZO, nella Parte II, Sez. (C); R. BONANNI, nella Parte II, Sez. (C); C. SERRA, nella Parte III, Sez. (B); M. MOBIGLIA, nella Parte III, Sez. (A).

<sup>(4)</sup> Cfr. i contributi di F. PASQUINI, G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, M. NUCARA, M. TIRABOSCHI, nella Parte II, Sez. (B).

<sup>(5)</sup> Cfr. il contributo di S. SCAGLIARINI nella Parte II, Sez. (A).

di legge di delega degli ultimi anni — non potrà prescindere da un diverso, più razionale utilizzo delle somme già disponibili e dovrà altresì far leva su un concreto e massiccio ricorso al secondo di quei due pilastri (finanziamento statale e finanziamento a carico di chi è diretto destinatario delle singole tutele) su cui dovrà necessariamente articolarsi un nuovo e più moderno sistema di ammortizzatori sociali.

La tutela previdenziale che questo nuovo sistema di ammortizzatori sociali potrà e dovrà assicurare ai lavoratori per così dire atipici — parti cioè delle nuove tipologie contrattuali — non potrà comunque essere uguale, per una serie di motivi, a quelle cui hanno o avranno diritto i lavoratori a tempo pieno e indeterminato.

Le tutele da realizzare in presenza di queste nuove e varie tipologie non potranno che essere tutele « proporzionate all'attività lavorativa » posta in essere dal singolo assicurato nell'arco della sua vita lavorativa o (come avviene in altre nazioni) « proporzionate al reddito » dallo stesso complessivamente prodotto e assoggettato ad imposizione contributiva e fiscale.

Per ciò che più concerne direttamente i profili previdenziali delle nuove e/o modificate tipologie lavorative disciplinate dai due provvedimenti di legge in commento — e quindi per ciò che concerne la tutela previdenziale dei lavoratori che sono parti di una di queste (comunque innovative) figure contrattuali — appare necessario premettere come le attività lavorative per così dire atipiche in senso generale hanno avuto, e continuano ad avere, una tutela e una disciplina previdenziale molto contenuta e parziale.

Indubbiamente la legge 30 e il suo decreto attuativo non sembrano — in estrema sintesi — contenere una regolamentazione previdenziale per così dire esaustiva delle nuove fattispecie lavorative. Sembrano piuttosto « evidenziare » il problema di questa tutela che, per usare le parole di R. Pessi, « non potrà non avvenire con la tecnica delle discipline speciali, cosicché ogni evento (e ogni fattispecie, aggiungo) avrà protezioni difformi [...] in ragione di una pluralità di circostanze e di identità ». E già ci sono proposte a livello parlamentare di assicurare ai lavoratori coordinati e continuativi una tutela contro la disoccupazione nonché proposte, meritevoli di approfondimento, di fare ricorso a nuove categorie giuridiche, maturate dalle esperienze comunitarie, quali quella del « lavoro economicamente dipendente » ma senza vincoli gerarchici o direttivo/disciplinari.

Recentemente, la Regione Piemonte ha adottato un'apposita (e, veramente innovativa) deliberazione della Giunta regionale (n. 92/

10150 del 28 luglio 2003) con la quale si prevede la concessione di un'indennità *una tantum* — erogabile dall'INPS in due *tranche* e con oneri totalmente a carico della stessa Regione Piemonte — in favore, tra l'altro, dei lavoratori coordinati e continuativi titolari di redditi decisamente modesti che, a causa delle situazioni di crisi apertesesi in Piemonte a seguito della crisi della FIAT, non hanno potuto continuare a svolgere la propria attività per le difficoltà in cui si è venuto a trovare il proprio committente.

#### 4. Profili previdenziali della legge n. 30/2003.

Si analizzano di seguito alcuni degli articoli che presentano riflessi più significativi sotto il profilo previdenziale.

*Articolo 1:* Le disposizioni contenute nell'articolo 1 — se effettivamente attuate — dovrebbero determinare effetti molto rilevanti non soltanto in termini di modifiche all'attuale assetto dei servizi pubblici e privati per l'impiego, ma anche in termini di necessità di predisporre adeguate forme di tutela lavoristica e previdenziale per quei lavoratori che si troveranno coinvolti, spesso contro la loro volontà, in situazioni di somministrazione di manodopera anche a tempo indeterminato e di trasferimenti d'azienda, o di parti funzionalmente autonome della stessa, oltretutto con una autonomia che non dovrà più essere necessariamente preesistente al momento del trasferimento stesso.

A questi lavoratori — come già impone lo stesso articolo 1 — dovrà essere garantita la salvaguardia dei diritti acquisiti (sia *ex lege* che per contratto collettivo) tanto lavoristici che più propriamente previdenziali, imponendo tra l'altro ai diversi soggetti « attori » di queste operazioni (fornitori e utilizzatori, appaltanti e appaltatori, società cedenti e cessionarie) obblighi di responsabilità e solidarietà totali.

*Articolo 2:* Il riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio dovrebbero portare, sul piano previdenziale, ad una maggiore omogeneizzazione della tutela previdenziale, superando le attuali, spesso ingiustificate, disparità di trattamento. Fra tutti un esempio appare molto significativo: gli apprendisti, in base alla vigente legislazione, non sono tutelati contro la disoccupazione, a differenza di coloro che hanno sottoscritto un contratto di formazione e lavoro, ed hanno altresì una tutela più ridotta sotto il profilo pensionistico. Diversità queste che non dovrebbero più trovare spazio in un nuovo, più equo ed omogeneo sistema di ammortizzatori sociali.

Il governo è delegato a rivedere e ridisciplinare gli attuali istituti

di inserimento al lavoro non costituenti rapporti di lavoro: questa revisione non potrà non riguardare anche l'aspetto previdenziale degli stessi (rapporti di LSU, LPU, stage, tirocinio, ecc.) tanto più che lo stesso articolo 2 ipotizza, alla lettera *d*), « la eventuale corresponsione di un sussidio in un quadro di razionalizzazione delle misure di inserimento non costituenti rapporti di lavoro ».

*Articolo 3:* Di particolare rilievo, sotto il profilo previdenziale, sono alcune disposizioni (o accenni di disposizioni) contenute nell'articolo 3, che si propone di agevolare il ricorso, tra l'altro, al lavoro a tempo parziale verticale e misto. A questo proposito dovrebbe (e potrebbe) essere finalmente risolto definitivamente o « rivisitato » il problema della indennizzabilità con l'indennità ordinaria di disoccupazione dei periodi di inattività all'interno di rapporti di part-time verticale, problema che — in mancanza di una disciplina legislativa — finora è stato via via risolto, spesso contraddittoriamente, da singole sentenze della Magistratura (e da ultimo da Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 1732/2003).

*Articolo 4:* Fondamentale nell'ottica delle tutele previdenziali è l'articolo 4, che legittima definitivamente tipologie di lavoro ormai consolidate nella disciplina collettiva ma ancora soltanto parzialmente regolamentate per legge.

Queste nuove tipologie necessitano di una chiara ed organica disciplina previdenziale, una disciplina che, pur dovendo rimanere necessariamente diversa da quella dei rapporti tipici — se non altro per la più ridotta imposizione contributiva — dovrebbe tuttavia garantire tutele « proporzionate » e comparabili con quelle proprie del lavoro più tradizionale.

Queste tutele di base sono già espressamente indicate dal legislatore delegante per i co.co.co. (v. punto 4 *sub b*) limitatamente a maternità, malattia e infortunio. Ma analoghe tutele dovranno esistere anche per tutte le altre tipologie, ovviamente rispettando una proporzione quantitativa più che qualitativa.

## **5. Profili previdenziali del decreto legislativo attuativo.**

Premesso che questo decreto si caratterizza essenzialmente come un complesso di disposizioni più propriamente « lavoristiche » in senso stretto e/o di organizzazione del mercato del lavoro, va però parimenti evidenziata l'esistenza anche di alcune specifiche norme di natura previdenziale — a volte solo programmatiche, a volte immediatamente precettive — come, ad esempio, quella di cui all'articolo 12, comma 1,



che dispone che « i soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai fondi (bilaterali) un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale ».

Una disposizione che si richiama alle tutele previdenziali oggi in vigore è quella di cui all'articolo 13, comma 1, lettera *b*), secondo cui dal compenso dovuto ai lavoratori svantaggiati oggetto delle misure previste dallo stesso articolo 13 dovrà essere detratto « quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria e speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale ».

Si è in presenza di una norma che consente di accreditare in favore di uno stesso lavoratore e per uno stesso arco temporale contributi effettivi e contributi figurativi, una norma che finora ha ben pochi precedenti nel nostro ordinamento. Norme simili, anche se di portata non generale ma del tutto speciale, si possono trovare nelle disposizioni della legge n. 223/1991 che consentono, eccezionalmente, di cumulare indennità di mobilità e attività lavorativa nonché nelle disposizioni contenute nei decreti ministeriali n. 157 e 158/2000 che consentono, a loro volta, di cumulare l'assegno straordinario spettante ai lavoratori licenziati o esodati volontariamente dalle aziende di credito con nuove, limitate, attività lavorative.

Sempre per rimanere nel campo (almeno indirettamente) previdenziale va citato l'articolo 22, comma 3, che prevede l'erogazione di una « indennità mensile di disponibilità » che il somministratore deve « corrispondere al lavoratore per i periodi nei quali il lavoratore stesso rimane in attesa di designazione ».

Di natura previdenziale è l'intero articolo 25 (« Norme Previdenziali ») applicabile alle varie fattispecie di contratti di somministrazione.

Di indennità di disponibilità parla espressamente l'articolo 36 — che rientra nel titolo V, Capo I, riguardante il lavoro intermittente —

che al comma 2 precisa che « sull'indennità di disponibilità i contributi sono versati per il loro effettivo ammontare anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo ».

Di rilievo, sempre con riferimento al lavoro intermittente, è la disposizione di cui all'articolo 38, comma 2 riguardante il riproporzionamento del « trattamento economico, normativo e previdenziale », norma analoga a quella di cui all'articolo 44, comma 2, sul lavoro ripartito.

Particolarmente importante appare l'articolo 45 che contiene le disposizioni previdenziali applicabili al lavoro ripartito e che stabilisce che « i lavoratori contitolari del contratto di lavoro ripartito sono assimilabili ai lavoratori a tempo parziale » e che contiene una « coraggiosa » disciplina previdenziale di questa particolare fattispecie.

L'articolo 53, comma 4, mantiene ferma per i contratti di apprendistato la particolare disciplina previdenziale e assistenziale introdotta dalla legge n. 25/1955 e successive modificazioni ed integrazioni.

L'articolo 66 ha un chiaro e rilevante contenuto previdenziale sotto i vari aspetti di diritto alle prestazioni non pensionistiche, in particolare gravidanza, malattia e infortunio sul lavoro.

Del tutto particolare è la disciplina previdenziale del lavoro accessorio, di cui all'articolo 72, là dove prevede l'acquisto di buoni orari pari a 7,5 euro, di cui 1,5 per oneri previdenziali. Una disciplina, va sottolineato, che richiede comunque, per la propria attuazione, una serie di ulteriori disposizioni, regolamentari e amministrative.

L'articolo 74, chiarisce che le prestazioni meramente occasionali o ricorrenti di breve periodo svolte da parenti e affini sino al 3° grado non determinano l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro e quindi non fanno sorgere obblighi contributivi.

Questi, in estrema sintesi, sono dunque i contenuti previdenziali del decreto attuativo della Riforma Biagi, contenuti, come appare chiaro, non certamente esaustivi né definitivi nemmeno nel breve periodo come già dimostrato, ad esempio, dalle norme contenute nel decreto legge n. 269/2003 che prevede tra l'altro un aumento rilevante della contribuzione da versare per i collaboratori coordinati e continuativi e l'equiparazione, parziale e solo a certi fini, degli associati in partecipazione ai co.co.co.

Resta dunque del tutto da scrivere una compiuta disciplina di queste nuove tipologie contrattuali, compiuta disciplina che difficilmente potrà trovare immediata collocazione nella « sempre vicina e sempre lontana » riforma del sistema generale degli ammortizzatori sociali.

20.

**LE TIPOLOGIE CONTRATTUALI:  
SCHEDE RIEPILOGATIVE**

CHIARA BIZZARRO, PATRIZIA TIRABOSCHI

Lavoro a progetto *di Chiara Bizzarro*  
Lavoro occasionale accessorio *di Patrizia Tiraboschi*  
Lavoro a tempo parziale *di Chiara Bizzarro*  
Lavoro intermittente *di Chiara Bizzarro*  
Lavoro ripartito *di Chiara Bizzarro*  
Apprendistato *di Patrizia Tiraboschi*  
Contratto di inserimento *di Patrizia Tiraboschi*  
Somministrazione di lavoro *di Patrizia Tiraboschi*

<b>LAVORO A PROGETTO</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>NOZIONE</b>	<p>Il contratto di lavoro a progetto è un contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Tale contratto è però caratterizzato da una particolare modalità organizzativa di esecuzione della prestazione: essa, infatti, deve essere riconducibile ad un progetto, programma di lavoro (o anche ad una singola fase di esso), determinato dal committente in funzione del raggiungimento di un risultato, connesso all'attività principale o accessoria dell'impresa, e gestito in autonomia dal collaboratore pur se nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e, comunque, indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa.</p>	<p>Il requisito della riconducibilità al progetto si aggiunge a quelli della continuità e della coordinazione, fermo restando lo svolgimento della prestazione del collaboratore in regime di autonomia.</p> <p>Il progetto è un'attività produttiva, individuata dal committente, connessa all'attività principale o accessoria dell'impresa, ben identificabile e funzionalmente collegata a un determinato risultato finale, alla realizzazione del quale il collaboratore partecipa direttamente con la sua prestazione.</p> <p>Il programma di lavoro (o fase di esso) è caratterizzato « per la produzione di un risultato solo parziale, destinato ad essere integrato, in vista di un risultato finale, da altre lavorazioni e risultati parziali ».</p>	<p>art. 61, co. 1; d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1, lett. c) in particolare n. 3, l. n. 30/2003; (Circ. Min. Lav. ....).</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>La disciplina prevista in materia di lavoro a progetto è stata introdotta per evitare l'utilizzo fraudolento e comunque improprio delle collaborazioni coordinate e continuative.</p> <p>La disciplina sostanziale, inoltre, si prefigge lo scopo di incrementare le tutele esistenti per la categoria dei collaboratori. Si consideri, infatti, la disciplina prevista dal d.lgs. n. 276/2003 in materia di: canoni di determinazione del compenso, invenzioni del collaboratore, malattia, infortunio e maternità (sospensione e proroga del rapporto), sicurezza nei luoghi di lavoro del committente (cfr. voce « diritti dei lavoratori »).</p>	<p>La disciplina del lavoro a progetto tutela anche la posizione del committente: è stato, infatti, specificato l'obbligo di riservatezza imposto al collaboratore ma soprattutto la specifica determinazione dei requisiti necessari per la legittima stipulazione del contratto, unitamente alla possibilità di ricorrere a procedure di certificazione, si rivela uno strumento utile a diminuire l'alea del contenzioso in materia di qualificazione del rapporto.</p>	

<b>LAVORO A PROGETTO</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b> Sono esclusi dalla disciplina del lavoro a progetto i seguenti soggetti: — gli agenti e i rappresentanti di commercio; — coloro che esercitano professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, già esistenti al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003; — i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società; — i partecipanti a collegi e commissioni (inclusi gli organismi aventi natura tecnica); — i percettori di pensione di vecchiaia (al raggiungimento del 65° anno di età anche se originariamente percettori di pensione di anzianità o invalidità); — gli atleti che svolgono prestazioni sportive in regime di autonomia, anche in forma di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 91/1981.	<p>Le collaborazioni a progetto non esauriscono le possibili forme del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, ma aggiungono un requisito relativo alla modalità di esecuzione della prestazione. Inoltre la collaborazione coordinata e continuativa non esaurisce neppure la categoria del contratto d'opera che trova vera applicazione nell'ipotesi in cui il rapporto di lavoro autonomo non sia svolto in maniera coordinata e continuativa.</p> <p>Anche i rapporti di lavoro occasionale, così come disciplinati dal d.lgs. n. 276/2003, sono forme di collaborazione coordinata e continuativa, la cui limitata portata ha indotto il legislatore delegato a sottrarli all'applicazione della disciplina del lavoro a progetto.</p>	artt. 1, co. 2 e 61, co. 2 e 3 d.lgs. n. 276/2003. art. 2222 c. c. (Circ. Min. Lav. ....).
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b> Non si applica la disciplina del lavoro a progetto con riferimento a: — rapporti di lavoro occasionale (prestazione di durata non superiore a 30 gg. con un unico committente e per un compenso non superiore a 5000 euro con lo stesso committente); — rapporti di collaborazione con la Pubblica Amministrazione; — rapporti e le attività di collaborazione coordinata e continuativa comunque rese e utilizzate a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciute dal C.O.N.I..	artt. 61, co. 1 e 2 d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1, lett. c), nn. 1, 2 e 3 l. n. 30/2003. (Circ. Min. Lav. ....).	artt. 61, co. 1 e 2 d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1, lett. c), nn. 1, 2 e 3 l. n. 30/2003. (Circ. Min. Lav. ....).

<b>LAVORO A PROGETTO</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>FORMA</b>	<p>La forma è scritta e richiesta ai fini della prova. Sempre ai fini della prova dei seguenti elementi il contratto deve contenere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— l'indicazione della durata, determinata o determinabile, della prestazione di lavoro;</li> <li>— l'indicazione del progetto o programma di lavoro, o fasi di esso, individuata nel suo contenuto caratterizzante, che viene dedotto in contratto;</li> <li>— il corrispettivo e i criteri per la sua determinazione, nonché i tempi e le modalità di pagamento e la disciplina dei rimborsi spese;</li> <li>— le forme di coordinamento del lavoratore a progetto al committente sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione lavorativa, che in ogni caso non possono essere tali da pregiudicare l'autonomia nella esecuzione dell'obbligazione;</li> <li>— le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore a progetto (oltre a quelle previste in applicazione delle norme relative all'igiene e sicurezza del lavoratore sul luogo di lavoro).</li> </ul>	<p>Si differenzia dal contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, laddove il termine indica esclusivamente il periodo in cui il lavoratore è a disposizione del datore per lo svolgimento delle mansioni contrattualmente previste.</p>	<p>art. 62, co. 1 d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1, lett. c), n. 1, l. n. 30/2003. (Circ. Min. Lav. ....).</p>
<b>DURATA</b>	<p>Il contratto deve avere una durata determinata o determinabile. La durata è funzionale all'esecuzione del risultato ed infatti è espressamente previsto (cfr. voce estinzione del rapporto) che il contratto si estingua al momento della realizzazione del progetto.</p>	<p>Non potranno essere utilizzate le disposizioni in materia di retribuzione dettate dai contratti collettivi per i lavoratori subordinati.</p>	<p>art. 67, d.lgs. n. 276/2003. (Circ. Min. Lav. ....).</p>
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO</b>	<p>Il compenso deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, e deve tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto. Quanto previsto dalla disciplina legale può essere derogato con una pattuizione più favorevole al lavoratore dalle parti del contratto individuale.</p>	<p>Non potranno essere utilizzate le disposizioni in materia di retribuzione dettate dai contratti collettivi per i lavoratori subordinati.</p>	<p>art. 61 co. 4 e 63 d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1, lett. c), n. 1, l. n. 30/2003. (Circ. Min. Lav. ....).</p>

<b>LAVORO A PROGETTO</b>		<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>TRATTA- MENTO NOR- MATIVO</b>	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>
	<p>La malattia e l'infortunio del lavoratore comportano solo la sospensione del rapporto che però non è prorogata e si estingue alla scadenza. Il committente può comunque recedere se la sospensione si protrae per un periodo superiore a un sesto della durata stabilita nel contratto, quando essa sia determinata, ovvero superiore a 30 gg. per i contratti di durata determinabile.</p> <p>La gravidanza comporta la sospensione del rapporto e la proroga dello stesso per 180 gg. Quanto previsto dalla disciplina legale può essere derogato con una pattuizione più favorevole al lavoratore dalle parti del contratto individuale.</p> <p>Si applica la disciplina prevista in materia di collaborazioni coordinate e continuative ed in particolare quella relativa al rito del lavoro.</p> <p>Si applica la disciplina in materia di igiene e sicurezza sul lavoro quando la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del committente.</p> <p>In materia di rinunzie e transazioni, stante il richiamo alla disciplina del rito del lavoro, si applica l'art. 2113 c.c.</p> <p>I diritti derivanti dalle disposizioni previste dal d.lgs. n. 276/2003 possono essere oggetto di rinunce e transazioni in sede di certificazione, secondo quanto previsto dal citato art. 2113 c.c.</p>	<p>Artt. 61, co. 4 e 66 d.lgs. n. 276/2003; l. n. 533/1973; d.lgs. n. 626/1994; art. 4, co. 1, lett. c), nn. 4 e 6, l. n. 30/2003. art. 2113 c. c. (Circ. Min. Lav. ....).</p>
<b>DIRITTI DEL LAVORATORE</b>	<p>Diritto ad un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito.</p> <p>Facoltà di svolgere la propria attività per più committenti (salvo diversa previsione del contratto individuale).</p> <p>Diritto ad essere riconosciuto autore dell'invenzione fatta nello svolgimento del rapporto: si applica la disciplina sul diritto d'autore ed in particolare la previsione secondo cui il datore di lavoro (in questo caso il committente) è titolare del diritto esclusivo di utilizzazione economica del programma per elaboratore o della banca dati creati dal lavoratore (in questo caso collaboratore) nell'esecuzione delle sue mansioni o su istruzioni impartite dallo stesso datore di lavoro (in questo caso del progetto).</p>	<p>art. 64, co. 1 e 65, co. 1, d.lgs. n. 276/2003; art. 12 bis, l. n. 633/1941.</p>
<b>DIRITTI DEL COMMITTENTE</b>	<p>Diritto a recedere dal contratto in caso di infortunio o malattia del lavoratore se la sospensione si protrae per un periodo superiore a un sesto della durata stabilita nel contratto, quando essa sia determinata, ovvero superiore a 30 gg. per i contratti di durata determinabile.</p>	<p>art. 66, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>DOVERI DEL LAVORATORE</b>	<p>Deve svolgere la propria attività in autonomia nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente.</p> <p>Non può svolgere attività in concorrenza con i committenti.</p> <p>Non può diffondere notizie e apprezzamenti attinenti ai programmi e all'organizzazione dei committenti.</p> <p>Non può compiere in nessun modo atti in pregiudizio all'attività dei committenti.</p>	<p>art. 61, co. 1 e 64, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.</p>

LAVORO A PROGETTO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	RIFERIMENTI NORMATIVI
<b>DOVERI DEL COMMITTENTE</b>	<p>Deve inviare, contestualmente alla instaurazione del rapporto, la relativa comunicazione al servizio per l'impiego competente.</p> <p>Deve provvedere alla tutela della salute e sicurezza del collaboratore quando svolge la prestazione sul luogo di lavoro</p>	<p>Deve inviare, contestualmente alla instaurazione del rapporto, la relativa comunicazione al servizio per l'impiego competente.</p> <p>Deve provvedere alla tutela della salute e sicurezza del collaboratore quando svolge la prestazione sul luogo di lavoro</p>	<p>art. 6, co. 2, d.lgs. n. 297/2002; d.lgs. n. 626/1994.</p>
<b>CRITERI DI COMPUTO</b>	<p>Questa tipologia di contratto integra un'ipotesi di lavoro autonomo, quindi i collaboratori non si computano nell'organico del committente.</p>	<p>Questa tipologia di contratto integra un'ipotesi di lavoro autonomo, quindi i collaboratori non si computano nell'organico del committente.</p>	
<b>ESTINZIONE DEL RAPPORTO</b>	<p>Il rapporto si estingue al momento della realizzazione del progetto (programma di lavoro o fase di esso).</p> <p>Il recesso prima della scadenza può avvenire:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— per giusta causa;</li> <li>— in base alle causali o modalità, incluso il preavviso, previste dalle parti nel contratto individuale.</li> </ul>	<p>Se la realizzazione del progetto interviene anteriormente al termine fissato dalle parti, essendo lo stesso funzionale al raggiungimento del risultato, sarà ugualmente dovuto l'intero compenso pattuito.</p>	<p>art. 67, d.lgs. n. 276/2003. (Circ. Min. Lav. ....).</p>
<b>DISCIPLINA PREVIDENZIALE</b>	<p>Si applica la disciplina previdenziale e la tutela assicurativa in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali dettata in materia di collaborazioni coordinate e continuative.</p>		<p>art. 64, d.lgs. n. 151/2001; art. 51, co. 1, l. n. 488/1999; decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 12 gennaio 2001; art. 4, co. 1, lett. c), n. 4, l. n. 30/2003.</p>
<b>SANZIONI</b>	<p>La mancata individuazione del progetto al quale il rapporto deve essere riconducibile comporta, in assenza di prova contraria, che il rapporto di lavoro sia considerato a tempo indeterminato dalla data di costituzione del rapporto. La valutazione giurisdizionale sull'esistenza del progetto non comporta che possano essere sindacate nel merito le scelte tecniche, organizzative o produttive operate dal committente.</p> <p>Nell'ipotesi in cui sia accertato in giudizio che il rapporto di lavoro a progetto sia venuto a</p>	<p>La mancata individuazione del progetto comporta l'applicazione di una presunzione relativa concernente la sussistenza della subordinazione: non esclude, pertanto, che essa debba essere comunque accertata in giudizio.</p> <p>Il controllo giudiziale verterà sull'esistenza del progetto nei fatti: la deduzione del progetto nel contratto è infatti prevista solo ai fini della prova.</p>	<p>art. 69, d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1, lett. c), n. 5, l. n. 30/2003. (Circ. Min. Lav. ....).</p>



<b>LAVORO A PROGETTO</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
	configurare, in fase di esecuzione, un rapporto di lavoro subordinato esso, si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti.		
<b>PROVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>	Non sono previsti provvedimenti amministrativi di attuazione del decreto.		
<b>RINVII ALLA CONTRATTAZIONE</b>	Gli accordi collettivi possono prevedere un trattamento più favorevole di quello legale per il col- laboratore a progetto. E' possibile che il datore di lavoro e le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale stipulino degli accordi aziendali di transizione.		Artt. 61, co. 4 e 86, co. 1, d.lgs. n. 276/2003. (Circ. Min. Lav. ....).
<b>TRANSIZIONE</b>	La disciplina relativa al lavoro a progetto si applica alle collaborazioni coordinate e continuative stipulate dopo l'entrata in vigore della norma: ove ricorrano i presupposti oggettivi e soggettivi devono essere riconducibili ad un progetto, programma di lavoro o fase di esso e a tali rapporti si applica la disciplina sostanziale prevista dal d.lgs. n. 276/2003. Le collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi della disciplina previgente non riconducibili ad un progetto o ad una fase di esso, mantengono efficacia fino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003 senza possibilità di rinnovo o proroga. A tali collaborazioni non si applica né il requisito del progetto né la disciplina sostanziale prevista dal d.lgs. n. 276/2003. Decorso il termine del 24 ottobre 2003 le collaborazioni stipulate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 276/2003, e non ricondotte ad un progetto, si risolvono per volontà della legge. Il datore di lavoro e le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale possono stipulare degli accordi aziendali relativi alla transizione delle collaborazioni non riconducibili ad un progetto verso una forma di lavoro subordinato che può essere individuata sia fra quelle previste dal d.lgs. n. 276/2003 (lavoro intermittente, ripartito, distacco, somministrazione, appalto), sia fra quelle già disciplinate (contratto a termine o a tempo parziale). In questo caso tali accordi potranno anche prevedere un termine più ampio di quello legale entro cui mantengono efficacia le collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi		art. 86, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.

<b>LAVORO A PROGETTO</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
	<p>della disciplina prevalente e non riconducibili ad un progetto o fase di esso.            Il regime transitorio e l'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva potranno essere affidati anche ad un accordo interconfederale su convocazione, entro i 5 gg. successivi all'entrata in vigore del decreto attuativo, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.</p>	

<b>LAVORO OCCASIONALE ACCESSORIO</b>			
	<b>CONTENUTI</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>Norme di riferimento</b>
<b>NOZIONE</b>	Le prestazioni di lavoro accessorio sono attività lavorative di natura meramente occasionale svolte da soggetti a rischio di esclusione sociale o non ancora entrati nel mercato del lavoro o in procinto di uscirne.		Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 4; Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 70.
<b>FINALITÀ</b>	La disciplina del contratto di lavoro occasionale accessorio persegue due finalità: 1. far emergere il sommerso che caratterizza talune prestazioni lavorative tutelando maggiormente lavoratori che altrimenti opererebbero senza alcuna protezione; 2. favorire l'inserimento lavorativo di fasce deboli del mercato del lavoro aumentando le possibilità di lavoro presso le famiglie e gli enti senza fine di lucro.		
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Disoccupati da oltre un anno;</li> <li>— Casalinghe, studenti, pensionati;</li> <li>— Disabili e soggetti in comunità di recupero;</li> <li>— Lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.</li> </ul>	<p>La norma individua esplicitamente le categorie di lavoratori che possono svolgere queste prestazioni. Benché il decreto legislativo non indichi espressamente i soggetti a favore dei quali potrà essere prestata l'attività si può ritenere sulla base di quanto stabilito dalla legge delega che la prestazione dovrà essere effettuata a favore delle famiglie e degli enti senza fine di lucro o, in generale, di soggetti non imprenditori nell'esercizio della propria attività.</p> <p>Non sono considerate prestazioni di natura occasionale le prestazioni rese, nel settore agricolo, da parenti ed affini entro il terzo grado, ovvero rese per ragioni di solo aiuto, mutuo aiuto o obbligazione morale, rese senza corresponsione di compensi o esclusivamente con il rimborso delle spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori.</p>	<p>L. 30/2003, art. 4; d.lgs. 276/2003 art. 71, co. 3; art. 71</p>

LAVORO OCCASIONALE ACCESSORIO			
	CONTENUTI	PRECISAZIONI	Norme di riferimento
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap</li> <li>— Insegnamento privato supplementare</li> <li>— Piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti</li> <li>— Realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli</li> <li>— Collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.</li> </ul>	<p>Il legislatore non specifica espressamente le mansioni a cui il lavoratore potrà essere adibito.</p> <p>In ragione della lata definizione di lavoro domestico, in esso potrebbero essere ricomprese diverse prestazioni (es. il dog-sitting).</p>	l. 30/2003, art. 4; d.lgs 276/2003 art. 70
<b>FORMA</b>	La forma è libera.		l. 30/2003, art. 4; d.lgs 276/2003 art. 70
<b>DURATA</b>	Il rapporto di lavoro occasionale non potrà avere una durata complessiva superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare anche con più committenti.		l. 30/2003, art. 4; d.lgs 276/2003 art. 70
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO NOMICO</b>	<p>Il trattamento economico non potrà superare i 3 mila euro annuali per lavoratore.</p> <p>È inoltre prevista una particolare procedura per la liquidazione del corrispettivo. I lavoratori sono retribuiti attraverso la consegna di buoni lavoro del valore nominale di 7,5 euro acquistati, dai beneficiari, presso le rivendite autorizzate</p> <p>Una volta goduta la prestazione il beneficiario consegna a titolo di compenso uno o più buoni al lavoratore che, successivamente, li presenterà ai centri autorizzati per la loro conversione in denaro contante.</p>	<p>Il trattamento economico del lavoratore diventa, nella previsione del lavoro occasionale, un importante elemento qualificante della fattispecie stessa.</p> <p><b>Procedura per la fruizione di buoni lavoro:</b> I soggetti interessati a svolgere prestazioni di lavoro accessorio, comunicano la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti accreditati. A seguito di detta comunicazione ricevono, a proprie spese, una tessera magnetica dalla quale risulti la loro condizione.</p>	l. 30/2003, art. 4; d.lgs 276/2003 art. 71, co. 2 e art. 72

<b>LAVORO OCCASIONALE ACCESSORIO</b>		
<b>CONTENUTI</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>Norme di riferimento</b>
<b>DISCIPLINA PREVIDENZIALE</b>	<p>Ogni buono del valore di 7,5 euro è comprensivo di 1 euro di contribuzione INPS, 0,5 euro come premio assicurazione INAIL, 0,2 euro sono trattenuti dall'ente autorizzato a titolo di rimborso spese.</p>	<p>d.lgs. 276/2003, art. 72, co. 3, art. 73, co. 1</p>
<b>PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>	<p>Entro sessanta giorni dalla entrata in vigore delle disposizioni contenute nel decreto legislativo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua gli enti e le società concessionarie alla riscossione dei buoni, nonché i soggetti autorizzati alla vendita dei buoni e regolamenta, con apposito decreto, criteri e modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture assicurative e previdenziali.</p>	<p>d.lgs. 276/2003, art. 72, co. 5</p>
<b>TRANSIZIONE</b>	<p>La disciplina del lavoro occasionale accessorio ha carattere sperimentale per 18 mesi, decorso tale termine il Ministro del Lavoro e le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali più rappresentative sul piano nazionale procederanno ad una verifica dei risultati, e il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ne riferirà al Parlamento, entro tre mesi, al fine di valutare il proseguimento della vigenza.</p> <p>Decorsi diciotto mesi dalla entrata in vigore del presente provvedimento il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predisporrà, d'intesa con INPS e INAIL, una relazione sull'andamento del lavoro occasionale di tipo accessorio e ne riferisce al Parlamento.</p>	<p>d.lgs. 276/2003, art. 73, co. 2.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>NOZIONE</b>	<p>Il rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato e indeterminato, è a tempo parziale quando l'orario di lavoro, fissato dal contratto individuale, è inferiore all'orario normale di lavoro.</p> <p>Il rapporto a tempo parziale può essere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— orizzontale, quando la riduzione d'orario è riferita al normale orario giornaliero;</li> <li>— verticale, quando la prestazione è svolta a tempo pieno ma per periodi predeterminati nella settimana, nel mese e nell'anno;</li> <li>— misto, quando il rapporto di lavoro a tempo parziale è articolato combinando le modalità orizzontale e verticale.</li> </ul>	<p>L'orario normale di lavoro è pari a 40 ore settimanali ovvero al minor orario, previsto dal contratto collettivo anche, se riferito alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno.</p>	<p>art. 1 co. 1 e 2 lett. a), b), c), d) d-bis), d.lgs. n. 61/2000; art. 3 d.lgs. n. 66/2003.</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Il rapporto di lavoro a tempo parziale si è rivelato un valido strumento per incrementare l'occupazione di categorie di lavoratori altrimenti potenzialmente escluse dal mercato del lavoro (in particolare giovani, donne, anziani e lavoratori espulsi dal ciclo produttivo). Esso, infatti, configura un rapporto di lavoro stabile, non precario, e contemporaneamente si rivela uno strumento adattabile alle esigenze di flessibilità delle imprese.</p>	<p>Le modifiche introdotte dalla legge di riforma (e attuate dal decreto legislativo) sono state previste al fine di abolire quelle disposizioni, contenute nel d.lgs. n. 61/2000, che si erano dimostrate d'ostacolo all'obiettivo, condiviso dal legislatore comunitario, di favorire il ricorso a questo strumento contrattuale. Tale fine è stato perseguito anche attraverso la costante valorizzazione del ruolo dell'autonomia collettiva e individuale.</p>	<p>Direttiva n. 97/81/Ce del 15 dicembre 1997 che recepisce l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale sottoscritto il 6 giugno 1997 da Unice, Ceep e Ces; art. 3, lett. e), l. n. 30/2003.</p>
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<p>Il rapporto a tempo parziale può essere stipulato dalla generalità dei lavoratori e dei datori di lavoro.</p> <p>Nel rapporto a tempo parziale alle dipendenze della Pubblica Amministrazione non si applicano le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 276/2003.</p>	<p>Con la riforma è stata introdotta una speciale tutela per i lavoratori affetti da patologie oncologiche accertate: il diritto di ottenere la trasformazione del rapporto da full-time a part-time nonché la facoltà di chiedere il ripristino del rapporto a tempo pieno.</p> <p>La legge delega ha previsto che potessero es-</p>	<p>art. 3 co. 1 lett. d), l. n. 30/2003; art. 5, co. 4 del d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1, lett. o) del d.lgs. n. 276/2003.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<p>La disciplina di legge non individua dei presupposti soggettivi per la stipulazione del rapporto a tempo parziale.</p> <p>Il contratto di lavoro subordinato può essere a tempo pieno o part-time sempre che la prestazione oggetto del contratto sia per sua natura compatibile con questa modalità di articolazione dell'orario di lavoro.</p> <p>Condizioni e modalità della prestazione lavorativa nel contratto di lavoro a tempo parziale possono essere individuate dalla contrattazione collettiva.</p> <p>La disciplina del lavoro a tempo parziale si applica integralmente anche al settore agricolo. Nel settore pubblico è possibile ricorrere al lavoro a tempo parziale ma non si applicano le modifiche introdotte per effetto della riforma.</p>	<p>essere introdotti particolari incentivi, anche di natura previdenziale, per favorire l'utilizzo del rapporto a tempo parziale da parte dei lavoratori anziani anche al fine di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di lavoratori giovani.</p> <p>La disciplina degli incentivi economici per il ricorso al lavoro a tempo parziale non è stata disciplinata nel d.lgs. n. 276/2003 e sarà oggetto di un successivo intervento normativo.</p> <p>Tutta la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 non si applica alla Pubblica Amministrazione salvo che sia espressamente previsto.</p>	<p>art. 7, d.lgs. n. 61/2000, abrogato dall'art. 46, co. 1, lett. g) del d.lgs. n. 276/2003;</p> <p>art. 10, d.lgs. n. 61/2000;</p> <p>art. 3, co. 1, l. n. 30/2003.</p>
<b>FORMA</b>	<p>La forma scritta è prevista ai fini della prova della stipulazione del contratto a tempo parziale, inoltre il contratto deve contenere le indicazioni concernenti la durata e la collocazione temporale della prestazione lavorativa. Tali indicazioni devono essere puntuali e clausole diverse sono ammissibili solo ove integrino clausole elastiche o flessibili.</p>	<p>La riforma non ha modificato la disposizione relativa alla forma contenuta nel d.lgs. n. 61/2000 ma ha abolito l'obbligo di comunicare l'assunzione a tempo parziale alla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente mediante invio di copia del contratto entro 30 gg.</p>	<p>art. 2, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 85 co. 2 del d.lgs. n. 276/2003;</p> <p>art. 8, d.lgs. n. 61/2000;</p> <p>art. 3, co. 7, d.lgs. n. 61/2000.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>DURATA</b>	Il contratto di lavoro a tempo parziale può essere stipulato a termine o a tempo indeterminato.	Nel contratto a tempo parziale stipulato a termine è possibile ricorrere al lavoro supplementare, straordinario e alle clausole flessibili ed elastiche.	art. 1, co. 4, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1 lett. c), d.lgs. n. 276/2003; d.lgs. n. 368/2001; art. 8, l. n. 223/1991; art. 4, d.lgs. n. 151/2001; art. 3, co. 1, lett. c), l. n. 30/2003.
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO</b>	Nella determinazione del trattamento economico il lavoratore a tempo parziale non può essere discriminato per il solo fatto di essere stato assunto (o trasformato) a tempo parziale; il trattamento economico non può, pertanto, essere meno favorevole di quello spettante al lavoratore a tempo pieno comparabile (con pari inquadramento contrattuale). L'applicazione di questo principio comporta che: — al lavoratore part-time spetta la stessa retribuzione oraria del lavoratore a tempo pieno;	Questa parte della disciplina è rimasta invariata.	art. 4, d.lgs. n. 61/2000.
	— sono riproportionate, in ragione della diversa entità della prestazione lavorativa, la retribuzione globale e le singole componenti di essa, la retribuzione feriale, l'importo dei trattamenti economici per malattia, infortunio e malattia professionale, maternità. La contrattazione collettiva può prevedere in deroga alla regola del riproportionamento che alcuni emolumenti retributivi, particolarmente quelli a misura variabile, siano calcolati per il lavoratore a tempo parziale in maniera più che proporzionale.		



<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>TRATTAMENTO NORMATIVO</b>	<p>Nella determinazione del trattamento normativo il lavoratore a tempo parziale non può essere discriminato per il solo fatto di essere stato assunto a tempo parziale: il trattamento normativo non può, pertanto, essere meno favorevole di quello spettante al lavoratore a tempo pieno comparabile (con pari inquadramento contrattuale).</p> <p>L'applicazione di questo principio comporta che il lavoratore a tempo parziale abbia gli stessi diritti del lavoratore a tempo pieno comparabile con riferimento in particolare a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— durata del periodo di prova,</li> <li>— durata del periodo di ferie annuali,</li> <li>— durata del congedo di maternità e del congedo parentale,</li> <li>— durata del periodo di comporto,</li> <li>— malattia e infortunio,</li> <li>— infortunio sul lavoro e malattia professionale,</li> <li>— tutela e sicurezza sul luogo di lavoro,</li> <li>— accesso alle iniziative di formazione previste dal datore di lavoro,</li> <li>— accesso ai servizi sociali aziendali,</li> <li>— criteri di calcolo delle competenze indirette e differite previsti dai Ccnl,</li> <li>— diritti sindacali (inclusi quelli del titolo III dello Statuto dei lavoratori).</li> </ul> <p>Per l'ipotesi di part-time verticale la contrattazione collettiva può rimodulare durata del periodo di prova e del periodo di comporto.</p>		art. 4, d.lgs. n. 61/2000.

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>DIRITTI DEL LAVORATORE</b>	<p>Speciali diritti del lavoratore a tempo parziale sono previsti in relazione alla trasformazione del rapporto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— diritto di precedenza nel passaggio da part-time a full time: non è previsto per la generalità dei lavoratori ma le parti possono prevedere tale diritto inserendo la relativa clausola nel contratto individuale;</li> <li>— diritto all'informazione nell'ipotesi di nuove assunzioni a tempo parziale (per il lavoratore a tempo pieno) e facoltà di chiedere la trasformazione del rapporto;</li> <li>— diritto in favore del lavoratore a tempo pieno affetto da patologia oncologica accertata di ottenere la trasformazione del rapporto in rapporto a tempo parziale nonché di vedere ripristinato il rapporto a tempo pieno ove ne faccia richiesta.</li> </ul>	<p>Per la regolamentazione di tali diritti cfr. « trasformazione del rapporto »</p>	<p>art. 4, d.lgs. n. 61/2000; art. 5 d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1 lett. o), d.lgs. n. 276/2003; art. 12<i>bis</i>, d.lgs. n. 61/2000, introdotto dall'art. 46, co. 1 lett. n), d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>DIRITTI DEL DATORE</b>	<p>Facoltà di richiedere il lavoro in misura supplementare: solo nel part-time orizzontale a fronte della regolamentazione collettiva ovvero previo consenso del lavoratore.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Facoltà di richiedere il lavoro in misura straordinaria: solo nel part-time verticale o misto secondo la disciplina ordinaria.</li> <li>— Facoltà di mutare la collocazione temporale della prestazione rispetto a quanto previsto nel contratto individuale: solo con il consenso del lavoratore e in presenza di disposizioni collettive nei limiti e con le modalità da queste indicati.</li> </ul>	<p>Per la regolamentazione di tali diritti cfr. « lavoro supplementare, lavoro straordinario, clausole elastiche e clausole flessibili »</p>	<p>art. 3, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 1, co. 1 lett. dalla d) alla n), d.lgs. n. 276/2003.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>		<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	
<p>— Facoltà di mutare la durata temporale della prestazione rispetto a quanto previsto nel contratto individuale: solo con il consenso del lavoratore e in presenza di disposizioni collettive nei limiti e con le modalità da queste indicate.</p> <p>Il lavoratore a tempo parziale ha nei confronti del datore di lavoro gli obblighi tipici del lavoratore subordinato.</p>		
<p><b>DOVERI DEL LAVORATORE</b></p> <p>Il datore di lavoro deve annualmente informare le rappresentanze sindacali aziendali dell'andamento del ricorso al lavoro a tempo parziale. Ha il dovere di informare i lavoratori dell'intenzione di procedere a nuove assunzioni a tempo parziale.</p> <p>Se previsto nel contratto individuale ha il dovere di informare il lavoratore a tempo parziale della volontà di procedere ad assunzioni a tempo pieno per mansioni uguali o equivalenti in ambito comunale.</p> <p>Ha il dovere di trasformare a tempo parziale il rapporto di lavoro con un lavoratore a tempo pieno affetto da patologie oncologiche accertate e di ritrasformarlo a tempo pieno su sua richiesta.</p>	<p>In caso di trasformazione del rapporto da part-time a full-time deve inviare la comunicazione entro 5 gg. ai servizi competenti come individuati dalla riforma del collocamento.</p>	<p>art. 2, co. 1, d.lgs. n. 61/2000; art. 6, d.lgs. n. 297/2002; art. 5 d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 1, co. 1 lett. o), d.lgs. n. 276/2003; art. 12<i>bis</i>, d.lgs. n. 61/2000, introdotto dall'art. 46, co. 1, lett. r), d.lgs. n. 276/2003.</p>
<p><b>LA TRASFORMAZIONE DEL RAPPORTO</b></p> <p>Il rifiuto di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale, o viceversa, non può costituire un giustificato motivo di licenziamento.</p> <p>La trasformazione del rapporto da tempo pieno a parziale deve risultare da un atto scritto convalidato dalla Direzione provinciale del lavoro (e non più con l'assistenza della rappresentanza sindacale in azienda, ove presente).</p>	<p>Il d.lgs. n. 276/2003 ha eliminato l'attribuzione generalizzata del diritto di precedenza dei lavoratori a tempo parziale in caso di nuove assunzioni a tempo pieno. Anche nel caso in cui tale diritto sia previsto all'interno del contratto individuale la disciplina legale prevede che lo stesso sia limitato all'ambito comunale e per nuove assunzioni per le stesse mansioni o mansioni equivalenti.</p>	<p>art. 5 d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1, lett. o), d.lgs. n. 276/2003; art. 12<i>bis</i>, d.lgs. n. 61/2000, introdotto dall'art. 46, co. 1 lett. r), d.lgs. n. 276/2003.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<p>Il diritto di precedenza nell'ipotesi di passaggio da tempo parziale a tempo pieno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— deve essere inserito nel contratto individuale;</li> <li>— ha per oggetto le unità produttive site nello stesso ambito comunale per mansioni uguali o equivalenti rispetto a quelle di assunzione.</li> </ul> <p>Il diritto di precedenza nell'ipotesi di passaggio da tempo pieno a parziale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— obbligo di dare tempestiva informazione al personale a tempo pieno nell'ambito comunale anche mediante comunicazione scritta affissa in luogo accessibile a tutti;</li> <li>— obbligo di prendere in considerazione le eventuali domande di trasformazione: non è più obbligatorio motivare il rifiuto anche in caso di richiesta da parte del lavoratore.</li> </ul> <p>I contratti collettivi possono prevedere delle particolari modalità applicative di questo diritto.</p> <p>I lavoratori affetti da patologie oncologiche accertate per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita, hanno diritto alla trasformazione da full-time a part-time e hanno diritto, su richiesta a tornare a lavorare a tempo pieno.</p>	<p>Un'importante novità apportata dalla riforma è costituita dall'introduzione del diritto di trasformazione per i lavoratori affetti da patologie oncologiche.</p>	
<b>CRITERI DI COMPUTO</b>	<p>La legge delega e il decreto attuativo hanno esteso il principio del computo dei lavoratori a tempo parziale in proporzione all'orario effettivamente svolto anche con riferimento ai diritti derivanti dall'applicazione del titolo III dello Statuto dei lavoratori.</p>	<p>art. 6, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1, lett. p), d.lgs. n. 27/6/2003; art. 3, lett. f), l. n. 30/2003. Titolo III dello Statuto dei lavoratori.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>STRUMENTI DI FLESSIBILITÀ NEL RAPPORTO DI LAVORO A TEMPO PARZIALE:</b> <b>A) LAVORO SUPPLEMENTARE (nel part-time orizzontale)</b>	<p>L'arrotondamento, al fine di computare il lavoratore, opera per le frazioni di orario eccedenti la somma degli orari individuati a tempo parziale corrispondente a unità intere di orario a tempo pieno.</p> <p>Il lavoro supplementare è quello reso in misura superiore all'orario contrattuale ma entro i limiti di quello normale ed è compatibile con il rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo orizzontale, anche a tempo determinato.</p> <p>I limiti (senza alcun vincolo legale relativo al periodo di riferimento), le causali, e le conseguenze in caso di superamento dei limiti sono fissati dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali.</p> <p>È stato abolito il riferimento al contratto collettivo effettivamente applicato.</p> <p>In mancanza di previsione da parte del contratto collettivo la prestazione supplementare può essere utilizzata con il consenso del lavoratore anche oltre l'abrogato limite del 10 per cento. Coerentemente all'abrogazione del limite è stata anche abolita la sanzione, prevista in via sussidiaria, del 50 per cento della retribuzione oraria globale di fatto per l'ipotesi di supplementare svolto oltre il limite.</p> <p>Il rifiuto di svolgere la prestazione supplementare non può in nessun caso integrare un giustificato motivo di licenziamento.</p>	<p>Rispetto alla disciplina previgente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— il lavoro supplementare può essere svolto solo nel part-time orizzontale (in base alla disciplina previgente lo svolgimento di lavoro supplementare era possibile in ogni ipotesi di part-time);</li> <li>— può essere svolto in ogni ipotesi di contratto a tempo parziale, orizzontale, a termine (la disciplina previgente stabiliva che il lavoro supplementare potesse essere svolto solo nell'ipotesi di contratto a termine concluso per la sostituzione di lavoratori aventi diritto alla conservazione del posto nonché in altre ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva).</li> </ul> <p>La determinazione delle causali (non necessariamente obiettive), dei limiti e delle conseguenze (non più necessariamente economiche) del superamento di tali limiti, sono rimesse ai contratti collettivi (nazionale, territoriale e aziendale). Non è stato riproposto il requisito dell'effettiva applicazione del contratto invocato da parte del datore di lavoro. I limiti, inoltre, non devono più essere necessariamente individuati in ragione d'anno e di giornata, conseguentemente le parti sociali risultano libere di individuare il periodo di riferimento che ritengono più opportuno.</p>	<p>art. 1, co. 2, lett. e d.lgs. n. 61/2000; art. 3, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1 lett. dalla <i>d</i>) alla <i>g</i>), d.lgs. n. 276/2003; art. 3, co. 1 lett. <i>a</i>), l. n. 30/2003.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<p>Il trattamento economico in caso di lavoro supplementare è stabilito dai contratti collettivi che possono anche prevedere che la maggioranza per il lavoro supplementare sia comprensiva di una quota forfetaria che compensa l'incidenza della maggiorazione sugli istituti retributivi indiretti e differiti. In ipotesi di lavoro supplementare svolto oltre il limite non è più necessario che la sanzione sia di natura economica stabilita in una quota percentuale della retribuzione oraria globale di fatto. È stata abolita la regolamentazione del consolidamento dell'orario in caso di prestazione svolta in maniera supplementare in via non meramente occasionale. Non è previsto un vincolo di forma per la manifestazione del consenso all'effettuazione della prestazione supplementare: tale consenso potrà essere quindi manifestato anche in forma implicita e per fatti concludenti.</p>	<p>Per lo svolgimento del lavoro supplementare il consenso del lavoratore è necessario solo in assenza di disposizioni collettive. Il rifiuto a prestare tale consenso, non può in nessun caso integrare un'ipotesi di giustificato motivo di licenziamento. La norma previgente prevedeva, altresì, che il rifiuto di prestare lavoro supplementare non potesse integrare neppure un illecito disciplinare, ma tale precetto non è stato riproposto dal legislatore delegato, coerentemente con la specificazione che il consenso del lavoratore non è necessario ove il lavoro supplementare sia regolato dai contratti collettivi. Ne deriva che il rifiuto ingiustificato di svolgere il lavoro supplementare regolamentato dai contratti collettivi può, pertanto, integrare un'infrazione disciplinare. Si ricordi, però, che i contratti collettivi in vigore, ove ritenuti applicabili, possono comunque stabilire che il lavoro supplementare sia svolto solo su base volontaria.</p>	<p>art. 3, co. 5, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1 lett. b), d.l.gs. n. 276/2003; art. 3, co. 13, d.lgs. n. 61/2000, abrogato dall'art. 46, co. 1, lett. n), d.lgs. n. 276/2003.</p>
<p><b>B) LAVORO STRAORDINARIO (part-time verticale e misto)</b></p>	<p>Nel rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale e misto, anche a tempo determinato, è possibile l'effettuazione di lavoro straordinario.</p>	<p>Nella disciplina previgente era escluso il ricorso al lavoro straordinario per i rapporti a tempo parziale nei contratti a tempo determinato. La disciplina anteriore inoltre, prevedeva che i limiti trimestrale ed annuale in relazione alla durata della prestazione lavorativa previsti dalla l. n. 409/1998, fossero riproporzionati in relazione alla durata della prestazione lavorativa a tempo parziale. Tale norma, pertanto, deve essere coordinata con quella attualmente vigente in materia di straordinario posto in essere da lavoratori full-time.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>	
<p><b>C) CLAUSOLE FLESSIBILI (compatibili con tutte le tipologie di rapporti a tempo parziale) e CLAUSOLE ELASTICHE (compatibili solo con il rapporto a tempo parziale di tipo verticale o misto)</b></p>	<p>Il contratto di lavoro a tempo parziale deve contenere l'indicazione della durata e della collocazione della prestazione lavorativa. A fronte di tale previsione le parti del contratto di lavoro a tempo parziale possono stabilire due tipi di clausole:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— flessibili: relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione (compatibili con tutte e tre le tipologie di contratto a tempo parziale);</li> <li>— elastiche: relative alla variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa (compatibili solo con il rapporto a tempo parziale di tipo verticale o misto).</li> </ul> <p>Tali clausole non sono più incompatibili con i contratti a tempo determinato.</p> <p>I contratti collettivi possono prevedere le condizioni e le modalità per l'esercizio da parte del datore di lavoro della facoltà di chiedere la variazione della collocazione temporale e la variazione in aumento della prestazione lavorativa nonché i limiti massimi di variabilità in aumento della prestazione lavorativa.</p> <p>Il preavviso necessario nei confronti del lavoratore, fatta salva una diversa volontà delle parti, è di almeno due giorni.</p> <p>È inoltre stabilito il diritto a ricevere specifiche compensazioni nella misura e nelle forme individuate da contratti collettivi.</p> <p>La disponibilità allo svolgimento del lavoro flessibile o elastico deve risultare da uno specifico patto scritto che può essere anche contestuale alla stipulazione del contratto di lavoro.</p>	<p>Nel testo previgente erano previste solo le clausole elastiche relative al mutamento della collocazione oraria della prestazione lavorativa, il d.lgs. n. 276/2003 accanto a questa tipologia di clausole, rinominate flessibili, ha introdotto anche le clausole, nominate elastiche, relative alla facoltà di variare in aumento la durata della prestazione lavorativa.</p> <p>In relazione alla facoltà di mutare la collocazione oraria della prestazione, la disposizione previgente prevedeva un preavviso di almeno 10 giorni come regola generale e la possibilità di una deroga, fino al limite invalicabile di 48 ore, ad opera della contrattazione collettiva che in questo caso avrebbe potuto prevedere anche delle maggiorazioni retributive stabilendone, altresì, forme criteri e modalità.</p> <p>La disciplina previgente attribuiva al lavoratore il c.d. diritto di ripensamento, la facoltà di denunciare il patto al verificarsi di determinate ragioni, individuate dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Il diritto di ripensamento, che però è stato regolamentato in alcuni contratti collettivi, è stato abolito dal d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>La contrattazione collettiva nell'individuare le forme di compensazione per lo svolgimento di lavoro elastico o flessibile non è più vincolata, in base al d.lgs. n. 276/2003, a prevedere una maggiorazione della retribuzione oraria globale di fatto, rimanendo libera di individuare le forme e modalità di compensazioni ritenute più opportune. Il lavoratore deve manifestare il</p>	<p>art. 3, co. dal 7 al 10, d.lgs. n. 61/2000 come modificati dall'art. 46, co. 1 dalla lett. f) alla lett. m) del d.lgs. n. 276/2003; art. 8, co. 2-bis e 2ter, d.lgs. n. 61/2000 aggiunti dall'art. 46, co. 1 lett. s) del d.lgs. n. 276/2003; art. 3, co. 1 lett. b), c), d), l. n. 30/2003.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
	<p>Il lavoratore nella stipulazione del patto può chiedere l'assistenza di un rappresentante sindacale in azienda da lui indicato.</p> <p>L'eventuale rifiuto del lavoratore di stipulare il patto non integra gli estremi del giustificato motivo di licenziamento.</p> <p>In assenza di previsione da parte dei contratti collettivi il datore di lavoro e il lavoratore possono concordare direttamente clausole flessibili ed elastiche.</p>	<p>proprio consenso allo svolgimento di lavoro elastico o flessibile con la stipulazione di un patto scritto il cui contenuto non è predeterminato dalla legge, a tutela della libera manifestazione del consenso è però prevista per il lavoratore la facoltà di avvalersi dell'assistenza di un rappresentante sindacale in azienda da lui indicato.</p>	
<b>DISCIPLINA PREVIDENZIALE</b>	<p>La disciplina previdenziale del rapporto a tempo parziale non è stata modificata.</p> <p>La legge delega nel prevedere la possibilità di incentivi per favorire il ricorso a questa tipologia di rapporto da parte dei lavoratori anziani prevede che gli stessi possano essere anche di natura previdenziale: tale disposizione non è stata attuata dal d.lgs. n. 276/2003 che ha rinviato ad un provvedimento successivo la determinazione, in generale, degli incentivi economici per favorire il ricorso al part-time.</p>		<p>art. 9, d.lgs. n. 61/2000; art. 3, co. 1 lett. d), l. n. 30/2003.</p>
<b>SANZIONI</b>	<p>— Mancanza della forma scritta: il lavoratore può agire in giudizio per far dichiarare la conversione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno dal momento in cui è stata accerta la mancanza del contratto scritto ma le retribuzioni sono dovute in relazione alla misura della prestazione effettivamente resa.</p> <p>— Mancanza o indeterminata dell'indicazione della durata della prestazione: non è prevista la nullità del contratto ma il lavoratore può chiedere che dalla data del relativo accertamento giudiziale il rapporto sia considerato a tempo pieno; per il tempo precedente alla sentenza il lavoratore ha diritto a titolo di risarcimento del danno alla liquidazione in via equitativa di un ulteriore emolumento.</p> <p>— Mancanza o indeterminata dell'indicazione relativa alla collocazione oraria: la stessa può essere stabilita dal giudice (su richiesta di entrambe le parti) con riferimento a quanto</p>		<p>art. 8, d.lgs. n. 61/2000, come modificato e integrato dall'art. 46, co. 1 lett. r) e s), d.lgs. n. 276/2003.</p>



<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<p>previsto dalla contrattazione collettiva relativamente alle clausole flessibili o, in mancanza, secondo il suo prudente apprezzamento fondato sulla considerazione delle responsabilità familiari del lavoratore, della necessità di integrare il reddito derivante dal rapporto a tempo parziale svolgendo altra attività lavorativa nonché delle esigenze del datore di lavoro; per il tempo precedente alla sentenza il lavoratore ha diritto, a titolo di risarcimento del danno, alla liquidazione in via equitativa di un ulteriore emolumento. Inoltre successivamente le parti possono prevedere delle clausole elastiche e flessibili come previsto in generale per il rapporto a tempo parziale.</p> <p>— Per l'ipotesi di mancanza di queste clausole la contrattazione collettiva nazionale può prevedere procedure di conciliazione e arbitrato.</p> <p>— Lavoro supplementare oltre i limiti: la disciplina delle conseguenze (anche non di natura retributiva) del lavoro supplementare è rimessa alla contrattazione collettiva.</p> <p>— Lavoro straordinario oltre i limiti: si applica la disciplina sull'orario di lavoro, ed i limiti non devono più, stante la modifica della norma, essere riproporzionati.</p> <p>— Se viene svolto lavoro elastico o flessibile difformemente da quanto stabilito dalla contrattazione collettiva la sanzione prevista è esclusivamente economica a titolo di risarcimento del danno nella forma di un ulteriore emolumento aggiuntivo alla retribuzione.</p> <p>— In caso di violazione del diritto di precedenza inserito nel contratto individuale è predeterminata dalla legge la misura del risarcimento pari alla differenza fra la retribuzione percepita e quella che sarebbe stata corrisposta nei sei mesi successivi al passaggio.</p> <p>Essendo venuta meno la disposizione relativa all'obbligo di comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro deve essere considerata abrogata anche la relativa sanzione amministrativa.</p>	<p>In materia di lavoro a tempo parziale non è prevista la necessità di un intervento regolamentare della normativa emanata con il d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>Gli incentivi economici all'utilizzo del lavoro a tempo parziale, anche a tempo determinato, saranno definiti, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, nell'ambito della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione.</p>	<p>art. 5, co. 4, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1 lett. o), d.l.gs. n. 276/2003.</p>
<b>PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>		

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<b>RINVII ALLA CONTRAZIONE</b>	<p>I rinvii alla contrattazione collettiva contenuti nel d.lgs. n. 61/2000, come modificato dal d.lgs. n. 276/2003, sono posti con riferimento alla contrattazione collettiva nazionale, territoriale e aziendale.</p> <p>Il rinvio è operato ai contratti collettivi stipulati da (e non dalle) organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative: sarà sufficiente pertanto la partecipazione anche di una sola di tali organizzazioni. Inoltre il rinvio alla contrattazione c.d. di secondo livello (territoriale o aziendale) non è posto come subordinato al livello nazionale ma alternativo o concorrente con quest'ultimo.</p> <p>Il rinvio relativo alle condizioni e modalità del part-time, con riferimento ad alcune figure e livelli contrattuali di inquadramento, e per quanto concerne le procedure di conciliazione arbitrato da attivare in caso di mancanza o indeterminata delle clausole relative alla durata e alla collocazione oraria della prestazione lavorativa nel contratto di lavoro, sono però limitati alla contrattazione collettiva nazionale.</p> <p>I rinvii alla contrattazione collettiva sono posti in relazione a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— criteri e modalità della prestazione svolta a tempo parziale;</li> <li>— particolari previsioni per particolari figure o livelli di inquadramento;</li> <li>— diritto di informazione delle rappresentanze aziendali in relazione all'andamento del ricorso al contratto a tempo parziale;</li> </ul>	<p>I rinvii alla contrattazione collettiva, salvo quando è previsto il solo rinvio alla contrattazione nazionale, sono operati nei confronti dei contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati da associazioni di datori e lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché ai contratti collettivi aziendali stipulati con rsa e rsu. Non è più previsto che nella stipulazione del contratto aziendale sia necessaria l'assistenza delle oo.ss. che hanno negoziato e sottoscritto il contratto collettivo nazionale applicato.</p>	<p>art. 1, co. 3, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 276/2003; art. 2, co. 1, d.lgs. n. 61/2000; art. 3, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1, lett. dalla d) alla n), d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 2, d.lgs. n. 61/2000; art. 5, co. 3, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1, lett. o), d.lgs. n. 276/2003; art. 8, co. 1, d.lgs. n. 61/2000, come modificato dall'art. 46, co. 1 lett. r), d.lgs. n. 276/2003.</p>

<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>— lavoro supplementare: limiti, causali, sanzioni;</li> <li>— lavoro flessibile: condizioni, modalità, compensazioni;</li> <li>— lavoro elastico: criteri, modalità, limiti, compensazioni;</li> <li>— riproporzionamento del periodo di malattia e di comportamento nel part-time verticale;</li> <li>— informazione relativa al diritto di precedenza nella trasformazione da full-time a part-time;</li> <li>— procedure di conciliazione e arbitrato per mancanza o indeterminazione delle clausole di durata e collocazione;</li> <li>— facoltà di prevedere che la misura della retribuzione, in particolare a carattere variabile, sia corrisposta ai lavoratori part-time in misura più che proporzionale.</li> </ul>	<p>Non è prevista una disciplina specifica di transizione con riferimento alla disciplina del rapporto a tempo parziale né un rinvio ad una fase di verifica della normativa.</p> <p>Il regime transitorio e l'attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva potranno essere affidati anche ad un accordo interconfederale su convocazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.</p> <p>Si pone il problema di valutare l'efficacia dei Ccnl in vigore e stipulati vigente l'originaria disciplina del d.lgs. n. 61/2000: tale materia potrà essere disciplinata in sede di accordo interconfederale, in assenza sembra doversi applicare il principio della norma più favorevole al lavoratore.</p> <p>In particolare il problema si pone per la necessità del consenso del lavoratore per l'effettuazione del lavoro supplementare pur se regolamentato dalla contrattazione collettiva, per il diritto di ripensamento, per il diritto di precedenza, per la regolamentazione del supplementare.</p> <p>Il problema della successione di leggi nel tempo si pone anche con riferimento ai contratti individuali in cui i lavoratori abbiano prestato il consenso all'effettuazione di lavoro supplementare vigente il limite legale del 10 per cento: occorrerà, infatti, interpretare il singolo accordo per verificare se le parti avessero ritenuto tale limite essenziale, rimanendo in questo caso il consenso condizionato al rispetto di tale limite.</p>	<p>art. 86, co. 13, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>TRANSIZIONE</b>		

LAVORO INTERMITTENTE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>NOZIONE</b>	È un contratto, a tempo determinato o indeterminato, mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione del datore di lavoro per svolgere prestazioni di carattere discontinuo o intermittente individuate dalla contrattazione collettiva nazionale o territoriale.	Questo contratto costituisce una novità per l'ordinamento italiano, fatta eccezione per una ipotesi sperimentale avviata, in passato, in una importante azienda. È previsto in due forme: con o senza obbligo di corrispondere una indennità di disponibilità, a seconda della scelta del lavoratore di vincolarsi o meno a rispondere alla chiamata.	art. 4, co. 1 lett. a), l. n. 30/2003; art. 33, d.lgs. n. 276/2003.
<b>FINALITÀ</b>	Regolarizzare la prassi del c.d. « lavoro a fattura » in quelle circostanze in cui sia richiesta un'attività lavorativa non occasionale ma continua, sebbene intermittente. È un'ulteriore possibilità di inserimento o di reinserimento dei lavoratori nel mercato.	Il c.d. « lavoro a fattura » lede, da un lato, i diritti dei lavoratori e, dall'altro, la regolare e corretta competizione tra le imprese.	art. 20, d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1 lett. a), l. n. 30/2003.
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	A) i <b>lavoratori</b> : può essere stipulato immediatamente, in via sperimentale, con: — lavoratori disoccupati con <b>meno di 25 anni</b> — lavoratori con <b>più di 45 anni</b> che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o che siano iscritti nelle liste di mobilità e di collocamento. Potrà essere stipulato, con <b>qualunque lavoratore</b> , una volta che siano state individuate, da parte della contrattazione collettiva o, in via sostitutiva, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le esigenze che consentono il ricorso a tale contratto (cfr. le voci « AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE » e « RINVII ALLA CONTRATTAZIONE »). B) i <b>datori</b> di lavoro Può essere stipulato da qualunque impresa ad eccezione di quelle che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi. Non può essere stipulato dalla <b>Pubblica Amministrazione</b> .		art. 34, d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1 lett. a), l. n. 30/2003; art. 4, d.lgs. n. 626/1994

LAVORO INTERMITTENTE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<p>Può essere stipulato per lo svolgimento di prestazioni discontinue o intermittenti individuate dalle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale.</p> <p>Non è possibile ricorrere al lavoro intermittente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— per sostituzione di lavoratori in <b>sciopero</b>;</li> <li>— presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, nei sei mesi precedenti a <b>licenziamenti collettivi</b> che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente (questo divieto è derogabile da un accordo sindacale);</li> <li>— presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione o una riduzione d'orario, con <b>cassa integrazione</b>, per le stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente (questo divieto è derogabile da un accordo sindacale);</li> <li>— in aziende che non abbiano effettuato la <b>valutazione dei rischi</b> ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994;</li> </ul> <p>la <b>Pubblica Amministrazione</b> è esclusa dal campo di applicazione della normativa.</p>	<p>I divieti di far ricorso al rapporto di lavoro intermittente, sia oggettivi che soggettivi, sono analoghi a quelli previsti in materia di lavoro a termine e temporaneo.</p> <p>Le causali c.d. obiettive, in mancanza di previsioni collettive a livello nazionale o territoriale, saranno individuate, in via provvisoriamente sostitutiva, con un Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito di consultazione sindacale.</p>	<p>art. 20, co. 4; art. 33, co. 2; artt. 34 e 40, d.lgs. n. 276/2003; art. 3, d.lgs. n. 368/2001.</p>

LAVORO INTERMITTENTE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>FORMA</b>	<p>La forma <b>scritta</b> è prevista ai fini della <b>prova</b>. Il contratto deve contenere l'indicazione:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. della durata;</li> <li>2. delle ipotesi, oggettive o soggettive, che ne consentono la stipulazione;</li> <li>3. del luogo, della modalità, della disponibilità, eventualmente garantita dal lavoratore, e del relativo preavviso (che non può essere inferiore a un giorno lavorativo);</li> <li>4. del trattamento economico e normativo spettante al lavoratore per la prestazione eseguita e, se prevista, dell'ammontare dell'indennità di disponibilità;</li> <li>5. dell'indicazione delle forme e delle modalità che il datore deve adottare per richiedere l'esecuzione della prestazione di lavoro e per la rilevazione della prestazione;</li> <li>6. dei tempi e delle modalità di pagamento della retribuzione e della indennità di disponibilità;</li> <li>7. delle misure di sicurezza specifiche.</li> </ol> <p>Tali indicazioni, inoltre, devono conformarsi alle determinazioni contenute nei contratti collettivi, qualora questi siano stati raggiunti.</p>	<p>La chiamata sia effettivamente effettuata, se le prestazioni oggetto del contratto sono destinate ad essere rese durante periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno già individuati dal legislatore (fine settimana, ferie estive, vacanze natalizie e pasquali) o da individuare nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale o territoriale.</p>	<p>art. 35, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>DURATA</b>	<p>Può essere stipulato a tempo <b>determinato</b> o <b>indeterminato</b>.</p>		<p>art. 33, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO:</b> <b>A) L'indennità di disponibilità</b>	<p>È mensile e divisibile per quote orarie e dovuta solo <b>per i periodi in cui il lavoratore si obbliga a rispondere alla chiamata</b>. È stabilita nei <b>contratti collettivi</b> ma non può essere inferiore a quella individuata, ovvero periodicamente aggiornata, con decreto ministeriale. È esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo. Non decorre per il periodo di malattia oppure di altra causa che renda impossibile la risposta alla chiamata.</p>		<p>art. 36, co. dall'1 al 4; art. 38, d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1 lett. a), l. n. 30/2003.</p>

LAVORO INTERMITTENTE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>B) La retribuzione</b>	Al lavoratore intermittente <b>non</b> può essere assicurato, a parità di mansioni, un trattamento economico <b>meno favorevole</b> di quello spettante ad un lavoratore di pari livello, riproporzionato in ragione della prestazione lavorativa effettivamente svolta.	Per il periodo di mera disponibilità non decorre alcuno dei trattamenti previsti per i lavoratori subordinati, quindi il lavoratore non percepirà alcun compenso salvo l'indennità di disponibilità, ove prevista.	art. 38, d.lgs. n. 276/2003.
<b>TRATTAMENTO NORMATIVO</b>	Il trattamento normativo assicurato al lavoratore intermittente <b>non può essere inferiore</b> a quello spettante ad un lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte.	La disciplina in materia di principio di non discriminazione e di parità di trattamento ricalca quella del part-time. Per il periodo di mera disponibilità non decorre alcuno dei trattamenti previsti per i lavoratori subordinati.	art. 38, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DIRITTI DEL LAVORATORE</b>	Il preavviso non può in ogni caso essere inferiore ad un giorno lavorativo. Durante lo svolgimento della prestazione sono riconosciuti al lavoratore gli <b>stessi diritti</b> di quello di pari livello e mansioni.	Per il periodo di mera disponibilità non decorre alcuno dei trattamenti previsti per i lavoratori subordinati.	art. 35, co. 1 lett. b), d.lgs. n. 276/2003.
<b>DIRITTI DEL DATORE</b>	Ha diritto di ricevere la prestazione lavorativa in caso di chiamata quando il lavoratore si sia obbligato.		art. 36, co. 5 e 6, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DOVERI DEL LAVORATORE</b>	<b>Rispondere alla chiamata</b> se c'è pattuizione individuale. <b>Informare</b> tempestivamente il datore di lavoro in caso di malattia o di altro evento che renda temporaneamente impossibile rispondere alla chiamata. Il lavoratore che si impegna a rispondere alla chiamata ha due distinti obblighi: rispondere e avvisare in caso di malattia o impossibilità.		art. 36, co. 4, 5 e 6, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DOVERI DEL DATORE</b>	Conformare il contratto individuale alle indicazioni contenute nei contratti collettivi. Informare annualmente rsa/rsu dell'andamento del ricorso al contratto di lavoro intermittente (i contratti collettivi possono introdurre previsioni più favorevoli).	<b>L'obbligo di informazione</b> alle rsa/rsu ricalca quello previsto in materia di rapporto a tempo parziale.	art. 35, co. 2 e 3, d.lgs. n. 276/2003.

LAVORO INTERMITTENTE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>CRITERI DI COMPUTO</b>	Il lavoratore intermittente è computato in proporzione al lavoro effettivamente svolto nell'arco di ciascun semestre.	Questo principio è adottato anche in materia di contratto di lavoro a tempo parziale.	art. 39, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DISCIPLINA PREVIDENZIALE</b>	<b>Indennità di disponibilità</b> Sono versati i contributi per il loro effettivo ammontare, anche in deroga ai minimali contributivi. Un decreto del Ministro del lavoro fissa la retribuzione convenzionale da prendere come base di calcolo per la contribuzione volontaria. <b>Retribuzione</b> Parità di trattamento previdenziale.		art. 36, co. 2 e 7, d.lgs. n. 276/2003.
<b>SANZIONI</b>	Il <b>rifiuto di rispondere alla chiamata</b> senza giustificato motivo può comportare la risoluzione del rapporto, la restituzione della quota di indennità di disponibilità riferita al periodo successivo all'ingiustificato rifiuto, e il risarcimento del danno nella misura predeterminata nei contratti collettivi o, in mancanza, nel contratto individuale. Per il lavoratore che <b>non avverta tempestivamente</b> dell'impossibilità di rispondere alla chiamata, nel periodo di disponibilità, è prevista una sanzione, derogabile dalle parti del contratto individuale, pari alla perdita dell'indennità per 15 gg.		art. 36, co. 5 e 6, d.lgs. n. 276/2003.
<b>PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>	Decreto del Ministero del lavoro per individuare le <b>causali c.d. oggettive</b> e i <b>periodi di tempo</b> predeterminati da emanarsi in mancanza di contrattazione collettiva sul punto e con finalità provvisorie e sostitutive. Decreto del Ministero del lavoro per stabilire i <b>minimi inderogabili</b> dalla contrattazione collettiva dell'indennità di disponibilità, sentite le associazioni datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative. Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per stabilire la <b>misura della retribuzione convenzionale</b> per la contribuzione volontaria dei lavoratori intermittenti.		art. 34, co. 1; art. 36, co. 1; art. 36, co. 7; art. 40, d.lgs. n. 276/2003.



LAVORO INTERMITTENTE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>RINVII ALLA CONTRATTAZIONE</b>	<p>Per la regolamentazione del lavoro intermittente il rinvio alla contrattazione collettiva è operato nei confronti dei contratti collettivi <b>nazionali e territoriali</b> (non quindi dei contratti collettivi aziendali) nelle seguenti materie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— individuazione delle ipotesi che legittimano il ricorso al lavoro intermittente;</li> <li>— misura dell'indennità di disponibilità;</li> <li>— individuazione dei periodi predeterminati nella settimana, nel mese e nell'anno in cui il diritto all'indennità matura solo con la risposta alla chiamata;</li> <li>— possibilità di prevedere delle indicazioni specifiche con riferimento agli elementi che devono risultare nel contratto ai fini della prova.</li> <li>— misura del risarcimento in caso di rifiuto ingiustificato a rispondere alla chiamata</li> </ul>	<p><b>Sostegno alla contrattazione collettiva</b></p> <p>Se nei 5 mesi successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, non si raggiunge un contratto collettivo per l'individuazione sia delle ipotesi di ricorso al lavoro intermittente sia dei periodi predeterminati nella settimana, nel mese e nell'anno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo.</p> <p>In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali interviene in via provvisoriamente sostitutiva con proprio decreto.</p>	<p>art. 34, co. 1; art. 35, co. 2; art. 36, co. 1 e 6; art. 37, co. 2; art. 40; art. 86, co. 13, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>TRANSIZIONE</b>	<p>Il regime transitorio e l'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva potranno essere affidati anche ad un Accordo interconfederale su convocazione, entro i 5 gg. successivi all'entrata in vigore del decreto attuativo, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.</p> <p>La norma relativa alle ipotesi soggettive di ricorso al lavoro intermittente ha carattere <b>sperimentale per 18 mesi</b>. Al termine di detto periodo il Ministro del lavoro e le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale procederanno ad una verifica dei risultati. Il Ministro del lavoro ne riferirà al Parlamento, entro tre mesi, al fine di valutare l'ulteriore vigenza.</p>	<p>In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali interviene in via provvisoriamente sostitutiva con proprio decreto.</p>	<p>art. 86, co. 12 e 13, d.lgs. n. 276/2003.</p>

LAVORO RIPARTITO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>NOZIONE</b>	È un contratto di lavoro attraverso il quale <b>due</b> lavoratori assumono in solido l'adempimento di un'unica e identica obbligazione lavorativa.	La solidarietà riguarda le modalità temporali di esecuzione della prestazione e non quelle concrete di esecuzione della stessa. Ferma restando la solidarietà fra i lavoratori, le parti del contratto possono prevedere una speciale regolamentazione del rapporto.	art. 41, co. 1 e 2 d.lgs. n. 276/2003; art. 4, co. 1 lett. e) l. n. 30/2003; art. 1292 c.c.
<b>FINALITÀ</b>	È uno strumento diretto a conciliare i tempi di lavoro e di vita.		
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	A) <b>lavoratori:</b> può essere stipulato dalla generalità dei lavoratori. B) <b>datori</b> di lavoro: qualunque datore ad eccezione della Pubblica Amministrazione		
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	La stipulazione del contratto di lavoro ripartito incontra il limite della compatibilità della natura della prestazione dedotta in contratto con le particolari modalità di esecuzione della stessa.		art. 1, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.
<b>FORMA</b>	La forma <b>scritta</b> è richiesta ai fini della prova. Devono essere indicate nel contratto stipulato fra le parti: <i>a)</i> la misura percentuale e la collocazione temporale del lavoro giornaliero, settimanale, mensile o annuale che si prevede venga svolto da ciascuno dei lavoratori coobbligati, secondo le intese tra loro intercorse, ferma restando la possibilità per gli stessi lavoratori di determinare discrezionalmente, in qualsiasi momento, la sostituzione tra di loro ovvero la modificazione consensuale della distribuzione dell'orario di lavoro; <i>b)</i> il luogo di lavoro, nonché il trattamento economico e normativo spettante a ciascun lavoratore; <i>c)</i> le eventuali misure di sicurezza specifiche per l'attività lavorativa svolta.		art. 42, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DURATA</b>	Il contratto di lavoro ripartito può essere stipulato sia con apposizione di un termine finale sia a tempo indeterminato.		
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO</b>	Si applica il principio di <b>parità</b> di trattamento.	In ragione delle peculiarità del contratto la parità, è riproporzionata in ragione della prestazione effettivamente eseguita.	art. 43, d.lgs. n. 276/2003

LAVORO RIPARTITO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
TRATTAMENTO NORMATIVO	Si applica il principio di <b>parità</b> di trattamento.	È fatta salva la disciplina specifica individuata dalla contrattazione collettiva nel rispetto dei principi stabiliti dal decreto.	art. 43, d.lgs. n. 276/2003.
DIRITTI DEL LAVORATORE	Ha diritto ad eseguire la prestazione secondo le modalità temporali stabilite in accordo con l'altro lavoratore. I lavoratori hanno la facoltà di determinare discrezionalmente ed in qualsiasi momento sostituzioni fra loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro ma in questo caso il rischio dell'impossibilità della prestazione si pone a carico dell'altro lavoratore. Ciascuno dei lavoratori coobbligati ha diritto di partecipare alle riunioni assembleari di cui all'art. 20, legge 20 maggio 1970, n. 300, entro il previsto limite complessivo di dieci ore annue, e il trattamento economico corrispondente verrà ripartito fra i coobbligati proporzionalmente alla prestazione lavorativa effettivamente eseguita.		art. 41, d.lgs. n. 276/2003.
DIRITTI DEL DATORE	Ha diritto all'adempimento dell'intera prestazione. Può rifiutarsi di ricevere l'adempimento di un terzo. In caso di dimissioni o licenziamento di uno dei lavoratori coobbligati ha facoltà di chiedere all'altro di trasformare il suo rapporto in un contratto di lavoro subordinato a tempo pieno o parziale.		art. 43, d.lgs. n. 276/2003; art. 1307 c.c.; art. 1180 c.c.
DOVERI DEL LAVORATORE	Nell'ipotesi di impossibilità di rendere la prestazione da parte dell'altro obbligato sorge il dovere di renderla da parte del lavoratore che non può adempierla mediante un terzo salvo il consenso del datore di lavoro. I lavoratori sono tenuti a <b>informare</b> preventivamente il datore di lavoro, con cadenza almeno settimanale, in merito all'orario di lavoro che ciascuno dei soggetti intende seguire al fine di certificarne le assenze, quindi le modifiche o le sostituzioni devono essere concordate, tra i lavoratori, con anticipo di almeno una settimana.		art. 41, d.lgs. n. 276/2003.
DOVERI DEL DATORE	Il datore di lavoro vede limitato il proprio potere direttivo nei confronti dei lavoratori con riferimento ai tempi dell'esecuzione della prestazione: i lavoratori, infatti, hanno la facoltà di determinare discrezionalmente la ripartizione dell'attività lavorativa e di effettuare sostituzioni fra loro. Egli deve inoltre garantire la parità di trattamento e il rispetto del principio di non discriminazione.		art. 41 e art. 44, d.lgs. n. 276/2003.

<b>LAVORO RIPARTITO</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
<b>LA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO</b>	L'impossibilità di adempiere la prestazione di lavoro per entrambi i lavoratori sospende il rapporto che si risolve se viene meno l'interesse del datore di lavoro. Nell'ipotesi di licenziamento e dimissioni di una delle parti il rapporto si estingue anche nei confronti dell'altra, ma il datore di lavoro ha facoltà di chiedere all'altro obbligato di adempiere integralmente o parzialmente la prestazione lavorativa. In questo caso il rapporto diventa un normale rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno o parziale.	art. 41, co.5 e 6, d.lgs. n. 276/2003.; art. 1256 c. c.; art. 3, l. n. 604/1966.
<b>CRITERI DI COMPUTO</b>	Si applicano in quanto compatibili le norme dettate in materia di lavoro subordinato.	art. 44, co.3, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DISCIPLINA PREVIDENZIALE</b>	Assimilata ai lavoratori a tempo parziale. Il calcolo delle prestazioni e dei contributi deve essere effettuato non preventivamente ma mese per mese, salvo conguaglio a fine anno a seguito dell'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa.	art. 45, d.lgs. n. 276/2003.
<b>SANZIONI</b>	Il legislatore ha dettato norme peculiari in materia di illeciti disciplinari, in relazione al vincolo di solidarietà esistente tra i lavoratori. Entrambi i lavoratori, quindi solidalmente, rispondono delle sanzioni disciplinari irrogate per le violazioni concernenti le modalità temporali di esecuzione della prestazione (es. in materia di orario, assenze etc.). L'autore dell'illecito è l'unico disciplinariamente responsabile in caso di infrazioni relative alle modalità di esecuzione della prestazione in concreto.	art. 2104 c.c.; art. 2105 c.c.; art. 2106 c.c.; art. 7 Stat. lav.
<b>PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>	La attuazione dei principi contenuti nel decreto è rimessa alla contrattazione collettiva.	
<b>RINVII ALLA CONTRATTAZIONE</b>	La regolamentazione del lavoro ripartito è demandata alla contrattazione collettiva: in assenza trova applicazione la normativa generale del lavoro subordinato in quanto compatibile con la particolare natura del rapporto di lavoro ripartito e in quanto non in contrasto con quanto espressamente previsto per questa tipologia di rapporto.	art. 43, d.lgs. n. 276/2003.
<b>TRANSIZIONE</b>	Il regime transitorio e l'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva potranno essere affidati anche ad un Accordo interconfederale su convocazione, entro i 5 gg. successivi all'entrata in vigore del decreto attuativo, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.	art. 86, co.13, d.lgs. n. 61/2000.

<b>APPRENDISTATO</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>Norme di riferimento</b>
<b>NOZIONE</b>	<p>Il contratto di apprendistato è un contratto a causa mista con cui il datore di lavoro assume l'obbligo di garantire una formazione professionale all'apprendista e di versargli un corrispettivo per l'attività lavorativa svolta.</p> <p>Sono previsti tre diversi tipi di contratto: <i>a</i>) quello per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; <i>b</i>) quello professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale; <i>c</i>) quello per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.</p>	<p>La riforma modifica radicalmente la precedente disciplina dell'apprendistato, prevedendo tre differenti modalità di attuazione dell'istituto.</p> <p>L'introduzione di questa nuova disciplina non compromette la riforma al sistema di istruzione e formazione attuata con la l. n. 53/2003 (c.d. riforma Moratti) ma con essa si integra.</p>	<p>art. 47, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p><b>Apprendistato per il diritto-dovere di formazione:</b> finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale</p>	<p>L'apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di formazione ha la funzione di facilitare l'entrata nel mondo del lavoro delle fasce di soggetti più giovani, affinché questi assumano professionalità mediante il diretto contatto con il mondo del lavoro. Con l'entrata a regime della riforma Moratti questa tipologia contrattuale dovrebbe divenire l'unica forma di lavoro permessa tra i quindici ed i diciotto anni di età.</p>	<p>art. 48, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.</p>
	<p><b>Apprendistato professionalizzante:</b> è finalizzato al conseguimento di una qualificazione e alla acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali.</p>		<p>art. 49, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.</p>
	<p><b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> è finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, al conseguimento di titoli di studio universitari e di alta formazione, nonché alla specializzazione tecnica superiore.</p>	<p>art. 50, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.</p>	

APPRENDISTATO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	Norme di riferimento
AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE	<b>Apprendistato per il diritto dovere di formazione:</b> i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni.	I soggetti che potranno operare con contratti di apprendistato per l'espletamento del dovere di istruzione e formazione saranno prevalentemente i giovani tra i quindici ed i diciotto anni; tuttavia anche soggetti di età maggiore potranno goderne qualora non abbiano ancora completato il percorso di formazione.	art. 48, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.
	<b>Apprendistato professionalizzante:</b> i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni	Per i soggetti che abbiano conseguito una qualifica ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, il contratto di apprendistato professionalizzante può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.	art. 49, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.
	<b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.	Può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età per quei soggetti che abbiano conseguito una qualifica formativa ai sensi della l. n. 53/2003 (riforma Moratti).	art. 50, co. 1 e 2, d.lgs. n. 276/2003.
AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE	<b>Apprendistato per il diritto dovere di formazione:</b> tutti i settori di attività	Il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso.	art. 48, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.
	<b>Apprendistato professionalizzante:</b> tutti i settori di attività.	Il datore di lavoro che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre. Per le imprese artigiane si applicano le disposizioni di cui all'art. 4 della l. n. 443/1985.	art. 49, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.
	<b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> tutti i settori di attività.	art. 50, d.lgs. n. 276/2003.	

APPRENDISTATO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	Nome di riferimento
<b>FORMA</b>	<p><b>Apprendistato per il diritto dovere di formazione:</b> obbligo di forma scritta.</p> <p><b>Apprendistato professionalizzante:</b> obbligo di forma scritta</p> <p><b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> nulla è disposto</p>	<p>Il contratto dovrà contenere l'indicazione della prestazione alla quale è adibito il soggetto e il <b>piano formativo individuale</b>. Dovrà inoltre essere indicata la qualifica che il soggetto potrà conseguire al termine del rapporto di lavoro</p>	<p>art. 48, co. 3, lett. a), d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>art. 49, co. 4, lett. a), d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>DURATA</b>	<p><b>Apprendistato per il diritto-dovere di formazione:</b> durata non superiore a tre anni.</p>	<p>La durata del contratto va determinata in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati, mediante l'accertamento dei crediti formativi definiti ai sensi della l. n. 53/2003 (riforma Moratti).</p>	<p>art. 48, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.</p>
	<p><b>Apprendistato professionalizzante:</b> rimessa alla contrattazione collettiva. Non potrà comunque essere inferiore a due anni e superiore a sei</p>	<p>La determinazione della durata è rimessa alla disciplina dei contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale, in ragione del tipo di qualificazione da conseguire. È possibile sommare i periodi di apprendistato svolti nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e formazione con quelli dell'apprendistato professionalizzante, nel rispetto del limite massimo</p>	<p>art. 49, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.</p>

<b>APPRENDISTATO</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>Norme di riferimento</b>
	<p><b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> la durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è rimessa alle regioni per i soli profili che riguardano la formazione.</p>	<p>art. 50, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<p><b>TRATTAMENTO NORMATIVO</b></p> <p><b>Apprendistato per il diritto-dovere di formazione:</b> Il datore di lavoro non può recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo; può però recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2118 c.c. La regolamentazione dei profili formativi è rimessa a successivi decreti di attuazione.</p> <p>Apprendistato professionalizzante: Il datore di lavoro non può recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo; può però recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto dall'art. 2118 c.c. La regolamentazione dei profili formativi è rimessa a successivi decreti di attuazione.</p> <p><b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> È rimessa alla competenza regionale per la regolamentazione dei profili della formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.</p>	<p>La qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale.</p> <p>Il lavoratore potrà essere inquadrato in una categoria non inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.</p> <p>Per tutte le tipologie di contratto di apprendistato i lavoratori assunti sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti, fatte salve disposizioni diverse previste dai contratti collettivi e dalla legge.</p>	<p>art. 48, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>art. 49, co. 2, art. 53, d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>art. 50, co. 3 e 4, d.lgs. n. 276/2003.</p>



APPRENDISTATO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	Norme di riferimento
TRATTAMENTO ECONOMICO	<b>Apprendistato per il diritto-dovere di formazione:</b> divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo.	In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, restano fermi gli attuali sistemi di incentivazione economica, la cui erogazione sarà tuttavia soggetta alla effettiva verifica della formazione svolta secondo le modalità definite da un successivo Decreto del Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.	art. 48, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 276/2003.
	<b>Apprendistato professionalizzante:</b> divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo.		
	<b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> nulla è disposto		
DISCIPLINA PREVIDENZIALE	Resta ferma la disciplina previdenziale e assistenziale prevista dalla l. n. 25/1955 e successive modificazioni e integrazioni.		art. 53, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.
SANZIONI	In caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità, il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.		art. 53, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.

APPRENDISTATO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	Norme di riferimento
<b>PROVVEDI- MENTI DI AT- TUAZIONE</b>	<p><b>Apprendistato per il diritto-dovere di formazione:</b> la regolazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del MIUR, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.</p>	<p>Il Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni disciplinerà le modalità di verifica della formazione svolta, ai fini dell'applicazione degli incentivi previsti dalla legge.</p>	<p>art. 48, co. 4, d.lgs. n. 276/2003.</p>
	<p><b>Apprendistato professionalizzante:</b> la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale.</p>		
	<p><b>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione:</b> la regolamentazione per i soli profili che attendono alla formazione è rimessa alle Regioni.</p>	<p>Le Regioni disciplineranno la materia in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, con le università e con le altre istituzioni formative.</p>	<p>art. 50, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.</p>

APPRENDISTATO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	Norme di riferimento
<b>RINVII ALLA CONTRATTAZIONE</b>	<p><b>Apprendistato per il diritto-dovere di formazione:</b> i contratti collettivi di lavoro stipulati, a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative determineranno, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle Regioni competenti.</p> <p><b>Apprendistato professionalizzante:</b> i contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale stabiliscono la durata del contratto di apprendistato professionalizzante</p> <p>I contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale disciplineranno altresì la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni</p>	<p>Si prevede il confronto con le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale allorquando le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano disciplineranno la tipologia di apprendistato.</p> <p>La contrattazione, nello stabilire la durata del contratto, dovrà tener conto del tipo di qualificazione da conseguire, ed in ogni caso tale durata non potrà essere inferiore a due anni e superiore a sei.</p>	<p>art. 48, co. 4, lett. c), d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>art. 49, co. 3 e 5, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>TRANSIZIONE</b>	<p>Perché sia operativa la disciplina relativa alle tre tipologie di apprendistato è necessaria la regolamentazione dei profili formativi che il d.lgs. n. 276/2003 demanda alle Regioni e alle Province autonome.</p>	<p>La regolamentazione dei profili formativi, da parte delle Regioni e delle Province Autonome, interverrà d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il MIUR, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori più rappresentative sul territorio.</p>	<p>art. 51, co. 2; art. 86, co. 13; art. 85, lett. b), d.lgs. n. 276/2003.</p>

<b>APPRENDISTATO</b>	
<b>CONTENUTO</b>	<b>Norme di riferimento</b>
<p>Per la regolamentazione dei crediti formativi, entro dodici mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MIUR, e previa intesa con le Regioni e le Province Autonome definisce le modalità di riconoscimento dei crediti.</p> <p>Il regime transitorio e l'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva potranno essere affidati anche ad un Accordo interconfederale su convocazione, entro i 5 gg. successivi all'entrata in vigore del decreto attuativo, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.</p>	<p><b>PRECISAZIONI</b></p> <p>Tale regolamentazione dovrà essere attuata nel rispetto delle competenze delle Regioni e Province Autonome e di quanto stabilito nell'Accordo in Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali del 18 febbraio 2000 e nel decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 31 maggio 2001.</p> <p>Dalla data di entrata in vigore del d.lgs n. 276/2003 è abrogata la disciplina prevista all'art. 3 della l. n. 25/1955, relativa alla necessità di chiedere alla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente l'autorizzazione preventiva all'assunzione.</p>

CONTRATTO DI INSERIMENTO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>NOZIONE</b>	Il contratto di inserimento è un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro di alcune categorie di persone.	Il contratto di inserimento sostituisce l'istituto del contratto di formazione e lavoro (di seguito c.f.l.), del quale viene prevista l'inapplicabilità al settore privato a partire dall'entrata in vigore del decreto. Il contratto di inserimento è equiparato al contratto a termine dal quale tuttavia si differenzia per le diverse finalità e per la presenza di un piano di inserimento lavorativo che le dimostri. Elemento centrale del contratto d'inserimento è infatti il piano di inserimento professionale, attraverso il quale si vuole garantire l'adeguamento delle competenze del lavoratore al contesto lavorativo.	art. 2, l. n.30/2003; d.lgs. n. 276/2003.
<b>FINALITÀ</b>	Il contratto di inserimento mira ad inserire (o reinscrivere) il lavoratore nel mercato del lavoro attraverso un <b>progetto</b> che garantisca le finalità formative del rapporto.	Il legislatore vuole valorizzare la acquisizione di professionalità <i>on the job</i> , nella consapevolezza che l'utilizzo fino ad oggi effettuato del c.f.l. non ne abbia adeguatamente valorizzato il contenuto formativo.	art. 54, co. 1, d.lgs. n. 276/2003
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	A) i <b>lavoratori</b> : a) soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni; b) disoccupati di lunga durata da ventinove fino a trentadue anni; c) lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro; d) lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni; e) donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile; f) persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico.	Per la Pubblica Amministrazione è ancora possibile stipulare c.f.l. Il contratto di inserimento ha un ambito di applicazione più vasto rispetto a quello previsto nella precedente disciplina del c.f.l. con l. n. 451/1994. Tra i soggetti che possono assumere con contratto di inserimento, sono inclusi anche i gruppi d'impresa. Si tratta di una novità che attribuisce il ruolo giuridico di datore di lavoro direttamente al gruppo d'impresa e non necessariamente alla singola impresa facente parte di un gruppo.	art. 2, l. n. 30/2003; art. 54 co. 1 e 2, art. 86, co. 9, d.lgs n. 276/2003; art. 16, l. n. 451/1994.

CONTRATTO DI INSERIMENTO			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
	B) i <b>datori</b> di lavoro: Gli enti pubblici economici, imprese e loro consorzi; i gruppi di imprese; le associazioni professionali, socio-culturali, sportive; le fondazioni; gli enti di ricerca, pubblici e privati; le organizzazioni e le associazioni di categoria. Il lavoratore potrà essere impiegato in qualsiasi attività lavorativa.		
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>		Il datore i lavoro per poter assumere soggetti con contratto di inserimento dovrà aver tenuto in servizio almeno il 60 per cento dei lavoratori con contratto di inserimento che sia venuto a scadere nei diciotto mesi precedenti all'assunzione stessa. La disposizione è analoga a quella prevista in materia di c.f.l., che tuttavia faceva riferimento ai contratti scaduti negli ultimi 24 mesi. Tale disposizione non trova applicazione quando, nei diciotto mesi precedenti, sia venuto a scadere un solo contratto di inserimento.	
<b>FORMA</b>	La forma scritta è prevista per la validità dell'atto e nel contratto dovrà essere specificamente indicato il <b>progetto</b> individuale di inserimento.	Nel caso in cui non sia rispettato il requisito della forma scritta il contratto si considera nullo ed il lavoratore si intende assunto a tempo indeterminato.	art. 56, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DURATA</b>	Non inferiore a <b>nove mesi</b> o superiore ai <b>diciotto mesi</b> . In caso di assunzione di lavoratori riconosciuti affetti da un grave handicap fisico, mentale o psichico la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi.	Nel computo della durata del contratto non si tiene conto degli eventuali periodi di sospensione quali: i periodi dedicati al servizio militare o civile o i periodi di maternità.	art. 57, d.lgs. n. 276/2003,.
<b>RINNOVO</b>	Non può essere rinnovato tra le stesse parti.	È possibile stipulare un nuovo contratto di inserimento con un altro datore di lavoro.	art. 57, co. 3, d.lgs. n. 276/2003,.

<b>CONTRATTO DI INSERIMENTO</b>		<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO</b>	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO</b>	La categoria di inquadramento del lavoratore non può essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è precordinato il progetto di inserimento oggetto del contratto.	In assenza di una normativa riguardante gli incentivi economici all'occupazione è previsto che continuino ad applicarsi i benefici previsti per il c.f.l. per tutti i lavoratori con i quali è possibile stipulare il contratto di inserimento, esclusi però i giovani tra i 18 ed i 29 anni.
<b>TRATTAMENTO NOR-MAATIVO</b>	Si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 368/2001 che disciplina il contratto a tempo determinato. I lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.	Il rimando al d.lgs. n. 368/2001 fa, comunque, salve le diverse previsioni eventualmente inserite nei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, nonché da contratti aziendali stipulati dalle r.s.a o dalle r.s.u.
<b>SANZIONI</b>	In caso di gravi inadempienze nella realizzazione del progetto di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento. In caso di vizio nella forma del contratto si ha nullità dello stesso e il lavoratore si intende assunto a tempo indeterminato.	art. 58, d.lgs. n. 276/2003; d.lgs. n. 368/2001.  art. 55, co. 5, art. 56, d.lgs. n. 276/2003,.
<b>RINVII ALLA CONTRATTAZIONE</b>	Le modalità di definizione del piano di inserimento, con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, è effettuata dai contratti collettivi nazionali e territoriali, nonché da parte di contratti aziendali stipulati dalle r.s.a ovvero dalle r.s.u, anche all'interno degli enti bilaterali.	In mancanza di accordo, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convocherà le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assisterà al fine di promuovere l'accordo. In mancanza dell'accordo, entro i quattro mesi successivi, provvederà in via provvisoriamente sostitutiva, tenendo conto dell'eventuale accordo interconfederale di transizione e delle prevalenti posizioni delle parti.
		art. 55, art. 58, art. 59, d.lgs. n. 276/2003,.

CONTRATTO DI INSERIMENTO		
CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<p>Alla stessa contrattazione collettiva, e secondo lo stesso procedimento di cui sopra, è demandato il compito di definire e sperimentare orientamenti, linee guida e codici di comportamento diretti a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto lavorativo.</p> <p>È attribuita, alla contrattazione collettiva, la facoltà di individuare la disciplina del rapporto di lavoro. In caso di mancato esercizio della predetta facoltà, si applicano, per quanto compatibili le disposizioni del d.lgs. n. 368/2001.</p> <p>La contrattazione collettiva potrà stabilire le percentuali massime di lavoratori assunti con contratti di inserimento.</p>		
<b>TRANSIZIONE</b>	<p>L'effettività della disciplina è condizionata, in forza del decreto, alla definizione, negoziale o ministeriale, del piano di inserimento (cfr. la voce rinvii alla contrattazione collettiva), che dovrà avvenire entro nove mesi dall'entrata in vigore del decreto.</p> <p>Il regime transitorio e l'attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva potranno essere affidati anche ad un accordo interconfederale su convocazione, entro 5 gg. successivi all'entrata in vigore del decreto attuativo, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.</p> <p>È da ritenere in virtù del principio secondo cui l'atto giuridico è regolato dalla legge in vigore al momento in cui viene posto in essere, che sia possibile, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, stipulare c.f.l. sulla base di progetti già approvati ma solo limitatamente eseguiti.</p> <p>È inoltre intervenuto un primo Accordo interconfederale in base al quale le parti sociali hanno proposto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di ritenere legittima la stipulazione di c.f.l. sulla base di programmi approvati prima del 24 ottobre o presentati fino a quella data purché successivamente approvati.</p>	<p>art. 86, co. 13, d.lgs. n. 276/2003; d.lgs. n. 61/2000.</p>



SOMMINISTRAZIONE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>NOZIONE</b>	La somministrazione è l'istituto attraverso il quale un soggetto denominato utilizzatore si rivolge ad altro soggetto, di seguito denominato somministratore, per la fornitura professionale di manodopera, a tempo indeterminato o a termine.	L'istituto della somministrazione è caratterizzato da due contratti: uno, di natura commerciale, stipulato tra somministratore e utilizzatore e l'altro, di lavoro subordinato, stipulato tra somministratore e lavoratore. Il legislatore distingue due tipologie di somministrazione: quella a tempo determinato e quella a tempo indeterminato. La l. n. 196/1997 prevedeva solo l'ipotesi di fornitura di lavoro temporaneo. La somministrazione a tempo determinato si distingue dalla fornitura di lavoro temporaneo poiché viene meno, nel nuovo istituto, il necessario requisito della temporaneità delle esigenze che ne giustificavano il ricorso.	art. 1, co. 2, lett. <i>m</i> ) n. 2), l. n. 30/2003; art. 2 e art. 20, co. 1, d.lgs. n. 276/2003; l. n. 196/1997; l. n. 1369/1960.
<b>FINALITÀ</b>	La somministrazione è uno strumento offerto alle imprese per consentire una esternalizzazione delle loro attività e, contemporaneamente, ad offrire adeguate garanzie ai lavoratori somministrati.		art. 1, l. n. 30/2003; art. 20, d.lgs. n. 276/2003.
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<b>Contratto tra somministratore e utilizzatore:</b> è concluso tra i soggetti autorizzati all'attività di somministrazione (Cfr. SCHEDA SU MERCATO DEL LAVORO) e qualsiasi utilizzatore, salvi i limiti previsti per la Pubblica Amministrazione. Nonostante il principio generale di non applicabilità delle norme del decreto alla Pubblica Amministrazione, è espressamente previsto che nel settore pubblico sia possibile ricorrere alla sola somministrazione di lavoro a tempo determinato. <b>Contratto tra somministratore e lavoratore:</b> il contratto di lavoro può essere stipulato con riferimento alla generalità dei lavoratori (Cfr. voce TRATTAMENTO NORMATIVO, PRECISAZIONI, in merito all'art. 13).		art. 1, co. 2, artt. 4, 5, 20, e art. 86, co. 9, d.lgs. n. 276/2003.

SOMMINISTRAZIONE		
AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE	CONTENUTO	PRECISAZIONI
<p><b>Il contratto di somministrazione a tempo determinato</b> può essere stipulato: <i>a)</i> per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati; <i>b)</i> per servizi di pulizia, custodia, portineria; <i>c)</i> per servizi di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci; <i>d)</i> per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato; <i>e)</i> per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale; <i>f)</i> per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale; <i>g)</i> per la gestione di call-center; <i>h)</i> per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa; <i>l)</i> in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.</p> <p><b>Il contratto di somministrazione a tempo determinato</b> può essere stipulato per far fronte ad esigenze di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore.</p>	<p>La somministrazione è vietata in caso di sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero, ovvero presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ovvero sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario con diritto al trattamento di integrazione salariale, salva diversa disposizione dei contratti collettivi.</p> <p>E altresì vietata la somministrazione da parte delle imprese che non abbiano fatto la valutazione dei rischi ai sensi delle norme sulla sicurezza sul luogo di lavoro (d.lgs. n. 626/1994). Il legislatore delegato, nell'attuazione della l. n. 30/2003, tipizza le ipotesi di legittimo ricorso alla somministrazione a tempo indeterminato, salva la possibilità per la contrattazione collettiva di individuarne ulteriori, laddove per la somministrazione a tempo determinato prevede « clause generali » analoghe a quelle previste in materia di contratto a termine.</p>	<p><b>NORME DI RIFERIMENTO</b></p> <p>art. 20, co. 3 e 4, d.lgs n. 276/2003.</p> <p>art. 20, co. 4; art. 21; art. 22, co. 3, d.lgs. n. 276/2003; art. 4, d.lgs. n. 626/1994; d.lgs. n. 368/2001.</p>

SOMMINISTRAZIONE		NORME DI RIFERIMENTO
CONTENUTO	PRECISAZIONI	
<b>FORMA</b>	<p>È richiesta, per la validità dell'atto, la forma scritta secondo le indicazioni indicate a lato.</p>	<p>Il contratto deve contenere: gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore; il numero dei lavoratori da somministrare; i casi e le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che ne consentono il ricorso; l'indicazione della presenza di eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore e delle misure di prevenzione adottate; la data di inizio e la durata prevista del contratto di somministrazione; le mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e il loro inquadramento; il luogo, l'orario e il trattamento economico e normativo delle prestazioni lavorative; l'assunzione da parte del somministratore della obbligazione del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico, nonché del versamento dei contributi previdenziali; l'assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti in favore dei prestatori di lavoro; l'assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di comunicare al somministratore i trattamenti retributivi applicabili ai lavoratori comparabili; l'assunzione da parte dell'utilizzatore, in caso di inadempimento del somministratore, dell'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico nonché del versamento dei contributi previdenziali, fatto salvo il diritto di rivalsa verso il somministratore.</p> <p>Le informazioni di cui sopra devono essere comunicate al prestatore di lavoro per iscritto, unitamente alla data di inizio e alla durata prevedibile dell'attività lavorativa presso l'utilizzatore.</p>

<b>SOMMINISTRAZIONE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
		<p>Per il contratto individuale di lavoro non sussiste alcun obbligo di forma. Se è stipulato a tempo indeterminato, deve contenere la misura della indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, corrisposta dal somministratore al lavoratore per i periodi nei quali il lavoratore stesso rimane in attesa di assegnazione. Se è stipulato a tempo determinato deve conformarsi alla disciplina prevista dal d.lgs. 368/2001 e devono pertanto essere indicate le ragioni tecniche organizzative e produttive che giustificano l'apposizione del termine.</p>	
<b>DURATA</b>	<p>Il contratto può essere stipulato a tempo indeterminato o determinato. In quest'ultimo caso il termine sarà determinato dalle esigenze aziendali.</p>	<p>Il contratto di lavoro a tempo determinato può essere in ogni caso prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata prevista dal contratto collettivo applicato dal somministratore.</p>	<p>art. 22, co. 2, d.lgs n. 276/2003.</p>
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO</b>	<p>I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. Inoltre l'utilizzatore è obbligato in solido con il somministratore a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali.</p>	<p>In caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato è prevista la corresponsione di un'indennità a carico del somministratore la cui misura, determinata all'instorimento del contratto collettivo di riferimento, non è inferiore alla misura prevista, ovvero periodicamente aggiornata, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.</p>	<p>art. 13; art. 22, co. 3; art. 23, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.</p>

SOMMINISTRAZIONE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
		<p>La predetta misura è proporzionalmente ridotta in caso di assegnazione ad attività lavorativa a tempo parziale anche presso il somministratore.</p> <p>L'indennità di disponibilità di cui sopra, è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo.</p> <p>Il principio di parità di trattamento può essere derogato nel caso in cui la somministrazione sia attuata ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003 in materia di raccordo pubblico - privato.</p>	
<b>TRATTAMENTO NORMATIVO</b>	<p><b>Somministrazione a tempo indeterminato:</b> i rapporti di lavoro tra somministratore e prestatori di lavoro sono soggetti alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali e il contratto può essere stipulato anche a termine e a tempo parziale.</p>		<p>art. 22, co. 1; art. 22, co. 5, d.lgs. n. 276/2003.</p>

SOMMINISTRAZIONE		
CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<p><b>Somministrazione a tempo determinato:</b> il rapporto di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro può essere stipulato a tempo indeterminato o determinato. Qualora sia stipulato a tempo determinato è soggetto alla disciplina del rapporto di lavoro a termine, secondo le disposizioni del d.lgs. n. 368/2001 in quanto compatibile. Peraltro, a differenza della disciplina del contratto a termine, il somministratore potrà concludere più contratti a termine con il lavoratore e senza il rispetto di alcun intervallo di tempo, informazione e formazione hanno inoltre una disciplina specifica per la somministrazione. Va segnalato inoltre che non operano per la somministrazione i limiti percentuali di stipulazione di contratti a termine poiché l'utilizzatore potrebbe anche avvalersi esclusivamente di tale tipologia contrattuale per la sua attività lavorativa.</p> <p>È nulla ogni clausola diretta a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine del contratto di somministrazione. Tale divieto può essere derogato a fronte di una congrua indennità per il lavoratore secondo quanto previsto dal contratto collettivo applicabile al somministratore.</p>	<p>Il prestatore di lavoro non è computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini della applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative all'igiene e sicurezza sul lavoro.</p> <p>Non si applica alla somministrazione la disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e di riserva obbligatoria la cui disciplina è rimessa alle Regioni.</p>	<p>art. 22, co. 2; art. 23, co. 8 e 9, d.lgs n. 276/2003; art. 4<i>bis</i>, co. 3, d.lgs n. 181/2000.</p>
<p><b>DOVERI DEL LAVORATORE</b></p>	<p>I lavoratori assunti a tempo indeterminato rimangono a disposizione del somministratore per i periodi in cui non svolgono la prestazione lavorativa presso un utilizzatore. Il lavoratore è soggetto al potere disciplinare del somministratore, in quanto datore di lavoro, ma sarà soggetto al potere direttivo, di controllo e all'interesse dell'utilizzatore. In caso di infrazione commessa dal lavoratore sarà onere dell'utilizzatore, darme conoscenza al somministratore affinché questi eserciti il suo potere disciplinare.</p>	<p>art. 20, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.</p>

SOMMINISTRAZIONE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>DOVERI DEL DATORE DI LAVORO E DELL'UTILIZZATORE</b>	<p>Prima della stipula del contratto di somministrazione, l'utilizzatore è tenuto a comunicare alla rsa, ovvero alle rsa e, in mancanza, alle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale il numero e i motivi del ricorso alla somministrazione di lavoro. Ove ricorrano motivate ragioni di urgenza e necessità di stipulare il contratto, l'utilizzatore dovrà comunque fornire le predefinite comunicazioni entro i cinque giorni successivi.</p> <p>Inoltre è tenuto a comunicare, ogni dodici mesi, ai soggetti di cui sopra, il numero e i motivi dei contratti di somministrazione di lavoro conclusi, la durata degli stessi, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati. Tale comunicazione potrà essere attuata anche per il tramite della associazione dei datori di lavoro alla quale aderisce o conferisce mandato.</p>	<p><b>Somministratore:</b> il somministratore è tenuto ad informare i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive. È altresì obbligato a garantire ai lavoratori la formazione e l'addestramento necessari allo svolgimento della attività lavorativa per la quale essi vengono assunti.</p> <p>Tali obblighi possono essere assunti dall'utilizzatore qualora lo preveda il contratto di somministrazione.</p> <p><b>Utilizzatore:</b> l'utilizzatore è obbligato ad informare il lavoratore nell'ipotesi in cui lo stesso sia adibito ad attività che richiedono una sorveglianza medica speciale o comportino rischi specifici.</p> <p>L'utilizzatore osserva altresì, nei confronti del medesimo prestatore, tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi.</p>	<p>art. 24, co. 5, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>DIRITTI DEL LAVORATORE</b>	<p>Ai lavoratori delle società o imprese di somministrazione si applicano i diritti sindacali previsti dallo Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970).</p> <p>Il prestatore di lavoro ha diritto a esercitare presso l'utilizzatore, per tutta la durata della somministrazione, i diritti di libertà e di attività sindacale nonché a partecipare alle assemblee del personale dipendente delle imprese utilizzatrici.</p>	<p>Ai prestatori di lavoro che dipendono da uno stesso somministratore e che operano presso diversi utilizzatori compete uno specifico diritto di riunione secondo la normativa vigente e con le modalità specifiche determinate dalla contrattazione collettiva.</p> <p>A differenza di quanto previsto nella precedente disciplina della l. 196/1997, il prestatore di lavoro NON ha alcun diritto a terminare il periodo di assegnazione presso l'utilizzatore.</p>	<p>art. 24, commi 2 e 3, n. d.lgs. 276/2003; l. n. 300/1970.</p>

<b>SOMMINISTRAZIONE</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
<b>DISCIPLINA PREVIDENZIALE</b>	<p>Gli oneri contributivi, previdenziali, assicurativi ed assistenziali, previsti dalle vigenti disposizioni legislative, sono a carico del somministratore.</p> <p>Tuttavia il somministratore non è tenuto al versamento della aliquota contributiva per la disoccupazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.</p> <p>Gli obblighi per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali sono determinati in relazione al tipo e al rischio delle lavorazioni svolte.</p> <p>Nel settore agricolo e in caso di somministrazione di lavoratori domestici trovano applicazione i criteri erogativi, gli oneri previdenziali e assistenziali previsti dai relativi settori.</p>	<p>Sulla indennità di disponibilità di cui all'art. 22, co. 3, i contributi sono versati per il loro effettivo ammontare, anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo.</p> <p>I premi e i contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sono determinati in relazione al tasso medio, o medio ponderato, stabilito per la attività svolta dall'impresa utilizzatrice, nella quale sono inquadrabili le lavorazioni svolte dai lavoratori temporanei, ovvero sono determinati in base al tasso medio, o medio ponderato, della voce di tariffa corrispondente alla lavorazione effettivamente prestata dal lavoratore temporaneo, ove la stessa non sia già assicurata presso l'impresa utilizzatrice.</p>	<p>art. 25, d.lgs n. 276/2003; art. 25, co. 4, l. n. 845/1978.</p>



SOMMINISTRAZIONE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>SANZIONI</b>	<p>La somministrazione è <b>irregolare</b> quando ricorre al di fuori dei limiti e delle condizioni previste dal decreto.</p> <p>In caso di somministrazione irregolare il lavoratore può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'art. 414 del c.p.c., la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore, con effetto dall'inizio della somministrazione.</p> <p>La somministrazione è <b>fraudolenta</b> qualora sia posta in essere per eludere norme inderogabili di legge o del contratto collettivo applicato. In tal caso somministratore e utilizzatore saranno puniti con la pena dell'ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e ciascun giorno di somministrazione.</p> <p>In mancanza di forma scritta il contratto di somministrazione è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore.</p>	<p>La sanzione prevista nel caso di somministrazione irregolare è costituita dalla costituzione di un rapporto di lavoro in capo all'utilizzatore con le caratteristiche del rapporto che intercorreva con il somministratore.</p> <p>Sanzioni amministrative sono previste per l'ipotesi in cui il somministratore manchi di fornire al lavoratore le comunicazioni relative al contratto di somministrazione e nell'ipotesi in cui il somministratore o l'utilizzatore violino le causali o i requisiti di forma del contratto di somministrazione.</p> <p>È inoltre prevista la pena dell'arresto fino a sei mesi e l'ammenda qualora sussista l'uso abusivo ed a scopo di lucro dell'attività di somministrazione; mentre l'arresto, da sei a diciotto mesi, e ammenda, aumentata fino al triplo, nell'ipotesi in cui l'attività sia operata sfruttando minori.</p> <p>Per le agenzie di somministrazione che percepiscano compensi dal lavoratore per avviarlo a prestazioni oggetto di somministrazione, contravenendo a quanto previsto disposto, è prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda da 2.500,00 a 6.000,00 euro.</p>	<p>art. 21, co. 4; artt. 27 e 28, dlgs. n. 276/2003.</p>
<b>PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>	<p>Con Decreto Ministeriale verrà definita la misura dell'indennità di disponibilità prevista per la somministrazione a tempo indeterminato e i criteri interpretativi certi per la definizione delle forme di contenzioso.</p>		<p>art. 18, co. 6; art. 22, co. 3, dlgs. n. 276/2003.</p>

SOMMINISTRAZIONE			
	CONTENUTO	PRECISAZIONI	NORME DI RIFERIMENTO
<b>RINVII ALLA CONTRATTAZIONE</b>	<p><b>Somministrazione a tempo indeterminato:</b> I contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatore di lavoro comparativamente, più rappresentative possono prevedere ipotesi di contratti di somministrazione a tempo indeterminato ulteriori rispetto a quelli già indicati dal lavoratore.</p> <p>Il contratto collettivo applicabile al somministratore stabilisce la misura dell'indennità. Tale misura non potrà in ogni caso essere inferiore alla misura prevista con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.</p> <p><b>Somministrazione a tempo determinato:</b> ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi è rimandata l'individuazione di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato. Questi disciplineranno la materia in conformità alla disciplina del contratto di lavoro a termine.</p>	<p>Le parti devono recepire, negli elementi obbligatori del contratto di somministrazione, le indicazioni contenute nei contratti collettivi. I contratti collettivi applicati dall'utilizzatore stabiliscono modalità e criteri per la determinazione e corresponsione delle erogazioni economiche correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti o collegati all'andamento economico dell'impresa.</p> <p>Il contratto collettivo inoltre potrà prevedere clausole limitative alla possibilità di assumere il lavoratore al termine della somministrazione nel solo caso in cui al lavoratore sia corrisposta adeguata indennità.</p> <p>La contrattazione collettiva potrà prevedere uno specifico diritto di riunione secondo la normativa vigente e nelle modalità determinate dal contratto stesso.</p> <p>Il contratto collettivo applicato dal somministratore potrà prevedere la proroga del termine inizialmente posto al contratto di lavoro.</p>	<p>art. 20, co. 3, lett. i); art. 21, co. 2.; art. 22, co. 3; art. 23, co. 4 e 9, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>TRANSIZIONE</b>	<p><b>Fornitura di lavoro temporaneo:</b> Per le società di somministrazione già autorizzate ai sensi della vigente disciplina opererà un regime transitorio disciplinato con apposito Decreto del Ministro del lavoro. In attesa di tale regolamentazione continueranno a trovare applicazione le norme di legge ed i regolamenti precedenti. Sarà quindi possibile stipulare contratti di fornitura e contratti di prestazione di lavoro temporaneo.</p>		<p>art. 20, co. 4, d.lgs. n. 276/2003; art. 10, d.lgs. n. 398/2001.</p>
			<p>art. 86, co. 3, 6 e 12, d.lgs. n. 276/2003.</p>

SOMMINISTRAZIONE		NORME DI RIFERIMENTO
CONTENUTO	PRECISAZIONI	
	<p>Rimangono in vigore, salvo intese diverse sino alla data di scadenza, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi alle causali che legittimano la fornitura di lavoro.</p> <p><b>Somministrazione a tempo indeterminato:</b> A fronte dell'attivazione del regime autorizzatorio potrà farsi ricorso a tale tipologia di somministrazione per le ipotesi già individuate dal legislatore.</p> <p><b>Somministrazione a tempo determinato:</b> Successivamente all'attuazione del regime di autorizzazioni previsto dal d.lgs. n. 276/2003 artt. 4 e 5, potrà farsi ricorso alla somministrazione a tempo determinato in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Accanto a tali ragioni potranno operare le causali individuate dai contratti collettivi di lavoro. Nelle more dell'emanazione dei provvedimenti attuativi continuano a trovare applicazione le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e sino alla loro scadenza, con esclusivo riferimento alla determinazione delle esigenze temporanee. <b>Indennità di disponibilità:</b> <b>Per la previsione di un'indennità di disponibilità, necessaria per la conclusione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, si dovranno attendere le disposizioni contrattuali e ministeriali, nelle more si ritiene applicabile la disciplina previgente.</b></p>	
	<p>L'istituto della somministrazione ha carattere sperimentale. Decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro procede ad una verifica con le organizzazioni sindacali e ne riferisce in Parlamento ai fini della sua ulteriore vigenza.</p>	



SEZIONE C  
L'IMPATTO DELLA RIFORMA:  
COMPATIBILITÀ ECONOMICHE E COMPETITIVITÀ

**21.**

**I MODELLI DI RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO  
RICHIESTI DALLA COMPETITIVITÀ ECONOMICA**

LUIGI CAMPIGLIO

SOMMARIO: 1. Impostazione del problema. — 2. La legislazione del lavoro come fattore determinante per la crescita dell'economia. — 3. La competitività nell'Unione Monetaria Europea. — 4. Le libertà fondamentali nell'ambito dell'Unione Europea. — 5. Competitività e costo del lavoro. — 6. Competitività e capacità di innovazione. — 7. Diversificazione e innovazione: le scelte strategiche delle imprese. — 8. La dinamica della produttività nell'economia dei servizi. — 9. Mutamenti demografici e incidenza sui tassi di disoccupazione.

**1. Impostazione del problema.**

La norma di legge ha il significato economico di uno strumento di coordinamento volontario dei comportamenti individuali su di un dato territorio: il coordinamento cresce all'aumentare della credibilità della norma, definibile come l'aspettativa del suo rispetto da parte di ciascuno, se anche tutti gli altri la rispettano. Il coordinamento imposto da una norma di legge ha un valore economico e sociale perché imponendo un medesimo comportamento a ciascuno consente un beneficio individuale per tutti: il rispetto del diritto alla salute dei lavoratori e dei consumatori rappresenta un costo per l'impresa ma se tutte lo rispettano la qualità della vita nella società migliora e i costi della sanità diminuiscono. Analogamente il diritto alla tutela del ruolo di madre sul posto di lavoro rappresenta un costo per la singola impresa ma un beneficio centrale per qualunque società che pensi al suo futuro, l'Italia in particolare. Ma, come questo esempio suggerisce, la relazione fra

costi e benefici delle norme è un punto di vista spesso angusto quando si tratta di regole su cui si fonda il cemento dei rapporti sociali di un Paese. I diritti hanno un costo individuale a cui, di regola, deve corrispondere un beneficio sociale: il legame fra costi e benefici diventa però più sfuggente e complesso quando costi e benefici si distribuiscono su territori differenti. In questo caso diventano essenziali norme di coordinamento a livello internazionale, in modo da includere costi e benefici nel medesimo territorio virtuale, che al limite è rappresentato dal pianeta. La questione del coordinamento internazionale è centrale perché può esistere una concorrenza o un conflitto fra norme nazionali che regolano una medesima materia: ad esempio una norma in materia di imposta sui capitali può essere dominata da un'altra che stabilisce la libertà di circolazione dei capitali. Un soggetto economico può evitare un'imposta nazionale sui capitali trasferendoli legalmente all'estero in un Paese nel quale il livello dell'imposizione fiscale sia più favorevole. La libertà di movimenti dei capitali determina quindi una tendenziale convergenza dell'imposizione fiscale sul capitale, come ad esempio avviene nell'area dell'euro. Si tratta di un coordinamento involontario che sarebbe invece opportuno diventasse consapevole attraverso la legislazione. Nel caso limite la medesima materia è regolata da norme uguali in differenti Stati, e nel caso del mercato dei capitali, da una medesima imposizione fiscale. Per quanto riguarda il mercato del lavoro l'esigenza di un coordinamento volontario appare ancora più pressante perché la convergenza determinata dalla concorrenza fra norme è molto più lenta, essendo il grado di mobilità del lavoro europeo molto più basso.

## **2. La legislazione del lavoro come fattore determinante per la crescita dell'economia.**

La domanda di lavoro da parte dell'impresa è una domanda « derivata », che dipende in particolare dalla domanda finale per i beni e servizi prodotti e dalla sostituibilità rispetto ad altri fattori produttivi. Le stime disponibili sull'elasticità della domanda di lavoro da parte delle imprese italiane, rispetto al costo del lavoro, forniscono valori bassi e comunque inferiori a 1 (-0/4 appare un valore plausibile). In anni recenti la struttura del mercato del lavoro italiano ha probabilmente registrato importanti mutamenti strutturali da cui ha origine un « puzzle » di notevole rilievo per l'economia italiana e cioè l'apparente divaricazione della dinamica dell'occupazione dalla dinamica del pro-

dotto. Nel corso del primo semestre del 2003 il PIL è diminuito — il che qualifica il periodo come una fase recessiva — mentre l'occupazione rilevata dall'indagine trimestrale risulta in aumento (22,2 milioni - +1 per cento), con particolare riferimento alla fascia di età 50-59 anni. Non solo: il potere di acquisto dei salari è in diminuzione da almeno 10 anni, mentre è in aumento il grado di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. L'aumento dell'occupazione in corrispondenza di una diminuzione dei salari reali è esattamente quanto prevede la teoria economica per un mercato del lavoro in equilibrio statico: ma non è quanto è necessario per un'economia dinamica e in espansione. La questione aperta è fino a che punto una migliore legislazione del lavoro possa accelerare la crescita dell'economia: in che misura cioè il diritto del lavoro sia una domanda « derivata » dell'economia e che misura valga invece l'opposto, ad esempio come conseguenza di anomalie e ritardi della magistratura nella tutela dei diritti dei lavoratori.

### **3. La competitività nell'Unione Monetaria Europea.**

La competitività è convenzionalmente definita in relazione al rapporto relativo del livello dei prezzi: in un'economia competitiva e aperta gli spazi di « arbitraggio » sono molto ridotti perché i prezzi dei medesimi beni tendono ad essere uguali, come dovrebbe avvenire all'interno dell'Unione Monetaria Europea. A questo riguardo è tuttavia importante sottolineare che dal momento della formazione dell'Unione Monetaria Europea in poi, cioè dal 1° gennaio 1999, il tasso di inflazione in Italia è stato stabilmente superiore a quello di Germania e Francia, i due principali *partner* commerciali. Ciò non rappresenta una situazione sostenibile nel medio e lungo periodo. È cruciale ricordare come una caratteristica centrale di un'area monetaria ottimale è rappresentata dall'esistenza di un'adeguata mobilità interna per il capitale e il lavoro: mentre il mercato dei capitali ha rapidamente raggiunto un elevato grado di integrazione e mobilità, non altrettanto è ancora avvenuto per il mercato del lavoro. Nel caso dell'Italia all'inadeguatezza della mobilità del lavoro a livello europeo si aggiunge una scarsa mobilità territoriale interna, in particolare fra nord e sud del Paese. Nel nostro Paese la questione del Mezzogiorno rappresenta un'opportunità non adeguatamente valorizzata, specialmente rispetto al flusso di investimenti esteri che dall'Italia si muove verso i Paesi dell'est europeo, nonché rispetto alla scarsa attrazione del nostro Paese rispetto agli investimenti diretti dall'estero.

#### **4. Le libertà fondamentali nell'ambito dell'Unione Europea.**

Il potere politico ha la responsabilità di individuare il territorio e quindi i confini di un'area economica omogenea — chi è dentro e chi è fuori dalla sfera dei diritti di « cittadinanza europea » — così come di individuare gli strumenti che consentano ai fattori produttivi di muoversi liberamente al suo interno. È opportuno ricordare che l'Unione Europea si fonda sull'affermazione di quattro libertà fondamentali: la libertà di circolazione delle merci, la libertà di circolazione delle persone e delle imprese, la libertà di circolazione dei servizi e la libertà di circolazione dei capitali. Queste sono le libertà che dal 1° gennaio 2004 verranno gradualmente acquisite anche dai 10 nuovi membri dell'Unione Europea, cioè Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria a cui si aggiungeranno in futuro uno o più dei Paesi candidati cioè Bulgaria, Romania e Turchia. Come conseguenza di queste libertà i consumatori devono essere in grado di acquistare i beni dove sono più convenienti, i lavoratori devono poter trovare un lavoro nel Paese dove le condizioni salariali e normative sono più vantaggiose e analogamente le imprese devono potersi localizzare nelle aree economicamente più favorevoli. Il processo di convergenza dei 25 Paesi pone problemi nuovi e complessi sul piano degli aggiustamenti strutturali necessari per realizzare le quattro libertà fondamentali. Per quanto riguarda la mobilità territoriale del lavoro è opportuno ricordare come gli ostacoli alla mobilità interna siano (inevitabilmente) molto più elevati di quanto avviene per il mercato dei capitali. La nuova configurazione dell'Europa pone delicati problemi politici, economici e sociali: ad esempio Polonia e Mezzogiorno saranno sul medesimo piano istituzionale come scelta localizzativa da parte di una impresa, così come per l'allocazione dei Fondi Sociali Europei.

#### **5. Competitività e costo del lavoro.**

La competitività di un'impresa dipende da due fattori centrali, il prezzo e la qualità del bene o servizio prodotto. Nella concorrenza di prezzo sono decisivi la scala produttiva e il prezzo dei fattori produttivi: il prezzo diminuisce all'aumentare della quantità prodotta e al diminuire del prezzo dei fattori produttivi. La frammentazione produttiva, a livello nazionale e internazionale, può consentire di utilizzare al meglio tutte le opportunità di efficienza. Ma nel mercato mondiale, e



soprattutto nel medesimo mercato europeo, il medesimo bene può avere prezzi diversi così come la medesima prestazione di lavoro è disponibile a salari diversi. Nell'ambito di un'area economica omogenea, e soprattutto di un'area economica ottimale, il punto di riferimento è quello di una tendenziale uguaglianza dei salari reali: ciò che conta non è il salario nominale, ma il suo potere di acquisto e quindi il tenore di vita che esso consente. Se un mercato del lavoro è efficiente deve offrire il medesimo salario reale per le stesse posizioni di lavoro: se i salari nominali sono gli stessi mentre i prezzi sono differenziati anche i salari reali saranno differenti. Questo è ciò che avviene in Italia e in Europa: l'ingresso dei Paesi dell'est accentuerà nella fase iniziale questo divario. Le imprese che offrono salari differenziati in base al livello dei prezzi, allo scopo di attrarre lavoratori più qualificati, contribuiscono anche a far convergere le condizioni economiche degli Stati europei.

## **6. Competitività e capacità di innovazione.**

La competitività basata sulla qualità è in realtà una concorrenza basata sull'intensità di innovazione e ricerca: il mercato, e in particolare le borse, premiano le imprese che innovano e come conseguenza detengono un maggior potere di mercato. Il potere di mercato si materializza in un premio di prezzo e profitto sui beni e servizi prodotti e venduti da un'impresa. Le differenze di prodotto pro-capite fra diversi Paesi rispecchiano la somma dei premi di prezzo sull'innovazione e quindi, in ultima istanza, del livello di investimenti in conoscenza. Ma se la libertà è un valore garantito il potere di mercato non può essere permanente: la qualità che deriva dall'innovazione rispecchia in realtà un monopolio dinamico e temporaneo. È quindi cruciale individuare quale sia il tipo di mercato del lavoro che meglio consente di promuovere l'innovazione delle imprese in questa prospettiva: ricerca e innovazione richiedono spesso investimenti che solo le grandi imprese possono affrontare, ma nel caso italiano ciò appare in contrasto con la prevalenza strutturale di piccole e medie imprese. Per questo motivo è indispensabile favorire accordi fra Università e reti di imprese, ma al tempo stesso è cruciale individuare un modello di innovazione e ricerca nel quale anche la singola impresa, media o piccola, abbia un ruolo centrale. Molto spesso, sostiene Baumol, l'innovazione è frutto dell'intelligenza e della creatività individuale — qualità per fortuna molto diffuse in Italia — mentre la grande impresa svolge invece un

ruolo di implementazione dell'idea individuale. Un'impresa che intende competere sulla qualità e l'innovazione deve anche avere un orizzonte decisionale più lungo e un rapporto personalizzato con i dipendenti, in modo tale da incentivare chi migliora la produttività dei processi esistenti e soprattutto chi propone idee nuove. Per un'azienda che competa solo sui prezzi i valori centrali d'impresa sono i costi e la gerarchia, mentre per un'impresa che compete solo o prevalentemente sull'innovazione i valori centrali sono la qualità del prodotto e del lavoro e il binomio di responsabilità e partecipazione. Per quanto riguarda la qualità del lavoro diviene perciò centrale un processo continuo di formazione e aggiornamento dei lavoratori a tutti i livelli.

## **7. Diversificazione e innovazione: le scelte strategiche delle imprese.**

Un'impresa che intenda crescere in modo stabile avrà un « portafoglio » diversificato di beni e servizi, cioè beni e servizi il cui reciproco rendimento ha una correlazione negativa o pari a zero: simultaneamente sceglierà beni e servizi in modo tale da avere in « portafoglio » beni e servizi in settori o segmenti di mercati nuovi insieme a beni e servizi in segmenti di mercato maturi o in declino. La scelta del *mix* appropriato di diversificazione e innovazione rappresenta una centrale scelta strategica per l'impresa: lo stesso problema si pone a livello di Paese per il quale non esiste, in un'economia di mercato, la possibilità di una scelta quanto piuttosto quella di una politica ambientale che crei il terreno favorevole alle scelte d'impresa, nonché, quando necessario, di una esplicita politica a favore dello sviluppo. La « chimica » dell'imprenditorialità è ancora purtroppo sconosciuta, nonostante gli sforzi degli economisti. È fisiologico che in un Paese esistano settori produttivi maturi o in declino, ma a ciò deve corrispondere il peso di altrettanti settori in espansione: perché ciò avvenga è necessario garantire le condizioni di un'adeguata mobilità territoriale e del lavoro. Tuttavia, è il caso di sottolineare, se il peso dei settori maturi non è bilanciato da un peso uguale o superiore di settori in espansione anche la necessaria mobilità diviene più difficile da realizzare, perché incontrerà prevedibili e giustificate resistenze da parte dei lavoratori. Analogamente, anche se di più difficile realizzazione, è necessaria una politica di diversificazione della « varietà » di beni e servizi offerti da un Paese, in modo da minimizzare il rischio di fluttuazioni economiche e garantire una crescita più stabile.

## 8. La dinamica della produttività nell'economia dei servizi.

L'economia dei servizi ha caratteristiche radicalmente differenti rispetto ad un'economia industriale: nella letteratura d'impresa l'acronimo Ship (simultaneità, eterogeneità, intangibilità e deperibilità) riassume quelle principali. Una differenza centrale, ai fini del mercato del lavoro, è rappresentato dall'impossibilità di produrre per lo *stock*, allo scopo di far fronte alla domanda futura: da ciò discende il rischio di rotture organizzative concettualmente non differenti da quelle di una rete elettrica e che, in condizioni normali, prendono la forma di code. La domanda di lavoro fluttua nell'arco dell'anno così come nell'arco della giornata e qualora esista nella società un'analogia fluttuazione dell'offerta si apre uno spazio d'incontro fra « spezzoni » di domanda e offerta di lavoro. È questo il caso del lavoro part-time per donne che trovano in questo modo la possibilità di conciliare i loro impegni familiari, in particolare per i figli, con l'esigenza di integrare il loro reddito familiare, oltre che trovare un'opportunità esterna di rapporti e realizzazione personale. Vi sono poi situazioni di imprevedibilità, come nel caso del settore ospedaliero, di pronto soccorso, ma anche degli uffici quando un computer o l'intero sistema informativo « cade ». Il problema dell'eccesso di capacità produttiva, tipico delle economie industriali — si pensi al settore dell'automobile —, diventa il problema di contenere la tendenza all'eccesso di offerta potenziale di servizi. Le trasformazioni organizzative avvenute in anni recenti grazie all'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione devono ancora dispiegare pienamente il loro impatto sulla dinamica della produttività: il felice superamento dei problemi legati al *millenium bug*, a cui probabilmente è anche da ricondurre la bolla speculativa, dimostra tuttavia che il sistema delle imprese è ormai in grado di realizzare profondi cambiamenti nell'organizzazione produttiva.

## 9. Mutamenti demografici e incidenza sui tassi di disoccupazione.

Lo *shock* del declino demografico rappresenta per l'Italia il fenomeno più dirompente della sua storia recente, sia sul piano economico che sociale: la rapida e drammatica riduzione del tasso di natalità ha portato l'Italia all'ultimo posto delle graduatorie mondiali, superata solo da Giappone e Germania. Il tasso medio di disoccupazione è la media dei tassi di disoccupazione per classi di età, ponderata con la corrispondente quota di popolazione: poiché la popolazione giovane

registra strutturalmente un tasso di disoccupazione molto più elevato se diminuisce la quota di popolazione giovane diminuisce anche il tasso medio di disoccupazione. Ciò spiega per una parte significativa la tendenziale diminuzione del tasso di disoccupazione in Italia negli ultimi anni. Lo *shock* demografico ha avuto come conseguenza il fatto che nel breve volgere di un decennio il problema centrale del Paese passasse dalla disoccupazione giovanile a quello delle pensioni. La straordinaria rapidità del cambiamento demografico solleva una questione particolarmente delicata sui tempi di adeguamento delle norme legislative alla mutata realtà del Paese: in altre parole la questione è quella di verificare se i nuovi strumenti legislativi, concepiti per rispondere ai problemi di pochi anni fa, rispondano ancora pienamente anche ai problemi attuali. Nelle aree economicamente forti del Paese il problema della disoccupazione giovanile è statisticamente contenuto: in realtà chi è a contatto con i problemi di inserimento dei giovani laureati osserva una crescente difficoltà, sia da parte dei giovani che da parte delle imprese. Ad esempio troppi *stages* nei fatti si dimostrano uno spreco sia per le imprese che per i giovani: è forte il sospetto che la fase di ristagno della nostra economia stia « bruciando » almeno una leva di giovani. La questione è rilevante anche in rapporto al passaggio al sistema contributivo per i giovani che oggi entrano nel mercato del lavoro. Ma la questione forse più urgente è oggi quella di creare un autentico mercato del lavoro per chi abbia la disavventura di perderlo dopo i 40-45 anni di età. Accanto agli strumenti legislativi è infatti necessario un mutamento di cultura aziendale, di cui probabilmente potrebbero farsi voce le associazioni di categoria delle imprese.

## L'IMPATTO DELLA RIFORMA BIAGI: UNA PROSPETTIVA ECONOMICA

MARCELLO SIGNORELLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Inefficienze ed iniquità del mercato del lavoro italiano: necessità di riforma. — 2.1. Evidenze empiriche di inefficienza. — 2.2. Evidenze empiriche di inefficienza/iniquità. — 2.3. Evidenze empiriche di iniquità. — 3. Elementi di valutazione dell'impatto occupazionale della riforma Biagi. — 3.1. Difficoltà metodologiche. — 3.2. Obiettivi e criticità d'impatto. — 3.3. Una comparazione simulata: visione sistemica *versus* analisi parziale. — 4. Considerazioni finali.

### 1. Introduzione.

Prima di fornire una valutazione dell'impatto occupazionale della riforma Biagi, è necessario analizzare le caratteristiche strutturali della *performance* occupazionale italiana al fine di valutare l'esistenza della necessità di una riforma della normativa sul lavoro. In tal senso, nella prima parte si presenta un'analisi empirica (comparata) delle caratteristiche di efficienza ed equità del mercato del lavoro italiano. Il grado di efficienza è analizzato considerando l'esistenza di disoccupazione (involontaria) e il divario fra il tasso di occupazione italiano e quello medio dell'Unione Europea come *proxy* della distanza dalla situazione di « piena occupazione » del sistema economico. Il grado di equità è valutato sulla base della distanza dalla situazione di « pari opportunità » <sup>(1)</sup> (per genere, area geografica, relazioni informali, ecc.) nell'ottenimento di un'occupazione nonché con riferimento alla distribuzione delle tutele.

Nella seconda parte si forniscono alcuni elementi di valutazione dell'impatto occupazionale della riforma Biagi. In particolare, dopo

---

<sup>(1)</sup> Sul tema delle pari opportunità, cfr. il contributo di A. SERVIDORI nella Parte I, Sez. (B).

aver evidenziato i problemi metodologici di una valutazione *ex-ante* e le difficoltà di isolare gli effetti della riforma, si analizzano i principali obiettivi e criticità d'impatto (diffusione del part-time, emersione del lavoro irregolare, modalità di incontro fra domanda e offerta di lavoro, investimento in capitale umano). Una comparazione simulata consente di evidenziare la necessità che l'impatto occupazionale della riforma Biagi sia valutato *ex-post* partendo da una visione sistemica anziché da un'analisi parziale.

## **2. Inefficienze ed iniquità del mercato del lavoro italiano: necessità di riforma.**

In questa parte si analizzano le caratteristiche fondamentali, in termini di efficienza ed equità, del mercato del lavoro italiano. Infatti, solo l'individuazione di una situazione di rilevante inefficienza ed iniquità è in grado di giustificare una modifica normativa così rilevante come la riforma Biagi.

### **2.1. Evidenze empiriche di inefficienza.**

L'esistenza di disoccupazione (involontaria) costituisce un primo elemento di inefficienza di un mercato del lavoro in cui la domanda di lavoro regolare (effettiva) non è in grado di incontrare l'intera offerta di lavoro regolare (effettiva e potenziale).

L'Italia presenta un tasso di disoccupazione totale ufficiale del 9 per cento nel 2002 (tabella 1), superiore alla media UE (7,6 per cento). La distanza negativa dalla media dei Paesi dell'Unione Europea è particolarmente rilevante per i giovani (27,2 per cento contro 15 per cento) e la componente femminile (12,2 per cento contro 8,6 per cento). La gravità della situazione italiana deriva soprattutto da una quota di disoccupazione di lunga durata quasi doppia rispetto alla media UE (59,1 per cento contro 33,4 per cento).

Assieme al tasso di disoccupazione è importante considerare un secondo indicatore (il tasso di occupazione) che riesce a cogliere meglio la *performance* occupazionale comparata dei sistemi economici nazionali <sup>(2)</sup>. Infatti, Paesi con tassi di disoccupazione simili possono pre-

---

<sup>(2)</sup> La cosiddetta Strategia Europea per l'occupazione definisce gli obiettivi occupazionali sulla base di tale indicatore fondamentale. Sul tema cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (A), n. 3.

sentare tassi di occupazione molto diversi, essendo il tasso di disoccupazione calcolato sulla forza lavoro (n. disoccupati + n. occupati) mentre il tasso di occupazione è calcolato sulla popolazione in età lavorativa (15-64 anni) <sup>(3)</sup>.

Tabella 1 - Tassi di disoccupazione (2002).

	under 25	femminile	maschile	Totale	a lunga durata*
ITALIA	27,2	12,2	7,0	9,0	59,1
Unione Europea - 15	15,0	8,6	6,8	7,6	33,4
Belgio	18,2	8,2	6,6	7,3	49,6
Danimarca	7,7	4,6	4,4	4,5	19,6
Germania	9,1	8,0	8,3	8,2	50,4
Grecia	26,4	15,0	6,6	9,9	52,2
Spagna	22,2	16,4	8,0	11,4	34,3
Francia	20,0	9,9	7,8	8,7	32,7
Irlanda	8,0	4,0	4,6	4,4	29,2
Lussemburgo	9,7	2,7	2,2	2,4	28,4
Olanda	5,2	3,0	2,5	2,7	26,5
Austria	6,8	4,5	4,1	4,3	20,3
Portogallo	11,5	6,1	4,2	5,1	35,5
Finlandia	21,0	9,1	9,1	9,1	21,2
Svezia	11,8	4,5	5,3	4,9	19,9
Regno Unito	12,1	4,5	5,6	5,1	22,8

Fonte: Eurostat, tassi di disoccupazione standardizzati (n. disoccupati x 100/forza lavoro); si ricorda che la forza lavoro è data dalla somma di occupati e disoccupati; i dati relativi ai tassi di disoccupazione si riferiscono alla media 2002.

<sup>(3)</sup> In realtà esistono anche altre motivazioni che inducono a preferire il tasso di occupazione rispetto al tasso di disoccupazione, soprattutto nei confronti internazionali e territoriali: (i) esistono difficoltà nel definire correttamente ed uniformemente la condizione di disoccupazione (non occupato in cerca di occupazione); (ii) esiste una significativa correlazione fra tasso di occupazione (domanda di lavoro) e tasso di partecipazione (offerta di lavoro), pertanto il tasso di disoccupazione può risultare un indicatore distorto della *performance* occupazionale; infine, (iii) il tasso di occupazione regolare fornisce migliori indicazioni circa la sostenibilità dei sistemi di *welfare* (ad es. il sistema pensionistico a ripartizione prevede che gli occupati attuali « versino » i contributi sociali per il « pagamento » dei pensionati attuali).

(\*) Quota % dei disoccupati di lunga durata (oltre i 12 mesi) sul totale dei disoccupati. Tali dati si riferiscono al secondo trimestre 2002, tranne Francia e Austria (primo trimestre 2002) e Danimarca e Lussemburgo (media 2001). La media per l'Unione Europea è calcolata sui dati riportati in tabella.

Nel 2002 il tasso di occupazione totale in Italia (55,4 per cento) si è confermato il più basso fra i Paesi dell'Unione Europea <sup>(4)</sup> (tabella 2). La media UE è risultata del 64 per cento, con valori oltre il 70 per cento in Danimarca, Olanda, Svezia e Regno Unito. L'Italia presenta anche il più basso tasso di occupazione femminile (41,9 per cento), molto distante dalla media UE del 54,9 e soprattutto da Danimarca e Svezia che hanno valori oltre il 70 per cento e Finlandia, Olanda, Regno Unito, Portogallo e Austria che superano il 60 per cento. Con riferimento al tasso di occupazione maschile l'Italia si colloca al penultimo posto con il 69,4 per cento ma con una distanza minore dalla media UE (73 per cento).

Tabella 2 - Tassi di occupazione (2002).

	15-24	25-54	55-64	femminile	maschile	Totale
Obiettivi UE (entro il 2010)			> 50%	> 60%		70%
<b>ITALIA</b>	<b>25,7</b>	<b>69,9</b>	<b>28,6</b>	<b>41,9</b>	<b>69,4</b>	<b>55,4</b>
Unione Europea - 15	40,6	77,1	38,3	54,9	73,0	64,0
Belgio	28,5	76,6	25,8	51,1	68,9	59,7
Danimarca	64,0	84,7	57,3	72,6	80,7	76,4
Germania	46,5	79,4	37,7	58,7	72,6	65,7
Grecia	27,0	71,5	39,2	42,7	71,9	56,9
Spagna	33,1	70,2	39,8	44,0	73,0	58,4
Francia	29,9	79,4	33,8	56,4	69,6	62,9
Irlanda	45,3	76,6	48,0	55,2		65,0
Lussemburgo	32,3	78,7	24,8	50,8	74,9	63,0
Olanda	70,5	82,9	42,0	65,9	82,5	74,5
Austria	51,7	82,7	28,1	61,1	75,3	68,2
Portogallo	42,1	82,0	51,4	61,2	76,1	68,6
Finlandia	44,8	81,9	47,8	67,3	71,9	69,1
Svezia	44,0	84,4	68,3	72,5	76,0	74,0
Regno Unito	55,7	80,6	53,3	65,3	78,2	71,5

Fonte: Eurostat, tassi di occupazione ( $n. occupati \times 100 / popolazione$  in età lavorativa 15-64). Tali dati si riferiscono al secondo trimestre 2002, tranne Francia e Austria (primo trimestre 2002) e Danimarca e Lussemburgo (media 2001). La media per l'Unione Europea è calcolata sui dati riportati in tabella.

### Il confronto dei tassi di occupazione distinti per classi di età evidenzia

<sup>(4)</sup> La rilevante crescita occupazionale (regolare) del periodo 1996-2003 ha compensato il forte calo occupazionale (regolare) del precedente periodo 1992-1995.



come la *performance* italiana sia peggiore soprattutto nelle classi di età estreme: per la classe 15-24 risultano occupati solo il 25,7 per cento contro una media UE del 40,6 per cento (con l'Olanda addirittura oltre il 70 per cento e Regno Unito e Austria oltre il 50 per cento); mentre per la classe di età 55-64 risultano occupati in Italia solo il 28,6 per cento rispetto ad una media UE del 38,3 e valori oltre il 50 per cento di Svezia (68,3 per cento), Danimarca, Regno Unito e Portogallo.

Il Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, attuando la Strategia Europea per l'occupazione (varata nel 1997 con il Consiglio Europeo di Lussemburgo in ottemperanza al Trattato di Amsterdam), ha fissato gli obiettivi quantitativi per l'occupazione sulla base di tale indicatore: un tasso di occupazione medio del 70 per cento ed un tasso di occupazione femminile superiore al 60 per cento (entrambi calcolati sulla popolazione in età 15-64 anni) da raggiungere entro il 2010.

Consideriamo ora due aspetti del mercato del lavoro italiano: la diffusione del part-time e del lavoro a tempo determinato.

La diffusione dell'occupazione part-time (tabella 3) in Italia (8,9 per cento nel 2001) risulta la metà della media UE (17,6 per cento). Si rileva, inoltre, una quota di part-time involontario più che doppio rispetto alla media UE (37,7 per cento contro 14,7 per cento nel 2001). In altri termini, il part-time in Italia oltre ad essere poco diffuso sostituisce, in parte significativa, la carenza di opportunità occupazionali full-time (regolari). Si noti, inoltre, come una maggiore diffusione del part-time si accompagni con un tasso di occupazione totale più elevato (tabelle 2 e 3).

L'incidenza del lavoro dipendente a tempo determinato (rispetto al totale dei dipendenti) risulta (tabella 4) in Italia inferiore alla media UE (9,5 per cento rispetto a 13,3 per cento). Inoltre più della metà (51,7 per cento) del tempo determinato è involontario, rispetto ad una media UE del 42,8 per cento. Si noti come in Spagna il 31,5 per cento dei dipendenti risultano avere un contratto a tempo determinato, mentre nel Regno Unito sono solo il 6,5 per cento.

Con riferimento a questa problematica esistono, da un lato, analisi teoriche (ed empiriche) che evidenziano i costi individuali <sup>(5)</sup> e siste-

---

(5) Ad esempio è frequente il riferimento alla impossibilità, per il lavoratore con contratto a tempo determinato, di ottenere un finanziamento bancario per l'acquisto della abitazione per la famiglia. Ciò è vero ed è importante considerarlo, tuttavia non va dimenticato che tale problema esiste anche per tutti coloro che non hanno

mici <sup>(6)</sup> del lavoro a tempo determinato e, dall'altro lato, alcune analisi empiriche <sup>(7)</sup> mostrano come il lavoro a tempo determinato possa costituire una sorta di « ponte » verso un'occupazione a tempo indeterminato. In prima approssimazione, si può dire che una limitata quota di occupazione a tempo determinato, distante dai livelli « spagnoli », può avere un effetto sistemico netto positivo.

Tabella 3 - Incidenza dell'occupazione part-time sul totale occupati per genere e classi di età ed incidenza del part-time involontario sul totale degli occupati part-time (anno 2001).

	ITALIA	UE 15	Francia	Germania	Olanda	Regno Unito	Spagna
<b>TOTALE:</b>							
<b>15-64</b>	<b>8,9</b>	17,6	16,3	19,9	41,9	24,1	8,0
15-24	<b>10,3</b>	22,8	20,4	13,1	62,2	33,3	13,1
25-49	<b>9,3</b>	16,2	15,5	20,3	36,8	20,5	7,5
50-64	<b>7,1</b>	19,1	17,2	22,3	41,6	28,3	6,8
<b>% di part-time involontario</b>	<b>33,7</b>	4,7	25,0	11,8	2,5	8,8	21,2
<b>MASCHI:</b>							
<b>15-64</b>	<b>3,6</b>	5,7	4,9	4,7	19,3	7,9	2,6
15-24	<b>6,2</b>	16,2	11,4	9,0	54,3	25,0	8,1
25-49	<b>3,3</b>	3,7	3,8	3,8	11,0	3,4	2,0
50-64	<b>3,8</b>	6,5	5,6	5,5	19,4	10,1	1,8
<b>% di part-time involontario</b>	<b>43,0</b>	20,0	36,2	15,6	3,9	17,2	21,5
<b>FEMMINE:</b>							
<b>15-64</b>	<b>17,7</b>	33,5	30,3	39,0	71,3	43,9	17,2
15-24	<b>15,9</b>	30,7	32,2	17,6	70,6	42,7	20,7
25-49	<b>18,8</b>	32,6	29,7	40,7	69,6	41,5	16,3
50-64	<b>14,1</b>	37,9	31,4	45,9	78,6	51,1	18,6
<b>% di part-time involontario</b>	<b>30,4</b>	13,4	22,7	11,2	2,0	6,8	21,1

Fonte: Istat, Indagine sulle forze lavoro; Eurostat, Labour force survey.

un'occupazione regolare. Si ricorda che nel 2002 solo il 55,4 per cento della popolazione italiana in età lavorativa risultava occupata regolarmente, con una percentuale molto più bassa (43,2 per cento) nelle regioni meridionali. Pertanto, l'obiettivo prioritario deve essere quello di massimizzare il tasso di occupazione regolare (totale a tempo indeterminato) e non quello di minimizzare l'occupazione a termine.

<sup>(6)</sup> Ad esempio il minore investimento in capitale umano (*on-the-job-training*) che può accompagnarsi ad un lavoro a termine.

<sup>(7)</sup> Si veda il *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, 2001, n. 2.

Tabella 4 - Incidenza dei dipendenti a tempo determinato sul totale dei dipendenti ed incidenza del tempo determinato involontario sul totale dei dipendenti a tempo determinato (anno 2001).

	<b>ITALIA</b>	UE 15	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna
<b>TOTALE</b>	<b>9,5</b>	13,3	14,8	12,4	6,5	31,5
% di tempo determinato involontario	<b>51,7</b>	42,8	-	19,6	32,7	74,8
<b>MASCHI</b>	<b>8,2</b>	12,3	13,6	12,2	5,7	29,9
% di tempo determinato involontario	<b>53,0</b>	44,6	-	17,6	39,0	75,9
<b>FEMMINE</b>	<b>11,4</b>	14,4	16,3	12,6	7,4	34,1
% di tempo determinato involontario	<b>50,5</b>	41,1	-	21,6	28,1	73,2

Fonte: Istat, Indagine sulle forze lavoro; Eurostat, Labour force survey.

Un'altra caratteristica strutturale del sistema economico italiano è l'elevata presenza di occupazione indipendente (tabella 5). Infatti, oltre un quarto (25,8 per cento) dell'occupazione totale è indipendente, rispetto ad una media UE del solo 14,8 per cento. Si noti che l'elevata quota di occupazione indipendente deriva, in parte, dal minore tasso di occupazione (regolare) dipendente italiano.

Tabella 5 - Incidenza dell'occupazione indipendente sul totale dell'occupazione (2001).

<b>ITALIA</b>	UE 15	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna
<b>25,8</b>	14,8	10,2	9,2	11,7	16,4

Fonte: Commissione europea, Employment in Europe 2002; Eurostat, Labour force survey.

È opportuno evidenziare che, considerando la struttura settoriale dell'occupazione (tabella 6), l'Italia si differenzia dalla media UE soprattutto per un minore tasso di occupazione nel settore dei servizi (esclusa la Pubblica Amministrazione), mentre i tassi di occupazione in agricoltura e industria sono vicini alla media UE.

Tabella 6 - Struttura settoriale dell'occupazione (2001) (% sulla popolazione in età 15-64 anni).

	<b>ITALIA</b>	UE 15	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna
<b>Agricoltura</b>	<b>2,9</b>	2,7	1,7	2,6	1,0	3,7
<b>Industria</b>	<b>17,6</b>	18,5	21,8	16,5	18,1	18,3

	ITALIA	UE 15	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna
<b>Servizi</b>	<b>34,9</b>	43,3	42,9	44,0	53,4	35,9
- servizi alle imprese	11,7	13,4	13,3	12,5	16,0	12,7
- servizi distributivi	5,7	7,9	7,9	8,0	11,3	5,9
- servizi alle persone e alle famiglie	12,5	16,8	16,4	17,7	20,9	13,6
- pubblica amministrazione	5,0	4,9	5,4	5,7	4,8	3,6

Fonte: Istat, *Indagine sulle forze lavoro*; Eurostat, *Labour force survey*.

Con riferimento all'economia sommersa e al lavoro irregolare <sup>(8)</sup>, le stime disponibili evidenziano una maggiore diffusione in Italia rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea.

Tabella 7 - Dimensione dell'economia sommersa (in % del PIL) e lavoratori partecipanti (in valori assoluti ed in % della forza di lavoro ufficiale).

	% del PIL (metodo della domanda di moneta) 1999-2000	Lavoratori partecipanti (stime in milioni) 1997-1998	Lavoratori partecipanti (in % della forza lavoro ufficiale)
Grecia	28,7		
ITALIA	27,1	6,60-11,40	30,0-48,0
Portogallo	22,7		
Spagna	22,7	1,50-4,20	11,5-32,3
Belgio	22,2		
Svezia	19,2	1,15	19,8
Norvegia	19,1		
Finlandia	18,1		
Danimarca	18,0	0,42 (1994)	15,4
Germania	16,0	7,00-9,00	19,0-23,0
Irlanda	15,9		
Francia	15,2	1,40-3,20	6,0-12,0
Olanda	13,1		
Regno Unito	12,7		
Austria	9,8	0,50-0,75	16,0
UE 15	18,7	30,00	

Fonte: F. Schneider.

<sup>(8)</sup> Cfr. i contributi di O. NACCI e S. CORBASCIO e di D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO nella Parte I, Sez. (B).

Schneider <sup>(9)</sup> colloca l'Italia al secondo posto della graduatoria (tabella 7) relativa all'incidenza dell'economia sommersa rispetto al PIL (27,1 per cento) con una stima di oltre 6 milioni di lavoratori partecipanti, pari ad oltre il 30 per cento della forza di lavoro ufficiale. Alle evidenti difficoltà di quantificare il fenomeno dell'economia sommersa e del lavoro irregolare occorre aggiungere il fatto che tutte le stime disponibili concordano nel collocare l'Italia ai primissimi posti nella graduatoria dei Paesi sviluppati.

In sintesi, le evidenze empiriche (comparate) relative ai tassi di disoccupazione, ai tassi di occupazione (regolare) full-time e part-time ed all'incidenza del lavoro irregolare mostrano una rilevante inefficienza del mercato del lavoro italiano nonché una insoddisfacente « effettività » della normativa sul lavoro.

## 2.2. Evidenze empiriche di inefficienza/iniquità.

Esistono alcune caratteristiche del mercato del lavoro italiano in cui sono fortemente presenti sia elementi di inefficienza che aspetti di iniquità. Si fa riferimento ai divari territoriali e di genere, nonché alla incidenza (differenziata) del lavoro irregolare.

Il basso tasso di occupazione totale dell'Italia (55,4 per cento) è il risultato di una notevole differenziazione regionale (64,9 per cento nel nord-est, 63 per cento nel nord-ovest, 58,4 per cento nel centro e 43,2 per cento nel sud e isole). In particolare, il tasso di occupazione di sud e isole (43,2 per cento) deriva da un bassissimo tasso di occupazione femminile (26,1 per cento), pari a meno della metà del valore al nord, e da un tasso di occupazione maschile (60,6 per cento) di oltre 10 punti inferiore al centro-nord (tabella 8).

Tabella 8 - Tassi di occupazione per macro-regioni e genere (gennaio 2003).

	maschile	femminile	Totale
Nord ovest	73,7	52,0	63,0
Nord est	74,9	54,6	64,9
Centro	70,7	46,3	58,4
Sud e isole	60,6	26,1	43,2
ITALIA	68,7	42,0	55,4

Fonte: Istat, Rilevazione Trimestrale delle Forze Lavoro.

(9) F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*, paper presentato nella sessione plenaria del *Convegno nazionale di Economia del Lavoro*, Messina 26-27 settembre 2003.

Un approfondimento dei divari territoriali e di genere nei tassi di occupazione (regolare) è effettuato considerando le differenze provinciali (tabella 9). Il tasso di occupazione totale va da un minimo di 37,5 (Crotone) ad un massimo di 70,7 per cento (Reggio Emilia), con un coefficiente di variazione di 16,309. Le differenze nei tassi di occupazione femminili (dal 16,7 per cento di Caltanissetta al 62,5 per cento di Ravenna) risultano nettamente più elevate rispetto a quelle nei tassi di occupazione maschili (dal 54,3 per cento di Reggio Calabria all'80,8 per cento di Bolzano). Il coefficiente di variazione risulta infatti maggiore per la componente femminile (28,251) rispetto a quella maschile (9,186).

Tabella 9 - Indicatori relativi al tasso di occupazione nelle province italiane (2002).

	maschile	femminile	Totale
Minimo	54,3	16,7	37,5
Massimo	80,8	62,5	70,7
Mediana	71,8	48,1	60,5
deviazione standard	0,064	0,123	0,093
coefficiente di variazione	9,186	28,251	16,309

Fonte: Elaborazioni su dati Istat (2003).

L'analisi empirica a livello provinciale (e regionale) (tabella 10) evidenzia che 28 province hanno un tasso di occupazione totale (TdO) inferiore al 50 per cento (di cui 6 hanno un tasso inferiore al 40 per cento) ed altre 20 hanno un tasso di occupazione compreso fra il 50 e il 60 per cento. Con riferimento al principale « obiettivo di Lisbona » (tasso di occupazione del 70 per cento), si rileva che nel 2002 solo 3 province (Bolzano, Ravenna e Reggio Emilia) superano tale valore. Il numero di province con un TdO vicino all'obiettivo (dal 65 per cento al 70 per cento) è pari a 16 (Modena, Forlì, Bologna, Belluno, Siena, Mantova, Aosta, Biella, Cuneo, Novara, Treviso, Parma, Vicenza, Prato, Pordenone e Ferrara). Le province della classe adiacente inferiore (tasso di occupazione dal 60 per cento al 65 per cento) sono 36.

Tabella 10 - Tassi di occupazione totale nelle province e regioni: distribuzione in classi (2002).

< 40% (6 province)	Crotone, Agrigento, Caltanissetta, Palermo, Caserta e Napoli.
-----------------------	---

<b>40-45%</b> (8 province) (3 regioni)	Enna, Reggio Calabria, Catania, Cosenza, Foggia, Vibo Valentia, Taranto e Salerno. SICILIA, CAMPANIA e CALABRIA,
<b>45-50%</b> (14 province) (3 regioni)	Cagliari, Catanzaro, Lecce, Siracusa, Brindisi, Trapani, Matera, Potenza, Nuoro, Messina, Bari, Oristano, Ragusa e Frosinone. PUGLIA, BASILICATA e SARDEGNA.
<b>50-55%</b> (11 province) (1 regione)	Sassari, Rieti, Latina, Avellino, Campobasso, Viterbo, Terni, Isernia, La Spezia, Benevento e Chieti. MOLISE.
<b>55-60%</b> (9 province) (4 regioni)	Massa, Teramo, Livorno, Pescara, L'Aquila, Roma, Genova, Trieste e Lucca. LAZIO, ABRUZZO, LIGURIA e UMBRIA. ITALIA.
<b>60-65%</b> (36 province) (6 regioni)	Torino, Padova, Alessandria, Grosseto, Venezia, Pisa, Bergamo, Ascoli Piceno, Perugia, Gorizia, Sondrio, Savona, Udine, Imperia, Ancona, Rovigo, Rimini, Lecco, Trento, Brescia, Verona, Firenze, Vercelli, Milano, Asti, Pistoia, Como, Pesaro-Urbino, Lodi, Arezzo, Pavia, Cremona, Piacenza, Vercelli, Varese e Macerata. TOSCANA, FRIULI-VENEZIA GIULIA, PIEMONTE, MARCHE, VENETO e LOMBARDIA.
<b>65-70%</b> (16 province) (3 regioni)	Ferrara, Pordenone, Prato, Vicenza, Parma, Treviso, Novara, Cuneo, Biella, Aosta, Mantova, Siena, Belluno, Bologna, Forlì e Modena. VALLE D'AOSTA, TRENTINO-ALTO ADIGE ed EMILIA ROMAGNA.
<b>&gt; 70%</b> (3 province)	Bolzano, Ravenna e Reggio Emilia.

Fonte: *Classificazioni su dati Istat.*

In figura 1 sono individuati 8 gruppi di province distinte per classi (di pari ampiezza) di tasso di occupazione totale. Le notevoli differenziazioni provinciali evidenziano comunque il persistere di un marcato dualismo nord-sud nella *performance* occupazionale.

Come noto, a Lisbona è stato fissato anche un secondo obiettivo della Strategia Europea per l'occupazione, relativamente al tasso di occupazione femminile: oltre il 60 per cento entro il 2010. Nel 2002 solo 6 province italiane (Siena, Forlì, Bologna, Modena, Reggio Emilia e Ravenna) hanno già raggiunto tale obiettivo (tabella 11). Altre 8 province risultano nella classe adiacente (TdO femminile dal 55 per cento al 60 per cento), mentre 31 province risultano nella classe con TdO femminile dal 50 per cento al 55 per cento. In 57 province il TdO femminile è inferiore al 50 per cento. Si noti, in particolare, che 22 province hanno un tasso di occupazione inferiore alla metà (30 per cento) dell'obiettivo di Lisbona, di cui 9 province con un TdO femminile addirittura inferiore al 25 per cento.

Tabella 11 - Tassi di occupazione femminile nelle province e regioni: distribuzione in classi (2002).

<b>&lt; 25%</b> (9 province) (2 regioni)	Caltanissetta, Crotone, Agrigento, Napoli, Enna, Caserta, Palermo, Foggia, Siracusa. CAMPANIA e SICILIA.
<b>25-30%</b> (13 province) (3 regioni)	Catania, Trapani, Cosenza, Taranto, Vibo Valentia, Ragusa, Salerno, Matera, Reggio Calabria, Bari, Nuoro, Lecce e Catanzaro. CALABRIA, PUGLIA e BASILICATA.
<b>30-35%</b> (8 province) (1 regione)	Cagliari, Brindisi, Potenza, Latina, Frosinone, Oristano, Messina e Sassari. SARDEGNA.
<b>35-40%</b> (5 province) (1 regione)	Avellino, Campobasso, Viterbo, Rieti e Isernia. MOLISE.
<b>40-45%</b> (10 province) (2 regioni)	Benevento, La Spezia, Chieti, Pescara, L'Aquila, Terni, Teramo, Livorno, Massa e Roma. ABRUZZO e LAZIO. ITALIA.
<b>45-50%</b> (12 province) (2 regioni)	Bergamo, Lucca, Genova, Padova, Venezia, Grosseto, Alessandria, Lecco, Imperia, Verona, Brescia e Sondrio. LIGURIA e UMBRIA.
<b>50-55%</b> (31 province) (7 regioni)	Pisa, Torino, Trento, Perugia, Gorizia, Rovigo, Rimini, Cremona, Udine Ascoli Piceno, Asti, Trieste, Como, Lodi, Prato, Piacenza, Ferrara, Pistoia, Verbania, Pesaro-Urbino, Treviso, Pordenone, Milano, Ancona, Savona, Firenze, Pavia, Macerata, Vercelli, Arezzo, Cuneo e Mantova. VENETO, TOSCANA, PIEMONTE, FRIULI-VENEZIA GIULIA, LOMBARDIA e MARCHE.
<b>55-60%</b> (8 province) (3 regioni)	Varese, Vicenza, Aosta, Novara, Parma, Biella, Belluno e Bolzano. TRENTINO-ALTO ADIGE, VALLE D'AOSTA e EMILIA ROMAGNA.
<b>&gt; 60%</b> (6 province)	Siena, Forlì, Bologna, Modena, Reggio Emilia e Ravenna.

Fonte: Classificazioni su dati Istat (indagine sulle forze lavoro).

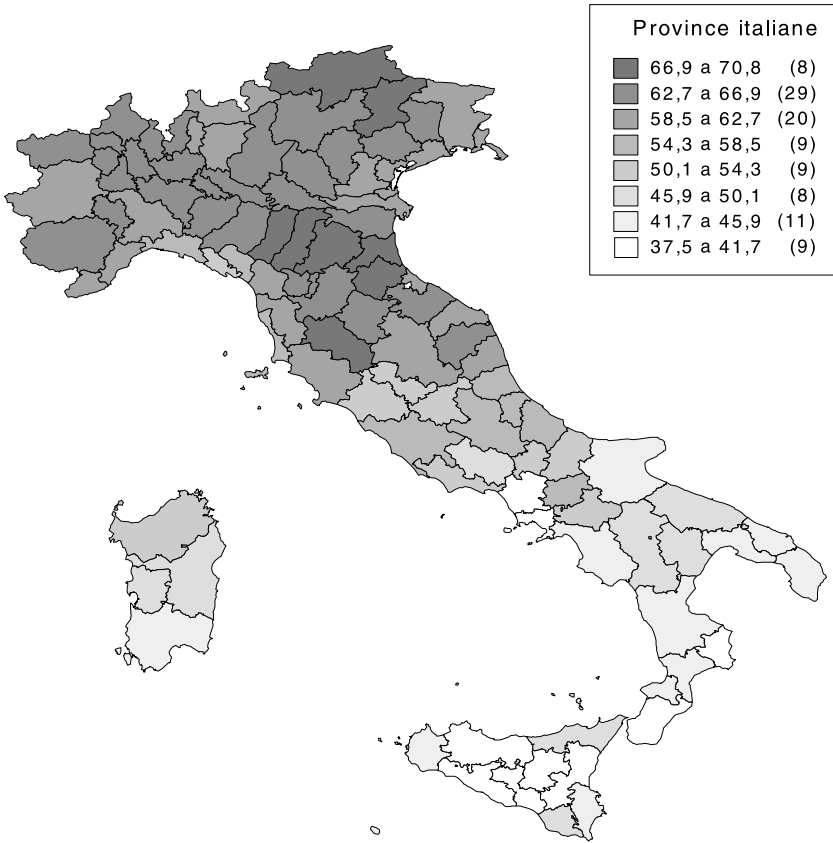
Se si considera la sola occupazione dipendente il divario nelle province italiane risulta ancora più marcato <sup>(10)</sup> (tabella 12).

---

<sup>(10)</sup> Ciò deriva essenzialmente dal fatto che la quota di lavoro indipendente risulta maggiore (anche per il maggior peso dell'occupazione agricola indipendente) nelle province che hanno un tasso di occupazione totale minore.



Figura 1 - Gruppi di province per tasso di occupazione totale (2002).



Fonte: Elaborazione cartografica su dati Istat.

Tabella 12 - Indicatori relativi al tasso di occupazione dipendente nelle province italiane (2002).

	maschi	femmine	Totale
minimo	36,9	12,6	25,8
Massimo	56,4	51,3	52,1
media Italia	47,6	33,3	40,5
media province	47,1	33,7	40,4
Mediana	47,3	36,7	41,7
deviazione standard	0,045	0,100	0,068
coefficiente di variazione	9,639	29,693	16,769

Fonte: Elaborazioni su dati Istat (2003).

Il tasso di occupazione dipendente totale provinciale è ricompreso fra un minimo di 25,8 per cento ed un massimo di 52,1 per cento con un coefficiente di variazione di 16,769. Il divario risulta enorme per la componente femminile (da un minimo del 12,6 per cento ad un massimo del 51,3 per cento) con un coefficiente di variazione di 29,693. Il tasso di occupazione dipendente maschile delle province italiane va da un minimo di 36,9 ad un massimo di 56,4 con un coefficiente di variazione di 9,639.

Si noti che un confronto europeo basato sul tasso di occupazione dipendente evidenzierrebbe una *performance* italiana ancora peggiore di quella che risulta dal confronto basato sul tasso di occupazione totale <sup>(11)</sup>.

Ovviamente non si può ignorare che nelle province e regioni meridionali ai bassi tassi di occupazione (totale e dipendente) si accompagna una maggiore incidenza dell'economia sommersa e del lavoro irregolare. Anche i dati Istat relativi alle unità di lavoro irregolari <sup>(12)</sup> confermano una maggiore incidenza nelle regioni meridionali (tabella 13).

Tabella 13 - Tassi di irregolarità per regione (2000) (% di unità di lavoro irregolare rispetto al totale).

Piemonte	11,2
Valle d'Aosta	15,9
Lombardia	10,5
Trentino Alto Adige	13,0
Veneto	11,2
Friuli Venezia Giulia	13,2
Liguria	13,3
Emilia Romagna	10,1
Toscana	13,2
Umbria	16,6
Marche	13,8
Lazio	17,4

<sup>(11)</sup> Naturalmente ciò deriva dalla incidenza dell'occupazione indipendente che risulta maggiore in Italia rispetto agli altri Paesi europei.

<sup>(12)</sup> Il dato relativo alle unità di lavoro riporta le diverse posizioni lavorative al tempo pieno (ad es. due posizioni lavorative part-time corrispondono ad una unità di lavoro). Pertanto, la quota di lavoratori irregolari risulta maggiore rispetto alla incidenza delle unità di lavoro irregolare.

Abruzzo	14,1
Molise	18,1
Campania	24,7
Puglia	20,0
Basilicata	22,0
Calabria	29,2
Sicilia	23,6
Sardegna	18,3
ITALIA	15,1

Fonte: Istat, *Contabilità Nazionale*.

In sintesi, è possibile affermare che le notevoli differenze territoriali e di genere, nonché la (diversa) diffusione del lavoro irregolare, confermano l'elevata inefficienza del mercato del lavoro italiano e forniscono significativi elementi di valutazione anche in termini di equità. In particolare, emerge una situazione di rilevante distanza sia dalla « piena occupazione » sia dalla condizione di « pari opportunità occupazionali » (regolari) per le componenti maschile e femminile nonché fra le diverse aree geografiche del Paese.

### 2.3. Evidenze empiriche di iniquità.

Gli indicatori di equità (o iniquità) riferiti al mercato del lavoro possono essere molteplici. Solitamente si fa riferimento al grado di dispersione (o disuguaglianza) salariale (per genere, qualifiche, aree geografiche, ecc.). Tuttavia, è probabile che esista una *trade-off* fra equità ed efficienza nel senso che ad una elevata uguaglianza salariale può accompagnarsi un minore tasso di occupazione regolare, soprattutto in presenza di rilevanti differenze (ad es. territoriali) di produttività (e di costo della vita). Invece, vengono spesso trascurati due importanti elementi di equità legati a (i) le modalità di ottenimento del lavoro e (ii) la distribuzione delle tutele.

Alcune ricerche empiriche evidenziano, per l'Italia più che per gli altri Paesi europei, il dominio delle reti informali (amici, parenti e conoscenti) rispetto agli altri canali di accesso al lavoro (tabella 14). Casavola e Sestito <sup>(13)</sup> evidenziano come a tale situazione si accompagni la ridotta importanza del collocamento (pubblico) che costituisce il

---

<sup>(13)</sup> P. CASAVOLA, P. SESTITO, *Come si Cerca e Come si Ottiene un Lavoro? Un Quadro Sintetico sull'Italia e Alcune Implicazioni Macroeconomiche*, in A. AMENDOLA (a

canale di effettivo ottenimento del lavoro in meno dell'8 per cento dei casi. Dati più recenti confermano che i servizi pubblici per l'impiego costituiscono (in media) un canale per l'ottenimento di un lavoro per una percentuale estremamente bassa, soprattutto nelle regioni meridionali. Anche considerando i canali di reclutamento di personale attivati dalle imprese <sup>(14)</sup> si ha conferma del prevalere dei canali informali (tabella 15).

Si ritiene che le reti informali abbiano svolto e, in parte, continuano a svolgere alcune funzioni di « supplenza » alle carenze del « collocamento pubblico » nonché al ridotto ruolo della intermediazione privata formale <sup>(15)</sup>. Nella situazione di inefficienza/inadeguatezza degli altri canali di accesso al lavoro, il canale informale produce, in forma incidentale e quindi a costi quasi nulli, un set informativo aggiuntivo di cui beneficiano le imprese (alla ricerca di nuovi lavoratori) e i lavoratori (alla ricerca di un'occupazione). È altresì evidente che la distribuzione delle opportunità occupazionali dipende dalle diverse reti (individuali) di relazioni informali e, pertanto, presenta caratteri di rilevante iniquità. Si noti come l'eterogeneità dei set informativi degli individui (riguardo alle opportunità occupazionali esistenti) e delle imprese (riguardo alle caratteristiche delle persone in cerca di occupazione) conducano a « incontri » fra domanda e offerta di lavoro che possono avere un significativo impatto negativo sull'efficienza sistemica. Ad esempio, se esistono lavoratori con ridotte « reti informali » e produttività (potenziale) medio-alta, questi possono risultare esclusi dal mercato del lavoro oppure debbono accettare opportunità occupazionali inadeguate rispetto alle capacità produttive e all'investimento in capitale umano effettuato. Ovviamente, tale inefficiente allocazione delle risorse umane comporta anche una perdita netta di competitività per il sistema economico. Analogamente, data la situazione esistente, l'utilizzo del canale informale da parte delle imprese può essere attraente per i minori tempi e costi di ricerca ma inefficiente per la « qualità della

---

cura di), *Disoccupazione: Analisi Macroeconomica e Mercato del Lavoro*, ESI, Napoli, 1995.

<sup>(14)</sup> Il campione Isfol include le società di persone e le società di capitali. Il questionario prevedeva la possibilità per le imprese di fornire fino a due risposte. Ciò spiega la differenza fra la percentuale delle risposte e la percentuale delle imprese che hanno usato un determinato canale di reclutamento.

<sup>(15)</sup> Per una simile interpretazione si veda anche P. CASAVOLA, P. SESTITO, *op. cit.*

selezione », vista la forte incompletezza e la probabile « distorsione » del set informativo.

Un altro rilevante elemento di iniquità riguarda la distribuzione delle tutele sul lavoro. In Italia esiste « di fatto e di diritto » una distribuzione delle tutele fortemente iniqua, poiché per gran parte ingiustificata. Una prima schematizzazione (tabella 16) consente di distinguere gli occupati nella Pubblica Amministrazione <sup>(16)</sup> e nella grande-media impresa (con tutele elevate) dagli occupati nelle piccole e piccolissime imprese (con tutele ridotte). Ciò deriva da differenze sia normative che contrattuali, nonché dalla diversa presenza sindacale e dal diverso intervento pubblico in caso di crisi economico-occupazionale a livello di impresa. Spesso non esiste una giustificazione macroeconomica e/o sociale di tali differenze di tutela. Non va infine dimenticato che esistono i lavoratori irregolari <sup>(17)</sup> e i lavoratori potenziali (inoccupati in cerca di occupazione) che non hanno tutele « nel posto di lavoro » e che domandano soprattutto maggiori opportunità di lavoro regolare (tutele « nel mercato del lavoro »).

Tabella 14 - Modalità di accesso al lavoro per settore (%).

	Industria in senso stretto	Edilizia	Commercio	Traporti e comunic.	Credito e assic.	Altri servizi dest. Vend.	Pubblica ammin.	Altri servizi non dest. Vend.
<b>1 APC</b> Centro-nord sud	61,8 59,8	56,8 82,9	44,1 45,7	46,3 57,9	47,2 36,0	32,4 67,8	2,1 21,5	36,4 53,7
<b>2 SF</b> Centro-nord sud	3,3 5,1	6,6 1,4	7,8 16,0	1,7 0,0	0,0 2,7	0,4 2,8	0,0 0,0	0,5 3,3

<sup>(16)</sup> È stato rilevato come nelle regioni meridionali la carenza di opportunità occupazionali regolari nel settore privato assieme ad alcune attraenti caratteristiche dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione (sostanziale assenza del rischio di licenziamento, ecc.) hanno portato al formarsi di un rilevante *stock* di « disoccupazione da attesa ».

<sup>(17)</sup> Considerando l'onere della prova (che rende incerto l'esito) e la probabile carenza di opportunità occupazionali regolari, la possibilità di ricorso al giudice da parte del « lavoratore irregolare » è spesso più teorica che effettivamente praticabile e conveniente.

	Industria in senso stretto	Edilizia	Commercio	Trasporti e comunic.	Credito e assic.	Altri servizi dest. Vend.	Pubblica ammin.	Altri servizi non dest. Vend.
<b>3 VPIC</b> Centro-nord sud	16,8 16,0	17,8 2,5	12,1 3,6	12,6 2,8	16,3 24,7	16,8 5,4	5,9 4,4	6,8 5,1
<b>4 AAA</b> Centro-nord sud	5,9 0,0	5,2 0,7	15,1 20,5	20,6 6,1	5,7 13,4	19,1 13,4	2,7 9,9	2,6 8,1
<b>5 RI</b> Centro-nord sud	3,3 5,2	11,4 0,5	9,1 6,5	14,1 4,5	7,6 27,0	7,7 2,8	0,0 0,0	7,5 0,7
<b>6 Coll.</b> Centro-nord sud	5,6 6,7	2,0 8,1	6,0 2,9	4,7 20,7	14,6 0,0	4,3 3,9	5,5 24,6	12,1 8,2
<b>7 Conc.</b> Centro-nord sud	0,5 0,0	0,4 1,2	1,0 4,9	0,0 8,5	5,5 1,8	2,0 4,0	79,7 38,3	26,5 18,8
<b>8 BD</b> Centro-nord sud	0,1 0,0	0,0 2,5	1,2 0,0	0,0 0,0	0,0 0,0	0,2 0,0	0,0 0,0	0,5 0,0
<b>9 Altro</b> Centro-nord sud	2,7 7,3	0,0 0,0	3,7 0,0	0,0 0,0	3,3 0,0	17,3 0,0	4,1 1,3	7,2 4,0

Fonte: P. Casavola, P. Sestito <sup>(18)</sup> da *Indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie nel 1991*.  
 Legenda: **1** — APC = Amici, parenti e conoscenti; **2** — SF = Subentro a familiare; **3** — VPIC = Visita personale o invio curriculum; **4** — AAA = Avvio di attività autonoma; **5** — RI = Risposta a inserzioni; **6** — Coll. = Collocamento (pubblico); **7** — Conc. = Concorso pubblico; **8** — BD = Banca dati; **9** — Altro = Altra modalità diversa da quelle su indicate.

Tabella 15 - Canali di reclutamento attivati dalle imprese (%).

	% sulle risposte	% sulle imprese
Canali informali:		
— passaparola	44,2	61,9
— autocandidatura	26,5	37,0

<sup>(18)</sup> P. CASAVOLA, P. SESTITO, *op. cit.* Rispetto alla tabella presentata in Casavola, Sestito non è stato inserito il settore agricolo.

	% sulle risposte	% sulle imprese
Servizi pubblici per l'impiego	6,9	9,6
Agenzie lavoro interinale	2,8	3,9
Agenzie private di collocamento	1,9	2,6
Società di selezione del personale	1,4	2,0
Camere di commercio	0,5	0,7
Scuola e istituti di formazione	3,1	4,4
Mezzi di stampa	6,5	9,2
Altro	6,2	8,7
TOTALE	100,0	*

Fonte: *Isof, Relazione Semestrale sulla Domanda di Lavoro, n. 4/2003.*

Tabella 16 - Schema di graduatoria nella distribuzione delle tutele.

Tutele molto elevate	1	Occupati (a tempo indeterminato) nella Pubblica Amministrazione
	2	Occupati (a tempo indeterminato) nella grande impresa (industriale)
	3	Occupati (a tempo indeterminato) nelle imprese con più di 15 dipendenti
Tutele ridotte	4	Occupati (a tempo indeterminato) nelle piccole e piccolissime imprese
	5	Occupati a tempo determinato
Tutele inesistenti	6	Occupati irregolari
	7	Occupati potenziali

In conclusione, le evidenze empiriche analizzate in questa prima parte mostrano un mercato del lavoro italiano caratterizzato da rilevanti livelli di inefficienza sistemica (esistenza di disoccupazione involontaria, tassi di occupazione nettamente inferiori alla media UE) e di iniquità (di genere, fra aree geografiche, fra individui con diverse « reti informali », in base alle tutele). Tale situazione fa ritenere necessario un intervento di riforma del mercato del lavoro italiano al fine di aumentare i tassi di occupazione regolare verso gli obiettivi di Lisbona e migliorare l'equità nella distribuzione delle opportunità occupazionali e delle tutele.

### 3. Elementi di valutazione dell'impatto occupazionale della riforma Biagi.

Prima di entrare nel merito di questa seconda parte, una domanda non può essere elusa: quanto ne sanno gli economisti riguardo all'impatto delle politiche economiche e delle riforme normative? Una prima autorevole risposta può essere tratta da Blanchard <sup>(19)</sup> che riporta i risultati ottenuti dai ricercatori della Brookings Institution di Washington DC nel loro progetto di confrontare le previsioni di impatto di un determinato (e semplice) intervento di politica economica <sup>(20)</sup> sulla base dei dodici più importanti (e prestigiosi) modelli macroeconomici. Agli autori dei diversi modelli si fornivano, inoltre, le seguenti informazioni semplificatrici: (i) il sistema economico si trova nella situazione iniziale « standard » (tasso di crescita normale e tasso di disoccupazione naturale) e (ii) si ipotizza che durante il periodo di impatto non intervengano ulteriori politiche economiche e non vi siano (rilevanti) fattori esogeni nuovi. Nonostante la relativa semplicità della situazione prospettata, gli autori dei dodici modelli fornirono dodici previsioni piuttosto diverse riguardo a entità, distribuzione nel tempo e persistenza dell'impatto derivante dall'intervento di politica economica ipotizzato. Ovviamente, nella realtà, è spesso difficile valutare correttamente in che situazione (iniziale) si trova un sistema economico e, inoltre, poiché un intervento di politica economica dispiega i suoi effetti in un arco di tempo (più o meno lungo), con ogni probabilità, in tale periodo si inseriranno altri diversi interventi (e/o altri fattori esogeni) nonché alcune caratteristiche « strutturali » del sistema economico potrebbero cambiare. La conclusione è che l'impatto di un intervento di politica economica può risultare molto incerto e, pertanto, il grado di affidabilità di una valutazione *ex-ante* è piuttosto basso.

#### 3.1. Difficoltà metodologiche.

Gli interventi che modificano l'assetto normativo-istituzionale pre-

---

<sup>(19)</sup> O. BLANCHARD, *Macroeconomia*, edizione italiana curata da F. GIAVAZZI, Il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>(20)</sup> L'intervento di politica economica ipotizzato consisteva nella decisione della Banca Centrale (Fed) di aumentare la quantità di moneta nominale del 4 per cento (in un anno) rispetto alla tendenza standard, ipotizzando il ritorno al *trend* normale negli anni successivi.



sentano contenuti di elevata complessità e il periodo di impatto risulta sicuramente più lungo dei tradizionali interventi di politica economica. Ciò accresce ulteriormente la difficoltà di fornire affidabili valutazioni quantitative *ex-ante*. Tuttavia, nonostante le difficoltà accennate, ritengo che l'analisi economica applicata non deve (e non può) sottrarsi al compito di formulare argomentazioni e valutazioni anche sul probabile impatto di rilevanti cambiamenti normativi come quelli derivanti dalla riforma Biagi. Semmai, la necessaria prudenza nella valutazione *ex-ante* può spingere l'economista ad individuare il segno (positivo o negativo) e la probabile « intensità » dell'impatto della riforma (sia nelle diverse parti che nel complesso) piuttosto che « azzardare » precise previsioni quantitative scarsamente affidabili.

Inoltre, con riferimento alla riforma Biagi, occorre sottolineare l'esistenza di una elevata difficoltà ad « isolare » il probabile impatto occupazionale dagli effetti (amplificativi e/o compensativi) derivanti dall'andamento di almeno due « variabili cruciali »: (i) la ripresa dell'economia europea ed internazionale e (ii) l'adozione di efficaci politiche per lo sviluppo economico e l'inclusione sociale.

Un'ulteriore difficoltà da considerare è relativa alla necessità di distinguere, soprattutto con riferimento alle diverse tipologie contrattuali, gli effetti occupazionali aggiuntivi da quelli sostitutivi.

### 3.2. Obiettivi e criticità d'impatto.

Prima di entrare nel merito degli obiettivi e delle criticità di impatto, non si può trascurare il fatto che la riforma Biagi non è frutto di analisi e scelte esclusivamente nazionali, ma si ispira alle indicazioni delineate nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione (avviata nel 1997 con il Consiglio Europeo di Lussemburgo in ottemperanza al Trattato di Amsterdam) basata sui pilastri di occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità <sup>(21)</sup>.

Il tentativo di valutazione delle « criticità » su cui si farà maggiormente sentire l'impatto della riforma Biagi sarà limitato agli aspetti legati alla *performance* occupazionale. Pertanto, non si approfondirà la valutazione (peraltro positiva) relativamente agli effetti su: (i) tasso di legalità ed effettività delle norme; (ii) modalità di organizzazione del

---

<sup>(21)</sup> Si veda in proposito la *Relazione di accompagnamento allo schema di decreto di attuazione della riforma Biagi* del 6 giugno 2003 disponibile sul sito [csnb.unino.it](http://csnb.unino.it).

lavoro delle imprese; (iii) organizzazione del tempo fra lavoro per il mercato, lavoro di cura nella famiglia e tempo libero <sup>(22)</sup>.

Una prima importante considerazione da fare è relativa al ruolo delle parti sociali e della contrattazione collettiva. Il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 prevede un elevato numero (oltre 43) di rinvii alla contrattazione collettiva ed agli accordi interconfederali sia per definire la fase transitoria che per l'attuazione di parti importanti della riforma. Ciò si inserisce nella strategia europea di valorizzazione del dialogo sociale. Il rinvio alle parti sociali costituisce una possibilità e non una necessità della riforma <sup>(23)</sup>. Pertanto la riforma valorizza la contrattazione collettiva, ma al tempo stesso riduce i rischi di inapplicazione per mancato accordo fra le parti e, inoltre, impedisce il formarsi di un potere di veto da parte di associazioni comparativamente rappresentative. La riforma Biagi combina, pertanto, la previsione di una strumentazione che applica il principio di sussidiarietà (l'autonomia contrattuale collettiva è esaltata rispetto al vincolo normativo) al fine di favorire la creazione di un sistema di relazioni industriali di tipo collaborativo e cooperativo, con la necessità di dare certezza di applicazione della riforma stessa. L'elemento che caratterizza il dialogo sociale rispetto alla concertazione deriva dalla diversa probabilità *ex-ante* che il « terzo attore » <sup>(24)</sup> giunga a definire un intervento senza il consenso di una o più delle parti sociali presenti al tavolo del negoziato <sup>(25)</sup>. Se si considera che la *membership* <sup>(26)</sup> può condizionare

---

<sup>(22)</sup> Tali tematiche sono ricche di rilevanti implicazioni economiche e di efficienza macroeconomica, ma risultano meglio analizzabili in una prospettiva giuridica, aziendalistica e sociologica.

<sup>(23)</sup> In caso di mancato accordo fra le parti è prevista la possibilità di intervento del Ministero del lavoro. Inoltre, per la prima volta si parla di contratti collettivi stipulati « da » e non « dalle » associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Sul tema si veda il contributo di C. SERRA che segue.

<sup>(24)</sup> Per « terzo attore » si intende sia il governo centrale che le amministrazioni regionali e locali.

<sup>(25)</sup> Tale probabilità è zero nel caso della concertazione, mentre è positiva e minore di uno nel caso del dialogo sociale.

<sup>(26)</sup> È noto, ad esempio, che una quota rilevante di iscritti alle organizzazioni sindacali italiane sono pensionati o lavoratori « anziani ». Non sorprende, pertanto, che tali organizzazioni siano particolarmente sensibili e contrarie a qualsiasi ulteriore aggiustamento del sistema pensionistico. Analogamente, per molti anni (e, in parte, anche ora) la principale organizzazione dei datori di lavoro (Confindustria) ha di fatto portato avanti prioritariamente gli interessi della grande-media impresa rispetto alla piccola e piccolissima impresa.

fortemente le strategie delle parti sociali, appare condivisibile che il « terzo attore » si riservi la possibilità (con probabilità non nulla) di assumersi la responsabilità di scelte non necessariamente condivise da tutti i soggetti collettivi. Tuttavia, è evidente che la conflittualità può avere dei costi rilevanti, anche di tipo macroeconomico <sup>(27)</sup>, e di ciò il « terzo attore » non può non tener conto.

L'obiettivo fondamentale della riforma è quello di aumentare significativamente il tasso di occupazione regolare, soprattutto nelle regioni meridionali. Per valutare la probabilità di conseguire tale risultato occorre analizzare le seguenti « criticità » di impatto <sup>(28)</sup>: (i) maggiore diffusione del part-time, (ii) emersione di parte del lavoro irregolare, (iii) miglioramento dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro e (iv) maggiore investimento in capitale umano.

Per quanto riguarda il part-time, l'evidenza empirica mostra una elevata correlazione ( $r^2 = 0,85$ ) fra tasso di occupazione totale e diffusione del part-time (grafico 1) nonché fra tasso di occupazione femminile e diffusione del part-time. In altri termini, i Paesi con una maggiore diffusione del part-time si caratterizzano per tassi di occupazione più elevati, mentre i Paesi con la peggiore *performance* occupazionale hanno una ridotta presenza di contratti part-time.

Al fine di favorire una maggiore utilizzazione del contratto di lavoro part-time, in linea con la diffusione negli altri Paesi dell'Unione Europea, la riforma Biagi interviene aumentando le possibilità di « flessibilità oraria » (lavoro supplementare, clausole elastiche e clausole flessibili). La riforma della normativa sul part-time risulta così più in linea con le definizioni normative dei principali Paesi europei.

La previsione normativa del lavoro ripartito (*job sharing*) rientra nell'ambito della definizione di maggiori possibilità di partecipazione al mercato del lavoro con orario ridotto. Tutte le tipologie contrattuali ad orario ridotto costituiscono un incentivo alla partecipazione di una parte aggiuntiva di offerta di lavoro non disponibile (temporaneamente o permanentemente) a considerare contratti full-time, a causa di impegni familiari, di studio o per altri motivi.

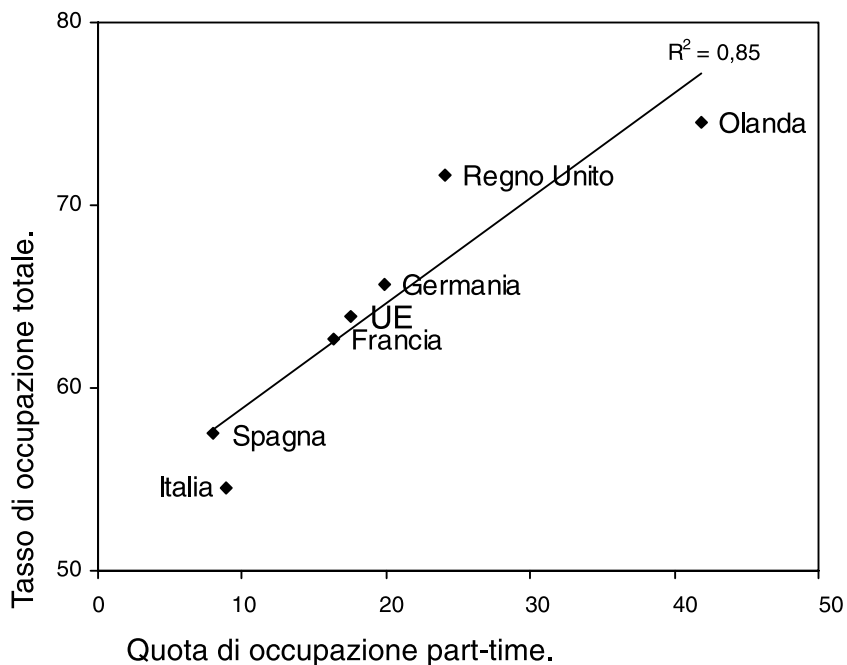
Gli interventi normativi su part-time e lavoro ripartito vanno nella giusta direzione e l'impatto occupazionale potrà essere rilevante, anche

---

<sup>(27)</sup> Si veda in proposito M. SIGNORELLI, *Uncertainty, Flexibility Gap and Labour Demand in the Italian Economy*, in *Labour*, 1997, n. 1.

<sup>(28)</sup> Pur essendo tali aspetti molto legati l'un l'altro, è possibile e utile considerarli separatamente.

Graf. 1 - Correlazione fra tasso di occupazione e part-time (2001).



se in parte dipenderà dalle definizioni e limitazioni che potranno prevedere gli accordi e contratti collettivi, nonché dalle scelte delle singole imprese. È infatti evidente che l'incremento nella diffusione del part-time dipenderà anche dai comportamenti delle imprese e, in particolare, sia dalla loro capacità di riorganizzare la struttura produttiva e organizzativa per rendere efficiente l'utilizzo di lavoratori part-time sia dalla disponibilità delle imprese stesse ad accogliere le richieste di part-time dei propri lavoratori (compresi i nuovi entranti). I risultati di una recente indagine evidenziano come nella maggior parte delle imprese la richiesta di part-time sia partita dal lavoratore (tabella 17).

Tabella 17 - Soggetti richiedenti il part-time (%).

	valori percentuali
Lavoratori	54,7
Datore di lavoro	11,6
Entrambi	33,7

Fonte: Isfol, op. cit.

In sintesi, si ritiene che la modifica della normativa sul part-time possa aumentare in maniera rilevante, anche se con gradualità, la diffusione di tale tipologia contrattuale, trascinando verso l'alto il tasso di occupazione femminile e, quindi, il tasso di occupazione totale.

Il secondo elemento di « criticità » dell'impatto della riforma è relativo agli effetti in termini di emersione del lavoro irregolare. Schneider <sup>(29)</sup> evidenzia come la dimensione dell'economia sommersa dipenda innanzitutto dalla rilevanza del carico fiscale in termini di oneri e contributi sociali e imposte dirette sul reddito da lavoro. In Italia il cuneo fiscale sul lavoro fa sì che il costo del lavoro per l'impresa sia quasi il doppio della retribuzione netta percepita dal lavoratore (tabella 18). È evidente come ciò costituisca il principale incentivo al lavoro irregolare: un'impresa può, ad esempio, pagare ad un lavoratore irregolare il 60 per cento di un contratto regolare (con un « risparmio » per l'impresa pari al 40 per cento) ed il lavoratore ottiene una retribuzione (netta) superiore a quella che avrebbe ottenuto con un contratto regolare. Si comprende, quindi, in condizioni di scarsità di opportunità occupazionali regolari, che anche il lavoratore può essere incentivato ad accettare un'occupazione irregolare.

Tabella 18 - Costo del lavoro, cuneo fiscale e retribuzione netta (2001).

COSTO DEL LAVORO	100,0
- Contributi sociali a carico delle imprese	27,5
= RETRIBUZIONE LORDA	72,5
- Contributi sociali a carico del lavoratore	6,0
- IRPEF (lavoratore <i>single</i> )	14,1
= RETRIBUZIONE NETTA (lavoratore <i>single</i> )	52,4
COSTO DEL LAVORO/RETRIBUZIONE NETTA	190,8

Fonte: M. Biagioli <sup>(30)</sup> su dati Istat e INPS.

Schneider individua nell'intensità di regolazione (compresa la regolazione normativa del mercato del lavoro) un secondo elemento che influisce sulla diffusione del lavoro irregolare. In particolare, Johnson,

<sup>(29)</sup> F. SCHNEIDER, *op. cit.*

<sup>(30)</sup> M. BIAGIOLI, *Conflitto Distributivo, Contrattazione Sindacale, Concertazione e Politiche Economiche*, mimeo, 2003.

Kaufmann e Zoido-Lobaton<sup>(31)</sup> rilevano un'evidenza empirica significativa circa l'influenza del grado di regolazione del lavoro sulla dimensione dell'economia sommersa. In tal senso, una riduzione del grado di rigidità della regolazione comporta una diminuzione dei costi (impliciti) del lavoro regolare e, pertanto, può favorire una parziale emersione di lavoro irregolare.

Le nuove tipologie contrattuali (lavoro intermittente, lavoro occasionale, *staff-leasing*, ecc.) introdotte con la riforma Biagi, forniscono una diversificata possibilità di emersione di segmenti di lavoro irregolare. L'introduzione del lavoro a progetto risponde alla opportunità di ridurre la « flessibilizzazione impropria » derivante dal fenomeno dei lavoratori (di fatto) dipendenti « camuffati » da co.co.co. al solo fine di risparmiare sui contributi da versare all'INPS <sup>(32)</sup>. Visti i lunghi tempi di transizione (oltre un anno) e le diverse tipologie contrattuali (a tempo determinato e indeterminato) introdotte con la riforma, si ritiene di poter escludere che la progressiva riduzione dei co.co.co. si traduca in una loro fuga (o ritorno) al sommerso. Un ventaglio più ampio e diversificato di tipologie contrattuali aumenta la possibilità di scelta del contratto di lavoro regolare desiderato dalle imprese e, soprattutto, crea un'offerta di lavoro aggiuntiva in grado di trovare forme contrattuali che consentono di conciliare il lavoro di cura in famiglia e le attività lavorative per il mercato. Pertanto, la flessibilizzazione contrattuale va nella giusta direzione di stimolare una domanda di lavoro aggiuntiva (sulle nuove tipologie contrattuali) e di consentire l'effettivo manifestarsi di un'offerta di lavoro aggiuntiva (interessata a forme contrattuali « modulari »).

In sintesi, l'impatto della riforma in termini di emersione del lavoro irregolare non potrà che essere positivo, soprattutto per la maggiore articolazione contrattuale, ma la sua entità dipenderà molto da due fattori fondamentali: (i) una riduzione significativa del cuneo fiscale sul lavoro <sup>(33)</sup> e (ii) la diffusione della contrattazione territoriale e/o aziendale. La contrattazione territoriale e/o aziendale dovrebbe ren-

---

<sup>(31)</sup> S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Corruption, Public Finance and the Unofficial Economy*, World Bank, *Discussion Paper*, 1998.

<sup>(32)</sup> Nello stesso senso si prevede un progressivo innalzamento dell'aliquota contributiva per i lavoratori a progetto verso il 19 per cento.

<sup>(33)</sup> È evidente che la riduzione del cuneo fiscale deve essere consistente al fine di produrre possibili effetti sulla domanda ed offerta di lavoro regolare. Tuttavia, la riduzione del cuneo fiscale non potrà che essere graduale visto che, almeno nel breve periodo, ciò comporta un impatto negativo sulla finanza pubblica. Nel medio-lungo

dere più stringente il legame fra livello e dinamica della produttività e livelli e variazioni salariali. Inoltre, la contrattazione territoriale dovrebbe tener (meglio) conto delle caratteristiche dei mercati locali del lavoro e delle differenze nel livello e variazioni del costo della vita.

La Strategia Europea per l'occupazione riserva un'attenzione crescente al fenomeno dell'economia sommersa e del lavoro irregolare <sup>(34)</sup>. Alcune ricerche empiriche <sup>(35)</sup> mostrano, tuttavia, una preoccupante asimmetria: l'economia sommersa può crescere e raggiungere dimensioni considerevoli anche in un tempo piuttosto breve mentre la sua riduzione risulta molto meno rapida (e più difficile) da conseguire.

Per quanto riguarda il miglioramento dell'incontro fra domanda di lavoro e offerta di lavoro, l'ampliamento degli spazi operativi delle agenzie private per il lavoro e la creazione della borsa del lavoro sono finalizzati ad accrescere il set informativo utile sia alle imprese in cerca di professionalità che per le persone in cerca di occupazione. Ciò porterà ad una significativa riduzione dei tempi di ricerca dell'occupazione diminuendo gradualmente il tasso di disoccupazione, anche come conseguenza della riduzione della permanenza media nello stato di disoccupazione. L'impatto in termini di equità (vi saranno maggiori informazioni, fruibili da tutti, sulle opportunità occupazionali esistenti) avrà anche effetti positivi in termini di efficienza microeconomica (le imprese riusciranno ad approssimare meglio la propria domanda di professionalità) e competitività sistemica (le risorse umane risulteranno meglio allocate in termini di produttività relativa).

---

periodo, una maggiore occupazione regolare porterebbe maggiori entrate fiscali e contributive.

<sup>(34)</sup> Nel consiglio informale di Varese (11 luglio 2003) è stato rammentato che « la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare contribuirebbe a raggiungere la piena occupazione, ad aumentare la produttività e qualità del lavoro, a rafforzare la coesione e l'inclusione sociale, ad eliminare le trappole della povertà ed a evitare le distorsioni del mercato ». Inoltre, nell'orientamento per l'occupazione n. 9 in materia di lavoro nero adottato il 22 luglio 2003 si afferma: « Gli Stati membri dovrebbero sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscali e previdenziale, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e di applicare sanzioni. Essi dovrebbero intraprendere gli sforzi necessari a livello nazionale ed europeo per misurare le dimensioni del problema e i progressi conseguiti a livello nazionale ».

<sup>(35)</sup> Si veda F. SCHNEIDER, *op. cit.* e P. S. SPIRO, *Evidence of a Post-GST Increase in the Underground Economy*, in *Canadian Tax Journal*, 1993, 41: 2, 247-258.

La riforma Biagi ha l'obiettivo di aumentare l'occupazione regolare ma anche di migliorare la qualità dell'occupazione <sup>(36)</sup> creando condizioni più favorevoli all'investimento in capitale umano. In tal senso i contratti a causa mista (le tre tipologie di apprendistato e i contratti di inserimento) <sup>(37)</sup>, nel rispetto dei principi e delle regole dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato all'occupazione, favoriranno un più stretto legame tra istruzione, formazione e lavoro nonché un maggiore investimento in capitale umano. Con tali forme contrattuali, per le quali è previsto un rilevante ruolo delle parti sociali e delle regioni, si persegue anche l'obiettivo di una formazione lungo tutto l'arco della vita, come auspicato dalla Strategia Europea per l'occupazione. È opportuno sottolineare, a tal riguardo, la necessità di una scelta strategica rispetto alla situazione italiana attuale (tabella 19): l'investimento in capitale umano e la spesa in ricerca e sviluppo devono diventare effettivamente gli obiettivi (intermedi) fondamentali della politica di sviluppo volta ad aumentare la competitività del sistema economico italiano nel mercato globale.

Tabella 19 - Investimenti in capitale umano, R&D e brevetti (2002).

	Italia	media UE	leader UE	USA	Japan
partecipazione a <i>life long learning</i>	5,1	8,5	21,7 U. K.	n.d.	n.d.
popolazione con educazione terziaria	10,2	21,2	32,5 Finlandia	36,5	29,9
R&D pubblica / PIL	0,53	0,67	0,98 Finlandia	0,66	0,87
R&D privata / PIL	0,53	1,28	2,84 Svezia	2,04	2,11
Brevetti EPO <i>High-tech</i> / popolazione	6,2	27,8	137,6 Finlandia	49,5	36,6
Brevetti USPTO <i>High-tech</i> / popolazione	4,1	12,4	47,3 Svezia	91,9	80,0

Fonte: Commissione Europea, *Innovation scoreboard* 2002.

<sup>(36)</sup> Si noti che una parte dell'investimento in capitale umano, precisamente la formazione (implicita ed esplicita) *on-the-job*, è correlato positivamente al tasso di occupazione. Pertanto, gli incrementi occupazionali che deriveranno dalla riforma porteranno di per sé effetti positivi sull'investimento (effettivo) in capitale umano.

<sup>(37)</sup> Su questo tema si rimanda al contributo di M. TRABOSCHI, nella Parte I, Sez. (B), n. 11.



Due ulteriori novità della riforma meritano almeno una sintetica valutazione: (i) la certificazione dei rapporti di lavoro e (ii) il monitoraggio statistico. Al fine di accrescere il grado di certezza e effettività delle norme sul lavoro, la riforma Biagi introduce, similmente a quanto accade in altri Paesi europei, la procedura (volontaria) di certificazione dei rapporti di lavoro. La diffusione di tale « prassi » e soprattutto la valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali potrebbero favorire la transizione da un sistema di relazioni industriali di tipo conflittuale ad un moderno sistema di tipo collaborativo e cooperativo. Infine, è da apprezzare che un intervento di riforma così rilevante preveda (in alcuni casi obbligatoriamente) un sistema di monitoraggio statistico anche al fine di apportare eventuali successive correzioni normative.

### 3.3. Una comparazione simulata: visione sistemica versus analisi parziale.

Al fine di fornire delle semplici indicazioni su come si possa pervenire a valutazioni difformi a seconda che si parta da una visione sistemica oppure da un'analisi parziale, si presenta una comparazione simulata. Dopo aver fornito i dati occupazionali principali relativi ai due Paesi A e B <sup>(38)</sup>, si presentano due diverse modalità di confronto della loro *performance* occupazionale. La comparazione mantiene la sua validità se da una prospettiva sincronica (i Paesi A e B in un determinato anno) si passa ad una prospettiva diacronica (il Paese A diventa il Paese X al tempo  $t$ , mentre il Paese B diventa il Paese X al tempo  $t+n$ ). Per calare la comparazione simulata nella situazione italiana, i dati occupazionali del Paese A (o Paese X al tempo  $t$ ) corrispondono a quelli dell'Italia nell'anno 2002 <sup>(39)</sup>.

Il confronto fra il Paese A e il Paese B effettuato tramite una visione sistemica (tabella 20) consente di affermare che B è fortemente preferito ad A. Infatti, il Paese B presenta sia un tasso di occupazione totale più elevato (70 per cento contro 55,4 per cento) sia un tasso di

---

<sup>(38)</sup> Per semplificare la comparazione simulata si è ipotizzato che i Paesi A e B abbiano lo stesso tasso di occupazione indipendente (15,1) calcolato sulla popolazione in età lavorativa 15-64.

<sup>(39)</sup> I dati in valori assoluti (in milioni) del Paese A (o Paese X al tempo  $t$ ), cioè dell'Italia nel 2002, sono i seguenti: (i) occupati totali = 21,829; (ii) occupati dipendenti totali = 15,850; (iii) occupati dipendenti a tempo indeterminato = 14,287; (iv) occupati dipendenti a tempo determinato = 1,563; (v) occupati indipendenti = 5,979; (vi) popolazione in età 15-64 anni = 39,400.

occupazione (dipendente) a tempo indeterminato più elevato (44,9 per cento contro 36,3 per cento).

In una prospettiva diacronica emerge che il Paese X al tempo t+n ha raggiunto il principale obiettivo di Lisbona (tasso di occupazione pari al 70 per cento della popolazione in età lavorativa 15-64) con un aumento del tasso di occupazione del 26,4 per cento (+ 14,6 punti). L'aumento del tasso di occupazione (dipendente) a tempo indeterminato è del 23,7 per cento (+8,6 punti). Infine, il tasso di inoccupazione si riduce addirittura del 32,7 per cento (-14,6 punti), passando dal 44,6 per cento al 30 per cento.

Tabella 20 - Visione sistemica della performance occupazionale.

<b>Tassi di performance occupazionale (%)</b>	<b>Paese A</b> (X al tempo t)	<b>Paese B</b> (X al tempo t+n)	<b>B-A</b> (variazione)
<i>Tasso di occupazione totale</i> (rispetto alla popolazione 15-64 anni)	55,4	70	+14,6 (+26,4%)
<i>Tasso di occupazione dipendente a tempo indeterminato</i> (rispetto alla popolazione 15-64 anni)	36,3	44,9	+8,6 (+23,7%)
<i>Tasso di occupazione dipendente a tempo determinato</i> (rispetto alla popolazione 15-64)	4,0	10	+6,0 (+150,0%)
<i>Tasso di occupazione indipendente</i> (rispetto alla popolazione in età lavorativa 15-64)	15,1	15,1	0 (0%)
<i>Tasso di inoccupazione (regolare)</i> (rispetto alla popolazione in età lavorativa 15-64)	44,6	30	-14,6 (-32,7%)
Tasso di occupazione irregolare	elevato	medio-basso	-
<b>CONCLUSIONE: B è preferito ad A</b>			

Vediamo ora come un osservatore (iper)sensibile al fenomeno della « precarizzazione » del mercato del lavoro potrebbe realizzare <sup>(40)</sup>,

<sup>(40)</sup> In realtà, lo spunto per questa comparazione simulata mi è stato fornito dall'analisi empirica presentata da un relatore di una conferenza sul mercato del lavoro italiano che, attraverso una simile analisi parziale, perveniva a conclusioni quantomeno molto discutibili.

partendo dai medesimi dati occupazionali, un'analisi parziale che conduce a conclusioni opposte (tabella 21). Il confronto fra il Paese A e il Paese B effettuato tramite un'analisi parziale della « precarizzazione » può portare ad affermare che A è fortemente preferito a B. Infatti, il Paese A presenta un tasso di occupazione a tempo determinato (calcolato sulla popolazione in età lavorativa) nettamente più basso (4 per cento contro 10 per cento) ed una minore quota di occupazione (dipendente) a tempo determinato sia rispetto all'occupazione totale (7,2 per cento contro 14,3 per cento) sia rispetto all'occupazione dipendente totale (9,9 per cento contro 18,2 per cento).

In una prospettiva diacronica avremo che, fra l'anno  $t$  e l'anno  $t+n$ , il tasso di occupazione a tempo determinato (calcolato sulla popolazione in età lavorativa) aumenta del 150 per cento e l'occupazione (dipendente) a tempo determinato aumenta del 98,6 per cento (se calcolata sull'occupazione totale) o dell'83,8 per cento (se calcolata sull'occupazione dipendente totale).

Tabella 21 - Analisi parziale della « precarizzazione » del mercato del lavoro.

Tassi di « precarizzazione » (%)	Paese A (X al tempo t)	Paese B (X al tempo t+n)	B- A (variazione)
Tasso di occupazione a tempo determinato (rispetto alla popolazione in età lavorativa 15-64)	4,0	10,0	+6 (+150,0%)
Occupazione a tempo determinato rispetto all'occupazione totale	7,2	14,3	+7,1 (+98,6%)
Occupazione a tempo determinato rispetto all'occupazione dipendente totale	9,9	18,2	+8,3 (+83,8%)
<b>CONCLUSIONE: A è preferito a B</b>			

La comparazione simulata ha consentito di evidenziare come un'analisi parziale di un segmento (o di un aspetto) del mercato del lavoro possa indurre a « distorte » valutazioni. Infatti, nella simulazione presentata, un'analisi centrata sul « pericolo precarizzazione » può indurre al paradosso di preferire il Paese A (caratterizzato da minori tassi di « precarizzazione ») rispetto al Paese B. Invece, una visione sistemica della *performance* occupazionale consente di formulare una preferenza forte a favore del Paese B (caratterizzato da un tasso di occupazione sia totale che a tempo indeterminato più elevato) rispetto al Paese A.

Ad ulteriore sostegno della preferenza forte a favore del Paese B (o Paese X al tempo  $t+n$ ) viene la considerazione relativa alla diversa diffusione del lavoro irregolare che, con ogni probabilità, risulterà più bassa nel Paese B (o Paese X al tempo  $t+n$ ) rispetto al Paese A (o Paese X al tempo  $t$ ).

In questo *paper* si è sostenuta l'elevata difficoltà di fornire attendibili valutazioni *ex-ante* dell'impatto occupazionale che deriverà dalla riforma Biagi. Per quanto riguarda la futura valutazione *ex-post*, la comparazione simulata nella prospettiva diacronica consente di affermare che, nel caso in cui la riforma Biagi conduca il sistema economico italiano dalla situazione occupazionale attuale (approssimata dai dati al tempo  $t = 2002$ ) alla situazione simulata al tempo  $t+n$  (con  $n$  compreso fra 10 e 15), il giudizio da formulare sarebbe sicuramente positivo e dovrebbe scaturire da una visione sistemica della struttura e dinamica occupazionale e non da un'analisi parziale della sola « precarizzazione » del mercato del lavoro.

#### 4. Considerazioni finali.

Si presentano, in forma sintetica, alcune delle considerazioni principali che derivano dall'analisi empirica e dalle argomentazioni contenute nel presente lavoro.

Le evidenze empiriche mostrano un mercato del lavoro italiano caratterizzato da rilevanti livelli di inefficienza sistemica (esistenza di disoccupazione involontaria, tassi di occupazione nettamente inferiori alla media UE) e di iniquità (di genere, fra aree geografiche, fra persone con diverse « reti informali », in base alle tutele). Tale situazione fa ritenere necessario un intervento di riforma normativa al fine di aumentare i tassi di occupazione (regolare) italiani verso gli obiettivi di Lisbona e migliorare l'equità nella distribuzione delle opportunità occupazionali e delle tutele.

La riforma Biagi <sup>(41)</sup> si ispira alle indicazioni delineate nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (avviata nel 1997 con il Consiglio Europeo di Lussemburgo in ottemperanza al Trattato di Amsterdam) fondata sui pilastri di (i) occupabilità, (ii) imprenditorialità, (iii) adattabilità e (iv) pari opportunità.

L'analisi empirica e le argomentazioni presentate conducono a

---

<sup>(41)</sup> Il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 è entrato in vigore il 24 ottobre 2003.

ritenere la riforma Biagi un intervento non solo necessario ma anche efficace per migliorare la *performance* occupazionale italiana. In particolare, positivi effetti si avranno in termini di (i) maggiore diffusione dell'occupazione part-time, (ii) emersione di una parte di lavoro irregolare, (iii) miglioramento dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro e riduzione dei tempi di ricerca e (iv) aumento dell'investimento in capitale umano. Tuttavia, l'entità e i tempi dell'impatto occupazionale della riforma dipenderanno significativamente dai tempi e dall'intensità della ripresa economica europea (ed internazionale), dall'efficacia, in termini di sviluppo economico, delle politiche nazionali ed europee e dall'azione effettiva degli « attori sociali ».

La riforma Biagi è da intendere come un approdo importante di un percorso continuo di adeguamento della normativa ai mutamenti economici, sociali e organizzativi, nel rispetto delle tutele fondamentali dei lavoratori. È importante che la prossima tappa di tale processo di riforma porti alla opportuna e necessaria rimodulazione delle tutele attraverso la definizione, sulle intuizioni di Marco Biagi, di uno Statuto dei lavori.

## RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO E COMPATIBILITÀ ECONOMICA

PAOLO SESTITO (\*)

SOMMARIO: 1. Alcune premesse. — 2. Le aree di intervento del decreto. — 3. Il *workfare* per il tramite delle agenzie di somministrazione. — 4. Il contratto di apprendistato. — 5. Il contratto di inserimento. — 6. I regimi di sottocontribuzione e il lavoro accessorio.

### 1. Alcune premesse.

Il decreto legislativo n. 276 contiene innovazioni profonde nella regolamentazione del mercato del lavoro italiano. Esso infatti interviene sui processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro e definisce un nuovo *frame*, quello relativo alla somministrazione, per il lavoro interinale; al tempo stesso introduce, o rivede, molte fattispecie contrattuali flessibili. Il fatto che le innovazioni — pur mantenendosi nella tradizionale falsariga della « flessibilità al margine », già propria ad esempio anche del Pacchetto Treu del 1997 <sup>(1)</sup> — siano numerose e profonde ne rende sistemici gli effetti.

Tale sistemicità di per sé richiederebbe una valutazione da condurre in un'ottica di « equilibrio generale », non basata cioè sulla semplice sommatoria delle modifiche al margine plausibilmente ascrivibili all'introduzione di ciascuna singola fattispecie contrattuale. L'occupazione connessa con ogni nuova fattispecie contrattuale non va mai

---

(\*) *Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non necessariamente coinvolgono le Istituzioni di appartenenza. Desidero peraltro ringraziare per l'aiuto prestato nella definizione e quantificazione di molti degli scenari qui predisposti Salvatore Pirrone.*

<sup>(1)</sup> Per una descrizione di questa strategia di riforma del mercato del lavoro, con evidenziazione anche dei suoi limiti, si rimanda a P. SESTITO, *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, Roma, 2002.

considerata come totalmente aggiuntiva, l'introduzione di quella nuova fattispecie in buona misura avvenendo a discapito di altre modalità contrattuali. Nell'attuale contesto italiano, questo principio generale è ancor più valido visto che le diverse fattispecie contrattuali continuano a configurarsi come alternative « vie di fuga » da un *frame* generale che rimane ancora formalmente intaccato. Ciò comporta che la flessibilità al margine tende comunque ad avere, quando valutata in termini di occupazione netta aggiuntiva complessiva, ritorni decrescenti anche per via del possibile « cannibalismo » tra i diversi strumenti flessibili che vengono (e già sono stati in passato) introdotti <sup>(2)</sup>. Al di là dei limiti che possono risulterne per la strategia della flessibilità al margine, ciò che qui preme sottolineare è come questa sostituibilità tra le diverse opzioni di flessibilità ne rende particolarmente ardua una valutazione degli effetti economici. In linea di principio sarebbe infatti necessario tener conto, per l'appunto in un'ottica di equilibrio generale, di tutte le interazioni in questione.

L'uso di una simile prospettiva è però nei fatti precluso dalla indisponibilità di modelli del mercato del lavoro sufficientemente dettagliati, rispetto al variegato novero delle fattispecie contrattuali preesistenti e di nuova introduzione. Per molti aspetti, ad essere carente non è solo la modellistica, ma la stessa fotografia della situazione esistente, visto che di talune fattispecie contrattuali preesistenti non si conoscono bene le dimensioni e ben poco si sa dello stesso legame tra dato amministrativo e dato statistico. Se ad esempio si

---

(<sup>2</sup>) In quanto detto comunque si suppone un nesso positivo tra *performance* occupazionale e flessibilità del mercato del lavoro. In realtà è da ricordare come, al di là delle difficoltà definitorie del concetto di flessibilità, ad un mercato più flessibile corrisponda un'occupazione più variabile e più differenziata, non direttamente e non necessariamente un'occupazione mediamente più elevata. Il fatto che questa possa essere più elevata in un mercato più flessibile ha a che fare con possibili effetti indiretti della maggiore flessibilità — rispetto al comportamento dei salari, alla possibilità di favorire modifiche strutturali nel sistema produttivo ed il suo adeguamento in termini di composizione settoriale, moduli organizzativi ecc., ed alla possibilità che vengano effettivamente sfruttate occasioni lavorative « marginali » e profittevoli solo a determinate condizioni. Tenuto conto del punto di partenza dell'Italia, tali possibilità, in particolare l'ultimo aspetto ora citato, presumibilmente sono ancora rilevanti e giustificano l'assunto implicito prima adoperato sulla presenza di un nesso positivo tra occupazione aggregata e flessibilità. Su tale assunto, e specularmente sui rischi della flessibilità, in particolare di quella « al margine », si rimanda comunque al già citato P. SESTITO, *Il mercato del lavoro in Italia*, cit.

considerano le collaborazioni coordinate e continuative <sup>(3)</sup>, si deve ricordare che circa le stesse si dispone di dati aggiornati solo sul numero degli *iscritti* alla speciale gestione istituita ai sensi della legge n. 335 del 1995 (quasi 2,5 milioni al 31 dicembre 2002), un numero che è però ben più alto di quello relativo al totale dei *contribuenti* che in un dato anno abbiano effettivamente percepito redditi della specie — l'ultima valutazione disponibile in proposito risale al 1999, quando circa il 73 per cento degli iscritti (al 31 dicembre) risultava aver versato contributi nell'anno, una quota in calo rispetto all'86 per cento di 3 anni prima, visto che la cancellazione dallo *status* di iscritti avviene comunque con ritardo — numero che è a sua volta comunque più elevato del *volume di lavoro* che quella fattispecie contrattuale effettivamente rappresenta nella media di un dato anno, visto che non tutti quei contribuenti sono impegnati per tutti i 12 mesi dell'anno <sup>(4)</sup>. L'eterogeneità di situazioni che si nascondono dietro il fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative, e la connessa difficoltà di autopercezione del proprio *status* dei collaboratori, comportano inoltre che non è facile capire se gli individui in questione si autoclassifichino tra gli occupati autonomi o tra quelli alle dipendenze all'interno della rilevazione sulle forze di lavoro <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Su cui si vedano i contributi di L. CASTELVETRI e di R. CONTINISIO nella Parte I, Sez. (B).

<sup>(4)</sup> I dati citati su iscritti e contribuenti alla speciale gestione prevista dalla legge n. 335 del 1995 sono ottenuti come sommatoria di teste. Nella stima del volume di lavoro connesso con la fattispecie in questione si dovrebbe invece tener conto della durata effettiva della prestazione, in termini di settimane e mesi (ed anche ore ove si volesse computare un dato in termini di unità a tempo pieno equivalente). Solo quest'ultimo dato, sensibilmente più basso del numero di contribuenti atteso che molte delle collaborazioni sono di breve durata — come evidenziabile dai dati sui redditi connessi e dal fatto che molti soggetti cumulano, anche nello stesso anno, collaborazioni ed altri rapporti di lavoro (nel 1997 un quarto circa dei contribuenti nell'anno risultavano avere anche versamenti contributivi come lavoratori dipendenti o come artigiani o commercianti; cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto di monitoraggio*, n. 1-2001, Scheda n. 12) — è comparabile col dato sull'occupazione complessiva come stimata nei conti nazionali o nella rilevazione sulle forze di lavoro.

<sup>(5)</sup> Da questo punto di vista sarebbe profondamente scorretto stimare il lavoro c.d. atipico sommando i collaboratori desunti dalla fonte amministrativa — per di più considerando gli iscritti alla gestione e non il volume di lavoro medio annuo dei soli contribuenti — al dato (medio annuo) sui lavoratori dipendenti a tempo determinato desunti dalla rilevazione sulle forze di lavoro. Molti collaboratori potrebbero infatti autopercepirsi come lavoratori dipendenti a tempo determinato e come tali classificarsi nella rilevazione sulle forze di lavoro. Problemi sussistono anche nella connessione tra



Sperabilmente anche per effetto del decreto n. 276, che contiene specifiche previsioni in tema di rafforzamento del monitoraggio sulle politiche del lavoro, il quadro statistico ora descritto potrà migliorare nei prossimi anni. Nella prospettiva di una valutazione *ex post* delle innovazioni prodotte dal decreto n. 276 questo potrà consentire di meglio verificare quei fenomeni di sostituzione tra i vari strumenti flessibili prima ricordati.

Qui, in sede di valutazione *ex-ante*, si è invece seguita la prassi standard di considerare le singole innovazioni prodotte dal decreto n. 276 cercando di evidenziare gli effetti diretti, di passaggio da una fattispecie contrattuale all'altra, delle modifiche prodotte, ma rinunciando ad una valutazione di equilibrio generale degli effetti complessivi, su PIL e occupazione, della Legge Biagi. Così facendo, ci si attiene peraltro alla prassi di valutazione della compatibilità finanziaria prevista dalla normativa vigente in sede di introduzione di modifiche normative — valutazione che considera solo gli effetti diretti e non anche quelli di ordine macroeconomico e legati al mutamento dei macroaggregati relativi a PIL ed occupazione. La possibile presenza di mutamenti del quadro macroeconomico viene infatti scontata solo in sede di definizione del quadro macroeconomico e finanziario complessivo, laddove è col DPEF che si recepiscono tutte le modifiche al quadro macroeconomico conseguenti le svariate innovazioni legislative programmate. Per quanto tale prassi abbia innegabili meriti — riducendo i rischi di arbitrarietà ed incoerenza che si avrebbero effettuando una pluralità di valutazioni complessive separatamente condotte a partire dai singoli interventi legislativi — va detto che essa è senz'altro limitativa in un caso come quello qui considerato, caratterizzato da

---

lavoro a tempo determinato, così come identificato nell'indagine sulle forze di lavoro, e fattispecie contrattuali a tempo determinato, così come desumibili dalle fonti amministrative e dal dato normativo. I rispondenti all'indagine fanno riferimento non solo e non tanto alla caratterizzazione giuridica del contratto, che in molti casi non conoscono con precisione, quanto alla loro percezione della stabilità e continuità del rapporto effettivo. Non deve perciò stupire che il volume di lavoro connesso con l'apprendistato o con i contratti di formazione e lavoro stimato nell'indagine Istat è sistematicamente inferiore a quello per cui le imprese ottengono sgravi contributivi, o, viceversa, il fatto che vengano classificati dal rispondente come a tempo determinato rapporti che lo stesso rispondente dichiara essere in corso da un numero di anni superiore alla durata massima teorica della fattispecie contrattuale a termine: cfr. per delle quantificazioni, che evidenzerebbero una possibile sottostima dell'incidenza del lavoro a termine nei dati tratti dall'indagine forze di lavoro, il citato *Rapporto di monitoraggio* del marzo 2003, Box 1.

profonde innovazioni sistemiche. In effetti, se l'auspicio del legislatore fosse pienamente rispettato e le innovazioni determinate dal decreto n. 276 producessero più occupazione regolare e, in minor misura, maggiori *chances* di sviluppo del PIL <sup>(6)</sup>, è plausibile ritenere che si avrebbe un significativo effetto positivo sui conti pubblici. Tenuto conto delle difficoltà prima dette, si è però mantenuto l'approccio tradizionale rinunciando ad esplicitare qualsivoglia ragionamento, come detto alquanto arduo da farsi, sugli effetti complessivi del decreto n. 276. L'analisi condotta rientra perciò di fatto nella tradizione della valutazione del quadro delle compatibilità finanziarie della legislazione.

Un'altra semplificazione che si adoperava in quanto segue è il concentrarsi sugli effetti « a regime » delle singole innovazioni, senza esplicitare il comunque lento processo di modifica che presumibilmente si avrà nei fatti. In realtà va sottolineato come i tempi con cui il decreto n. 276 esplicherà i suoi effetti saranno presumibilmente non brevi. Una certa lentezza è insita tanto nel tradizionale rinvio, da parte del legislatore, a successivi interventi di regolazione delle parti sociali, quanto alla oggettiva complessità di taluni passaggi, complessità accresciuta dagli assetti istituzionali odierni — con un intersecarsi di competenze in capo a province, regioni e Stato centrale — e dallo stesso sovrapporsi di fattispecie contrattuali che vengono a intersecarsi l'una con l'altra, con necessità di chiarificazioni ulteriori e un lento apprendimento da parte degli operatori del nuovo quadro di convenienze.

Il lento esplicitarsi di molte delle innovazioni ha addirittura indotto, nella polemica giornalistica immediata, a parlare di una riforma solo « virtuale ». Si tratta in realtà d'un giudizio piuttosto ingeneroso, visto che il legislatore — da questo punto di vista venendo anzi tacciato di un decisionismo lesivo della pratica del dialogo sociale — ha previsto scadenze entro le quali il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è chiamato ad intervenire per « forzare » il raggiungimento delle necessarie intese tra le parti e che, in diverse materie (cfr. ad esempio il part-time), ha previsto che, in assenza di interventi della contrattazione collettiva, si possa procedere con intese tra il singolo lavoratore

---

<sup>(6)</sup> Che una riforma che innalzi il PIL in via permanente possa (in misura significativa) autofinanziarsi è un dato piuttosto ovvio. Meno ovvio è che anche un temporaneo innalzamento della dinamica dell'occupazione regolare, per dato sentiero di sviluppo del PIL, possa avere effetti positivi sui conti pubblici, il canale in questione essendo legato alla emersione di base imponibile ed alla relativamente elevata incidenza delle imposte nel caso dei redditi da lavoro ufficiali.

e la singola impresa. Ciò detto, è però senz'altro vero che in molti campi solo lentamente le innovazioni del decreto n. 276 esplicheranno i loro effetti.

In particolare è plausibile che solo lentamente emergeranno nuovi equilibri nel mercato dell'intermediazione. Ciò sembra plausibile tanto per gli operatori privati, visto che al momento i soli soggetti che paiono in grado di posizionarsi abbastanza velocemente ai nastri di partenza sono le agenzie di lavoro interinale, quanto per quelli pubblici e per i meccanismi di interazione tra gli uni e gli altri, all'interno della borsa nazionale del lavoro e tramite i meccanismi di accreditamento in base ai quali determinate funzioni « pubbliche » (7) potranno essere svolte da soggetti diversi dal servizio pubblico in senso proprio. In proposito è da ricordare che le esperienze fatte negli altri Paesi che hanno optato per l'introduzione di meccanismi di mercato nel *delivery* di queste funzioni pubbliche (8) è che solo lentamente un mercato di tale tipo emerge. Nel caso italiano va poi detto che molte delle scelte sono di fatto demandate al livello regionale, non essendo del tutto chiaro, a parere di chi scrive, se il meccanismo prefigurato è di pura equiparazione di operatori diversi (purché accreditati) a quello pubblico o di *outsourcing* di specifici servizi concreti. Dire che potranno emergere modelli diversi a seconda delle diverse regioni, anche sulla base delle peculiari scelte politiche e tradizioni istituzionali, sarebbe comunque semplicistico. Specie per quanto attiene le funzioni di verifica di determinate condizioni con valenza amministrativa (lo stato di disoc-

---

(7) L'uso del termine funzioni pubbliche è qui fatto in senso non tecnico-giuridico. Non ci si riferisce tanto alle funzioni di intermediazione che comunque, pur potendosi configurare come un pubblico servizio, sono ormai tranquillamente esercitabili da operatori privati in una logica di mercato (regolamentato). Piuttosto ci si riferisce a quelle attività di fornitura di servizi a soggetti che siano ritenuti *target* di determinate politiche (possono essere attività concretamente propedeutiche a quelle funzioni di intermediazione ma disegnate e « indirizzate » sulla base di obiettivi di *policy* e con ricorso a risorse pubbliche) ed a quelle attività di « controllo » di determinate condizioni rilevanti da un punto di vista amministrativo (magari proprio perché discendono diritti-doveri di accesso a quegli interventi). Con riferimento alla letteratura economica, le attività in questione sono identificabili con il « *treatment* » di determinati soggetti e con il controllo delle regole di accesso a determinati benefici (o doveri).

(8) Le esperienze più rilevanti sono probabilmente quelle australiana (cfr. OECD, *Review of Labour Market Policies in Australia*, OECD, Paris, 2001) e olandese (cfr. S. LUDO, G. STEURS, *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands*, OECD, DEELSA Occasional Paper, ottobre 2002).

cupazione ad esempio), si va infatti ad impattare su diritti e doveri definiti a livello nazionale e comportanti un impiego di risorse finanziarie nazionali (incentivi all'impiego e/o ammortizzatori <sup>(9)</sup>). L'uso di tali risorse nazionali, specie ove queste si accrescessero come implicito nell'idea di un rafforzamento degli ammortizzatori sociali, difficilmente potrà perciò vedere tagliato fuori dal gioco il livello nazionale di regolazione.

Sempre in tema di mercato dell'intermediazione, considerazioni analoghe sulla lentezza dei processi che emergeranno possono farsi anche con riferimento alle interazioni, riguardanti non solo operatore pubblico in senso stretto e soggetti accreditati ma anche tutti quelli autorizzati, all'interno della borsa nazionale del lavoro. In effetti di questa il decreto n. 276 definisce finalità e architettura essenziali, ma non definisce univocamente un vero e proprio gestore della borsa, il modello prefigurato essendo quello di una *partnership* tra regioni e Governo centrale, con un obbligo di connessione di tutti gli (altri) operatori alla rete.

Dal punto di vista che qui più strettamente interessa, la quantificazione degli effetti diretti sui conti pubblici delle diverse innovazioni prodotte dal decreto, la lentezza dei processi ora descritti ha però una rilevanza limitata. Di fatto le previsioni fatte dal decreto mirano a meglio ordinare, chiarendo alcune finalità in tema di borsa nazionale del lavoro e introducendo anche importanti innovazioni come quella dell'uso a fini statistici e di monitoraggio delle informazioni di origine amministrativa, processi che sono o dovrebbero essere già in corso e per i quali un volume di risorse finanziarie, di origine nazionale o legata al QCS 2000-06, già esiste. Dire se queste sono sufficienti è ovviamente sempre difficile, ma senz'altro la situazione odierna non è quella del

---

<sup>(9)</sup> Un'evoluzione da taluni auspicata è che, in coerenza con il fatto che il modello di *delivery* delle funzioni pubbliche ora dette oltre che la definizione di dettaglio di molti interventi concreti dovrebbero sempre più emergere come qualcosa di regionalmente definito, anche incentivi ed ammortizzatori divengano una competenza delle regioni. Quale che sia la *ratio* tecnico-giuridica di tale auspicio, a parer di chi scrive una simile evoluzione pare, al tempo stesso, poco plausibile e poco auspicabile. Poco plausibile perché richiederebbe una capacità fiscale autonoma in capo alle regioni di non poco conto. Poco auspicabile perché, proprio per via dei profondi differenziali territoriali che caratterizzano l'Italia e per ovvi motivi di *pooling* assicurativo dei rischi, demandare al livello regionale le funzioni redistributive ed assicurative implicitamente insite nell'operare di incentivi all'occupazione e negli ammortizzatori sociali appare illogico.

1997 — quando il decreto legislativo n. 469 trasferì le competenze in materia di servizi pubblici per l'impiego a regioni (e province) senza alcuna previsione finanziaria — e quello delle risorse finanziarie non è forse il nodo cruciale. L'unico aspetto della regolazione dei servizi all'impiego che direttamente rileva ai nostri fini in questa sede è forse la previsione dei meccanismi di *workfare* di cui all'articolo 13, per i quali va detto che difficilmente il meccanismo entrerà immediatamente a regime, per cui la stima di seguito riportata, oltre che piuttosto ipotetica, è comunque da situare in un futuro imprecisato.

I più rilevanti problemi di *timing*, per quanto attiene le ripercussioni del decreto n. 276 sui conti pubblici qui esaminate, concernono la gradualità dell'estendersi dell'apprendistato e del passaggio dai contratti di formazione e lavoro (cfl) ai contratti di inserimento (cil). Nei paragrafi successivi queste questioni verranno considerate facendo riferimento ai possibili effetti « a regime ». La tempistica dei diversi processi dipenderà tanto dalla naturale gradualità con cui le nuove opportunità contrattuali verranno conosciute e quindi applicate dalle imprese — processo di adeguamento che è sempre naturalmente lento e che comunque, trattandosi di incentivi che agiscono in sede di assunzione di nuovo personale è comunque vincolato dal fatto di agire con riferimento al *turnover* occupazionale e non allo *stock* pregresso di occupati <sup>(10)</sup> — quanto dalla predisposizione di alcuni passaggi regolamentativi affidati alle parti sociali e/o all'Amministrazione. In particolare, per i contratti di inserimento (cil) vi è un rinvio alla contrattazione collettiva che dovrebbe intervenire, entro 5 mesi dalla promulgazione della legge, per definire le modalità operative dei progetti di inserimento che sono prerequisito del cil, con un eventuale intervento in funzione di supporto a tale concerto tra le parti in capo al Ministero e da espletare nei 4 mesi successivi. Anche assumendo un *iter* veloce è perciò difficile immaginare che il processo di graduale utilizzo del nuovo strumento possa partire prima della primavera del 2004. Plausibilmente più veloce appare in realtà il graduale venir meno dei cfl — contratti la cui vita media effettiva è di poco superiore ai 12 mesi (e la cui durata massima teorica comunque non supera i 24 mesi)

---

<sup>(10)</sup> Una vicenda analoga ha del resto caratterizzato anche il *bonus* occupazionale previsto dalla legge n. 388/2000, pur ben più generoso e caratterizzato da una platea di beneficiari alquanto estesa e quindi non comportante necessità di particolari aggiustamenti. I flussi di spesa mensile crebbero infatti gradualmente, stabilizzandosi solo dopo circa 20 mesi.

— anche ove si tenga conto del fatto che a quelli preesistenti dovrebbero poter continuare ad aggiungersi quelli avviabili a valere su autorizzazioni concesse entro il 24 ottobre <sup>(11)</sup>. Quanto poi all'apprendistato, che è comunque la voce di maggior rilevanza, è da tener conto del fatto che l'estensione da 25 a 29 anni del limite di età superiore e l'allentamento del vincolo di durata massima dell'apprendistato (cfr. oltre) avranno effetti solo lentamente, essendo l'uno demandato (senza spazio per interventi sostitutivi da parte delle Amministrazioni Pubbliche) alla contrattazione collettiva e comunque rimandato al momento in cui gli attuali contratti di apprendistato giungano alla scadenza massima oggi previdente, l'altro alla naturale lentezza dei processi demografici <sup>(12)</sup>. Nel complesso è perciò plausibile che nel 2004 i conti pubblici risentano favorevolmente delle innovazioni in questione (con una spesa minore di quella a regime).

## 2. Le aree di intervento del decreto.

La profondità e la pervasività dei mutamenti previsti qualificano l'intervento operato. Come detto, si interviene sia sulla struttura dei processi di *job matching* e sia sul novero delle fattispecie contrattuali. Dal primo punto di vista si apre maggiormente il mercato dell'intermediazione — prevedendo la possibilità di intermediari polifunzionali all'interno d'un regime nazionale unico di autorizzazione, introducendo il c.d. *staff leasing* (quale fattispecie peculiare del contratto di somministrazione di manodopera, al cui interno è anche il lavoro interinale) e delineando un sistema integrato di cooperazione informativa tra operatori pubblici e privati, autorizzati ed accreditati (questi

---

<sup>(11)</sup> Sullo *stock* di contratti autorizzati e non ancora avviati, e sui ritardi tra autorizzazione e successivo effettivo avviamento, non si dispone di valutazioni puntuali. Anche tenendo conto del fatto che le autorizzazioni non necessariamente hanno, ai sensi della normativa previgente, una scadenza temporale di utilizzo, nella prassi corrente non sembrano esservi casi di utilizzo estremamente ritardato delle autorizzazioni, la ragione essendo anche il fatto che comunque le autorizzazioni identificano tanto un datore di lavoro quanto un lavoratore specifico, che presumibilmente hanno già concordato il successivo avviamento. È perciò plausibile che gli ultimi cfl vengano posti in essere prima che i nuovi cfl effettivamente partano.

<sup>(12)</sup> Un esempio specifico in proposito può essere desunto dalla precedente vicenda del contratto di apprendistato che la legge n. 196 del 1997 aveva esteso ai soggetti sino a 24 anni di età ed alle qualifiche di più basso contenuto professionale. Di nuovo per evidenze quantitative si rimanda ai citati *Rapporti di Monitoraggio* del MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI.

ultimi identificati a livello regionale e abilitati a svolgere specifiche attività di natura « pubblicitica » in tema di servizi per l'impiego). Dal secondo punto di vista, oltre al già citato *staff leasing* ed alla rivisitazione del lavoro interinale, si introducono nuove fattispecie contrattuali — il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il lavoro a progetto (con implicita revisione delle collaborazioni coordinate e continuative; cfr. oltre) e le prestazioni occasionali di tipo accessorio — e si rivede nel senso della maggiore flessibilità d'uso il regime del part-time; pur non intervenendosi direttamente su ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione — materie in quanto tali oggetto del disegno di legge delega n. 848 *bis* attualmente all'esame del Parlamento — si rivedono le fattispecie relative ai c.d. contratti a causa mista, con dirette implicazioni sul sistema degli incentivi finanziari all'occupazione, e, nell'arricchire i meccanismi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ivi inclusa la previsione di specifiche ipotesi di *workfare*, si incide potenzialmente sulla stessa area degli ammortizzatori sociali.

In quanto segue non si vuole trattare di tutte le aree tematiche, ma ci si concentra su quelle che direttamente ed in maniera più rilevante possano comportare mutamenti negli oneri per i conti pubblici. Non si tratterà perciò dei mutamenti nei processi di *job matching*, dell'inquadramento dell'interinale all'interno del contratto di somministrazione e dello *staff leasing*, limitandosi per tutti gli aspetti connessi con l'incontro tra domanda ed offerta a considerare la questione del *workfare* di cui all'articolo 13. Quanto alle fattispecie contrattuali, l'attenzione sarà prioritariamente rivolta all'introduzione del contratto di apprendistato e di quello di inserimento ed al connesso venir meno degli sgravi contributivi connessi coi contratti di formazione e lavoro.

Non si affronterà invece la questione della rivisitazione del part-time che pure, dal punto di vista dei riflessi occupazionali, plausibilmente avrà una notevole rilevanza. In estrema sintesi, la rivisitazione del part-time ha interessato soprattutto il rafforzamento della possibilità per l'impresa di ricorrere al lavoro supplementare — con un rinvio alla contrattazione collettiva nel caso del part-time orizzontale ed alla disciplina generale per gli altri — e di far ricorso alle c.d. clausole elastiche (con anche possibilità di variazioni in aumento della durata della prestazione nel part-time verticale e misto). Per queste ultime, si prevede in particolare un rinvio alla contrattazione collettiva e si prevede la necessità del consenso, ma facendo venir meno il c.d. ripensamento, del lavoratore, con presenza di un'indennità retributiva solo in caso di mancanza di quegli elementi. Altri due importanti aspetti della flessibilizzazione del part-time, dal lato del-

l'impresa, riguardano il fatto che in assenza di previsioni della contrattazione collettiva, anche onde evitare che la riforma rimanga inattuata, la singola impresa ed il singolo lavoratore potranno accordarsi e la possibilità di avere clausole elastiche anche nel caso di rapporti di lavoro a tempo determinato. Per effetto di queste modifiche il « nuovo » part-time si configura come un contratto senz'altro più « flessibile » per l'impresa e l'interesse per le imprese a ricorrere al part-time dovrebbe accrescersi. Il rischio speculare è che possa esservi un minore interesse dal lato del lavoratore, soprattutto in quelle fattispecie in cui il part-time non è soluzione temporanea, o anche ripiego temporaneo a fronte dell'impossibilità di trovare altre occasioni lavorative, ma schema duraturo lungo il quale il lavoratore abbia organizzato la propria vita. Potrebbe discenderne una crescita del part-time, specie se altri elementi spingeranno ad accrescere l'offerta di lavoro a tempo ridotto, soprattutto della componente femminile, ma con una maggiore incidenza di quello che, nei dati dell'indagine sulle forze di lavoro, è qualificato come part-time involontario (ovverosia come part-time accettato in mancanza di altre possibilità). Alla luce dell'ancora bassa diffusione del part-time nel nostro Paese una simile evoluzione è, a parere di chi scrive, da valutare positivamente. Inoltre, va detto che il rischio di un minor interesse nel part-time « flessibile » da parte del lavoratore non va enfatizzato eccessivamente: la soddisfazione del lavoratore più che dalla presenza di tutele formali dipende dalla effettiva disponibilità di *chances* alternative nel mercato — come già oggi evidenziato dal fatto che, ad esempio, pur con la stessa regolamentazione generale il part-time involontario è più diffuso nel Mezzogiorno, ove le alternative sono comunque più scarse, che nel più prospero nord; l'eventuale costo della flessibilità per il lavoratore, in un mercato meglio funzionante, potrà trovare inoltre compensazione in una retribuzione più elevata. Nella misura in cui il mercato del lavoro nel suo complesso, e quello delle prestazioni a tempo parziale in particolare, divenga più fluido e « spesso », il venir meno delle tutele regolamentari per il lavoratore non dovrebbe avere effetti perversi. Dal punto di vista dei guadagni e dei costi che ne potranno derivare per i conti pubblici, ove si trascuri la complessa questione, qui accantonata, della possibile variazione nel volume di lavoro complessivo, la questione del part-time può però essere trascurata <sup>(13)</sup>.

Similmente ci si limiterà a pochi cenni anche in merito alla

---

<sup>(13)</sup> Si vedano peraltro le considerazioni esposte nel paragrafo finale a partire dalla fattispecie del lavoro ripartito.



questione del lavoro a progetto, non perché intrinsecamente irrilevante ma di nuovo perché, dal punto di vista qui adoperato, non si pongono particolari problemi di riequilibrio tra contribuzioni versate e future prestazioni previdenziali. In sostanza la nuova norma dice che il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa resta possibile nella vecchia forma soltanto per taluni soggetti e fattispecie (principalmente pensionati di vecchiaia, soggetti iscritti ad albi professionali e prestazioni occasionali, cioè inferiori ai 30 giorni e sino a 5 mila euro annui di corrispettivo), mentre richiederà la presenza di un progetto, per definizione a termine, negli altri casi. I lavori a progetto così qualificabili godranno di una serie di tutele prima assenti nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa: sospensione del rapporto in caso di malattia e infortunio, sua sospensione e proroga in caso di gravidanza, applicazione delle norme sulla sicurezza ed igiene del lavoro qualora la prestazione avvenga presso il committente, implicita tutela insita nel fatto che al progetto è connesso un termine, prima del quale la risoluzione del contratto richiederà la giusta causa o causali e modalità da fissare *ex-ante*.

Le critiche sollevate a questa innovazione riguardano da un lato la natura minimale, diversa da quella dei rapporti di lavoro subordinato, delle tutele in questione, dall'altro il timore che molti degli attuali rapporti di collaborazione coordinata e continuativa non possano essere trasformati in lavori a progetto — o possano esserlo soltanto una o due volte, ma non di più perché la reiterazione renderebbe evidente che non si tratta in realtà di rapporti legati a un progetto specifico, il che farebbe scattare l'equiparazione al lavoro subordinato — e che possano quindi scomparire (o finire nel sommerso). Il timore è senz'altro fondato perché è vero che talune collaborazioni coordinate e continuative oggi esistenti sono dei rapporti subordinati « mascherati », che sopravvivono soltanto perché dimostrare la presenza della subordinazione è cosa ardua e perché producono servizi lavorativi che hanno un mercato solo perché a basso costo <sup>(14)</sup>. Il timore è però

---

<sup>(14)</sup> La struttura di costo del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa prevede sia minori oneri previdenziali e sia una maggiore « flessibilità » rispetto ad elementi quali computo delle ferie, indennità di malattia ecc. Il fatto che di questi minori oneri benefici l'impresa e non il lavoratore (con conseguente innalzamento della retribuzione, al limite sino all'invarianza del costo del lavoro complessivo rispetto ad una ipotetico rapporto di lavoro subordinato) dipende ovviamente dalla situazione di mercato e non tanto dalle formali previsioni normative; su di ciò anche influisce il fatto

probabilmente eccessivo perché molti rapporti di collaborazione coordinata e continuativa sono *de facto* già a termine: l'individuazione di un progetto non dovrebbe risultare così ardua e comunque il problema della impossibilità di replicare in capo allo stesso soggetto, e da parte della stessa impresa, una successione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto fa il paio con l'impossibilità di replicare indefinitamente una successione di rapporti subordinati a termine, un vincolo che non pare essere così eccessivo per le imprese, stante il fatto che molti rapporti a termine, così come molte collaborazioni coordinate e continuative, tendono a trasformarsi in altro, per iniziativa dell'impresa, che fidelizza il lavoratore e lo « stabilizza », o del lavoratore, che trova di meglio. Laddove il grado di autonomia della prestazione lavorativa — ma non magari la presenza d'un termine predefinito o predefinibile — sia elevato, la transizione avverrà verso il lavoro autonomo vero e proprio, magari nella forma dell'associazione in partecipazione. Se anche ciò non dovesse risultare possibile è infine da tener conto del fatto che l'alternativa non è necessariamente tra sommerso o scomparsa del posto di lavoro che, ove trasformato in rapporto di lavoro subordinato standard, avrebbe un notevole aggravio di costo: nell'area del lavoro subordinato le altre parti della Legge Biagi mettono infatti a disposizione una panoplia di tipologie contrattuali che possono essere assai appetibili per l'impresa. Anziché una scomparsa delle collaborazioni coordinate e continuative a vantaggio del lavoro sommerso, ne conseguirà un complesso rimescolamento tra tipologie lavorative — da un lato verso il lavoro autonomo (in particolare le associazioni in partecipazione) e dall'altro verso il lavoro subordinato, con una maggiore peculiarità delle collaborazioni coordinate e continuative. I confini precisi di questa evoluzione dipenderanno in primo luogo dall'evoluzione del prelievo contributivo sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e sulle associazioni in partecipazione. In prima battuta, però, il fatto che queste fattispecie comportino minori diritti previdenziali futuri oltre che minori entrate contributive, do-

---

che il danno che ne percepisce il lavoratore — in termini ad esempio di minori diritti previdenziali in caso di collaborazione coordinata e continuativa rispetto ad un ipotetico rapporto di lavoro subordinato — può essere limitato — ad esempio laddove il lavoratore abbia la ragionevole aspettativa di aver accesso in futuro solo ai trattamenti assistenziali di base e di non trarre comunque beneficio dall'accumulo di ulteriori contributi che si configurano come una vera e propria imposta — e comunque lontano nel tempo — e quindi ben poco considerato da un soggetto che correntemente sia caratterizzato da vincoli di liquidità.

vrebbe portare ad effetti sui conti pubblici rilevanti solo da un punto di vista di cassa, visto che gli oneri contributivi sono dell'oggi e le prestazioni previdenziali in buona misura dovute nel futuro. Per questo motivo, nelle valutazioni qui riportate ci si astiene dal considerare il lavoro a progetto <sup>(15)</sup>.

Tenuto conto delle esclusioni ora ricordate, nei paragrafi che seguono ci si concentra pertanto su quattro aspetti:

- 1) i meccanismi di *workfare*;
- 2) la riforma del contratto di apprendistato;
- 3) l'introduzione del contratto di inserimento;
- 4) le questioni connesse con le « sottocontribuzioni » previste per il lavoro intermittente (per i periodi in cui vi sia indennità di disponibilità), il lavoro ripartito e il lavoro accessorio.

### 3. Il *workfare* per il tramite delle agenzie di somministrazione.

L'articolo 13 <sup>(16)</sup> introduce la possibilità, a valere su norme regionali (ed in via provvisoria a seguito di convenzioni), per agenzie autorizzate alla somministrazione di porre in essere azioni di *workfare*, a fronte di un « piano individuale di inserimento o reinserimento » che preveda « idonei interventi formativi » ed assumendo il lavoratore con

---

<sup>(15)</sup> Va in realtà precisato che l'affermazione riportata nel testo, pur se abituale nei casi della specie poiché non è prassi riconsiderare se una gestione previdenziale preesistente sia o meno prospetticamente in equilibrio finanziario (o muti le condizioni del suo equilibrio finanziario) laddove una nuova platea di soggetti entri nella stessa a parità di diritti e di doveri coi soggetti preesistenti, è valida solo in prima approssimazione. Come si argomenterà meglio nel paragrafo finale di questo contributo, sarebbe in effetti auspicabile poter considerare, in una ottica propriamente di equilibrio generale e proiettata al futuro, l'evoluzione di entrate contributive e prestazioni previdenziali, tenendo anche conto del fatto che le prestazioni previdenziali, future e correnti, hanno componenti parametrate ai contributi e componenti puramente assistenziali o comunque sottoposte alla c.d. prova dei mezzi. Laddove accedano ad una determinata gestione soggetti che altrimenti avrebbero beneficiato di trattamenti assistenziali, ne potrebbe risultare, rispetto allo *status quo* iniziale, un beneficio netto prospettico per i conti pubblici, poiché l'aumento delle prestazioni future è in realtà più limitato di quello della massa contributiva corrente; viceversa, l'introduzione di una gestione speciale a diritti « ridotti » potrebbe avere costi prospettici alquanto ampi laddove la riduzione delle entrate contributive non abbia eguale corrispondenza nella riduzione delle prestazioni future, comunque garantite entro un dato livello minimo. È evidente che valutazioni di questo tipo richiederebbero però un modello alquanto complesso, che esula dagli obiettivi di questa nota.

<sup>(16)</sup> Cfr. il contributo di L. DEGAN, P. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

un contratto di almeno sei mesi di durata. Tali azioni sono possibili sia nei confronti di disoccupati che non percepiscano ammortizzatori che nei confronti di quanti percepiscano ammortizzatori, in quest'ultimo caso l'agenzia potendo detrarre dal compenso dovuto al lavoratore interessato — che in questo caso deve essere assunto con contratto di durata non inferiore a 9 mesi — quanto da questi percepito a titolo di prestazione temporanea di disoccupazione e similari. Rispetto al lavoratore che così assunto dall'agenzia rifiutasse « reiteratamente » prestazioni di lavoro « congrue », l'agenzia avrebbe anche un potere di sospensione dal trattamento <sup>(17)</sup>, la somministrazione di lavoro potendo comunque operare in deroga dal regime generale fissato nello stesso decreto.

In sostanza, l'ipotesi prospettata è quella di una agenzia che si « prenda in carico » dei disoccupati, avendo così per definizione un forte incentivo a impiegarli sul mercato; l'incentivo a prendersi in carico tali disoccupati verrebbe maggiorato nel caso di quanti siano coperti da un ammortizzatore, di fatto incamerato dall'agenzia. A porre in essere tali azioni sarebbero le agenzie di somministrazione autorizzate (con provvedimento di livello nazionale ai sensi degli articoli 4-6). A regime, il meccanismo si innescherebbe solo a seguito di un'iniziativa legislativa definita a livello regionale, prevedendosi anche la possibilità di definire in tale ambito una sorta di soggetto diaframma (da accreditare ai sensi dell'articolo 7 del decreto n. 276) che agisca in convenzione con le agenzie di somministrazione autorizzate e per mezzo del quale canalizzare risorse pubbliche, di regioni, CPI ed enti locali, che vadano ad aggiungersi alle risorse proprie delle agenzie di somministrazione nel finanziare la costituzione ed il funzionamento di tali processi. Nell'immediato, in assenza di normative regionali, il meccanismo di *workfare* potrà già avviarsi a seguito di convenzioni da definire, anche con l'ausilio delle agenzie tecniche del Ministero del lavoro (in sostanza Italia Lavoro), tra le agenzie di somministrazione, o loro associazioni di rappresentanza, e regioni, comuni e province.

Il rinvio alla normativa regionale ed a convenzioni specifiche rende difficile identificare i contorni precisi della novità introdotta. Nelle

---

<sup>(17)</sup> La sospensione del trattamento di mobilità viene, con formula un po' ambigua, prevista nel caso di lavoratori iscritti nelle relative liste con finalità esclusive di reimpiego, che però dovrebbero essere quei soggetti che, iscrivendosi alle liste ai sensi della legge n. 236 del 1993 (e non ai sensi della legge n. 223 del 1991), non percepiscono affatto il trattamento di mobilità.

valutazioni che seguono si astrae in particolare dalla possibilità che le regioni, i CPI e gli enti locali possano impiegare risorse aggiuntive per favorire l'operatività del sistema. Questa scelta è fatta per semplicità, ma va detto che la possibilità per il *policy maker* di rafforzare gli incentivi alle agenzie a prendersi in carico soggetti « difficili » — contrastando la naturale tendenza delle agenzie ad introdurre nello schema soggetti « facili », che avrebbero comunque trovato un lavoro da soli e per i quali per definizione lo schema rappresenta un esborso netto per l'erario (cfr. oltre) — è un elemento importante, pur se difficile da manovrare, al fine di aumentare la possibilità che lo schema produca occupazione aggiuntiva e non interessi solo soggetti che comunque avrebbero trovato lavoro. In ogni caso va ricordato che l'operatività in deroga dalle norme sulla somministrazione è subordinata alla presenza di « un piano individuale di inserimento o reinserimento (...), con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore (...) »<sup>(18)</sup>, elementi comunque non privi di costi di funzionamento.

Nelle valutazioni di seguito riportate si astrae dai possibili effetti indiretti sul sistema degli ammortizzatori sociali, nonostante che una estesa applicazione del principio di *workfare* dovrebbe portare ad effetti sistemici. Non si è perciò né ipotizzato che i premi e le sanzioni previsti nel meccanismo di *workfare* mutino i comportamenti dell'intero *pool* di disoccupati coperti da sussidi nel senso di accrescerne l'intensità di ricerca d'un lavoro, né che mutino i comportamenti di imprese e lavoratori che regolano il flusso di ingresso in quel *pool*<sup>(19)</sup>. Per semplicità di calcolo non si è neppure ipotizzato che vi sia un flusso effettivo di soggetti « sanzionati » che perdano il diritto ai

---

(18) Incidentalmente è da segnalare come non sia chiaro se detti elementi debbano essere messi in atto dalle strutture con funzioni pubblicistiche — i CPI e/o i soggetti accreditati di cui all'articolo 7 — o direttamente dalle agenzie di somministrazione che poi debbano implementare il meccanismo in questione, la mancata precisazione facendo desumere che possano esservi scelte differenziate nelle diverse regioni.

(19) Il primo effetto dovrebbe essere nel senso di rendere più « attivi », e quindi con una maggiore probabilità di uscita dalla disoccupazione, i lavoratori in questione, anche se è dubbio che questo mutamento possa generalizzarsi dalla platea di soggetti specificamente « trattati » dai meccanismi di *workfare* (per i quali quindi si definisca un piano individuale ecc.) all'intera platea di soggetti disoccupati. Il secondo effetto ha a che fare con il fatto che, quanto più il meccanismo di *workfare* sia efficace nell'accorciare i tempi di uscita dalla disoccupazione, tanto meno « dolorosa » diviene l'esperienza di disoccupazione, il che dovrebbe ridurre il disincentivo a transitare per la disoccupazione e accrescere i flussi di ingresso nella stessa.

trattamenti di disoccupazione, un aspetto su cui tra l'altro la norma dettata per questo caso specifico dal decreto n. 276 richiederebbe comunque un più attento raccordo con la definizione di offerta congrua ai sensi del decreto legislativo n. 181/2000 (come modificato dal decreto legislativo n. 297/2002) <sup>(20)</sup>. In effetti, la formulazione adoperata dal decreto n. 276 lascia forse qualche dubbio anche circa gli ammortizzatori considerati: a parte l'indennità di mobilità, esplicitamente citata, un primo quesito riguarda le indennità di disoccupazione, per le quali non è esplicitato se l'applicabilità vada limitata (come qui ipotizzato ai fini dei computi che seguono) ai trattamenti in costanza di disoccupazione escludendo quelli « a consuntivo » (in sostanza i trattamenti agricoli e quelli non agricoli con requisiti ridotti); non sembrerebbero esservi dubbi sull'applicabilità al caso dei lavori socialmente utili, che per molti aspetti sono forse il *pool* di soggetti da mobilitare *par excellence*, mentre sembrerebbe da escludere l'applicabilità ai lavoratori che usufruiscono di integrazione salariale (ordinaria o straordinaria), dato che questa interviene in costanza di rapporto di lavoro.

Ai fini della quantificazione degli effetti economico-finanziari di quanto descritto, le ambiguità sopra elencate sono state risolte nella maniera detta e, come rilevato, ipotizzando che non scattino le misure sanzionatorie proprie del meccanismo di *workfare*. In sostanza si è perciò considerato che le misure possano interessare tanto soggetti coperti da ammortizzatori quanto soggetti che non godano di alcun intervento di sostegno al reddito. In entrambi i casi, ma soprattutto nel primo, un parametro fondamentale nel definire le implicazioni finanziarie dello schema attiene al carattere effettivamente aggiuntivo dell'occupazione in questione: se a transitare per la politica sono soggetti che comunque sarebbero stati occupati, il beneficio per l'erario sarebbe inesistente laddove si tratti di soggetti non coperti da ammortizzatori — le finanze pubbliche avrebbero comunque incassato gli oneri contributivi connessi all'occupazione in questione — ed addirittura si avrebbe un esborso netto nel caso di soggetti coperti da ammortizzatori — questi comunque continuerebbero ad essere versati al lavoratore che transiti per lo schema, mentre sarebbero venuti a cessare laddove il lavoratore avesse in via autonoma trovato un lavoro.

Prima di esporre i risultati della quantificazione effettuata, che per

---

<sup>(20)</sup> Questa è demandata alle regioni, nell'ambito però di criteri fissati a livello nazionale anche per via delle implicazioni che da ciò discendono per l'accesso ad ammortizzatori e incentivi all'occupazione definiti a livello nazionale.

l'appunto distingue tra due fattispecie, quella di occupazione effettivamente aggiuntiva e quella di transiti nello schema di soggetti che comunque avrebbero trovato (e negli stessi tempi) un lavoro, va detto che la quantificazione considera solo gli esborsi netti legati a contribuzioni e prestazioni previdenziali correnti, tralasciando le implicazioni di natura fiscale (per le quali vale peraltro la stessa logica).

Nei dettagli le ipotesi della quantificazione sono riportate nella tabella 1. Nel caso di soggetti non coperti da ammortizzatori, l'incasso netto per l'erario è dato dai maggiori contributi ottenuti laddove l'occupazione sia effettivamente aggiuntiva. Un ragionamento simile vale per i soggetti coperti da ammortizzatori. In questo caso però, le maggiori entrate per l'erario (nel caso di occupazione aggiuntiva) sarebbero commisurate alle contribuzioni sul trattamento salariale (integrativo rispetto all'ammortizzatore) erogato dall'agenzia e non ad un salario « normale »; l'erario infatti continuerebbe a versare l'ammortizzatore ed a garantire i contributi figurativi al lavoratore. Laddove l'occupazione non sia aggiuntiva, vi sarebbe un esborso netto per l'erario, visto che questo continuerebbe a versare i contributi figurativi, l'ammortizzatore e rinuncerebbe a parte dei contributi che altrimenti sarebbero stati versati su un salario « normale ».

Immaginando che un lavoratore su cinque di quelli che transitano nello schema sia aggiuntivo, e che questo possa riguardare 10mila soggetti non coperti da ammortizzatori ed altri 7,5mila che fruiscono di sussidi vari, ed infine che il trattamento complessivamente spettante al lavoratore — mettendo assieme quanto eventualmente erogato come ammortizzatore e quanto erogato dall'agenzia — sia pari al 90 per cento del salario medio, la misura non dovrebbe portare né oneri né benefici per l'erario <sup>(21)</sup>. Più precisamente, l'onere sarebbe di circa 10 milioni di euro se si escludono dal computo i risparmi conseguenti all'occupazione aggiuntiva, seguendo l'impostazione abituale nella valutazione dei provvedimenti legislativi già esposta nel paragrafo iniziale. L'onere si tramuterebbe in un discreto guadagno (poco più di 30

---

(21) La quantificazione del salario come pari al 90 per cento del salario medio tiene conto sia del fatto che i soggetti in questione sono soggetti « deboli » e con minori *chances* salariali, sia del fatto che l'operare in deroga dal regime generale di somministrazione potrebbe consentire il materializzarsi di *chances* lavorative a basso costo, questo secondo elemento essendo tanto più rilevante quanto più i meccanismi sanzionatori previsti dal decreto risultassero efficaci nel ridurre la selettività dei lavoratori in questione.

Tabella 1 - Oneri in relazione all'attuazione delle norme contenute nell'articolo 13.

	Lavoratori con indennità di disoccupazione speciale edile	Lavoratori con indennità di disoc- cupazione non agricola ordinaria	Lavoratori con indennità di mobilità	Lavoratori impegnati in attività socialmente utili	Lavoratori senza sussidio	Totale
lavoratori interessati	1.000	3.500	1.500	1.500	10.000	17.500
durata residua del sussidio (giorni)	80	31	90	90		
durata del contratto (giorni)	300	300	300	300	200	
salario lordo annuo dell'ipotetico posto di lavoro	39.271	41.730	42.325	41.730	41.730	
salario decurtato ai sensi dell'articolo 13, co. 1, lett. a) e b)	35.344	37.557	38.093	37.557	37.557	
sussidio (per giornata)	16,0	16,6	22,5	15,0	0,0	
contributi figurativi per giornata	8,3	21,0	14,4	0,0	0,0	
aliquota contributiva a carico del datore di lavoro	44,0%	41,5%	42,0%	41,5%	41,5%	
aliquota contributiva a carico del lavora- tore	9,19%	9,19%	9,19%	9,19%	9,19%	
<b>Occupati aggiuntivi</b>						
maggiori entrate unitarie: contributi nel periodo di fruizione del sussidio	3.456	966	3.512	4.694	0	
maggiori entrate unitarie: contributi nel restante periodo di vigenza del contratto	11.331	14.031	11.219	10.953	10.432	
Numero casi	200	700	300	300	2.000	
maggiori entrate: totale (milioni di euro) - riportate per memoria e non conteg- giate nel saldo complessivo	3,0	10,5	4,4	4,7	20,9	43,50
<b>Lavoratori che avrebbero comunque trovato occupazione</b>						
maggiori uscite unitarie: sussidio	1.281	515	2.021	1.350	0	
maggiori uscite unitarie: mancato gettito contributivo	681	261	1.035	684	0	
Numero casi	800	2.800	1.200	1.200	8.000	
maggiori uscite: totale (milioni di euro)	1,6	2,2	3,7	2,4	0,0	9,85
Onere (senza considerare gli effetti sull'occupazione aggiuntiva)						9,85



milioni di euro) se l'occupazione aggiuntiva venisse conteggiata. È da sottolineare che i guadagni derivanti dall'occupazione aggiuntiva dei soggetti in questione possono materializzarsi solo laddove l'occupazione complessiva anche si innalzi (un effetto indiretto di tipo macroeconomico da cui, in base a quanto detto nel paragrafo iniziale, si vuole qui astrarre). Anche nel caso dei lavoratori coperti da sussidio, una maggiore occupazione che derivi da un effetto di spiazzamento di altri lavoratori, non coperti da sussidi e non interessati dai meccanismi di *workfare*, comporterebbe una invarianza di oneri, ma non un guadagno: mentre in generale favorire l'occupazione di soggetti coperti da un sussidio, a discapito di altri non coperti, porta ad un risparmio netto nella spesa per sussidi (a parità di entrate contributive complessive), la spesa rimarrebbe in questo caso invariata, semplicemente mutando di funzione (da sussidio passivo a incentivo all'agenzia che attivi i lavoratori in questione).

Naturalmente il computo ha un valore solo indicativo, anche perché, alla luce dei numerosi aspetti che dovranno esser meglio definiti dall'intervento normativo regionale ed a seguito di convenzioni, è difficile dire quali saranno le platee maggiormente interessate dal meccanismo di *workfare*. Il messaggio è però abbastanza chiaro: se il c.d. effetto peso morto — ovvero sia l'incidenza di quei casi in cui i soggetti in questione avrebbero comunque trovato un lavoro anche senza transitare per lo schema in questione — rimane entro l'80 per cento qui ipotizzato e/o se il meccanismo interessa in misura sufficiente anche lavoratori privi di sussidio — per i quali non vi è comunque per definizione un costo per l'erario — i costi per l'erario sarebbero limitati.

Tre precisazioni vanno comunque fatte. Come detto, nel computo non si sono considerati i costi diretti di funzionamento dei meccanismi di *workfare*, costi che, da un lato, potrebbero essere rilevanti e modificare i risultati dell'esercizio contabile precedente, dall'altro, possono esser considerati preconditione per una riduzione dell'effetto peso morto, laddove in un meccanismo di *workfare* tutto lasciato alle scelte delle agenzie di somministrazione, queste sarebbero indotte a selezionare i soggetti più facilmente occupabili e che avrebbero comunque trovato un lavoro. In secondo luogo si ricorda che qui si sono considerati solo i costi diretti per l'erario e non gli effetti più complessivi sul mercato del lavoro. È per questo che non si sono considerati gli effetti sui livelli del salario dell'operare in deroga dalle norme sulla somministrazione, che, nel caso di soggetti che per ipotesi sarebbero comunque

risultati occupati, potrebbero esser ritenuti un costo netto per i lavoratori in questione. Infine, una precisazione tecnica è che nei calcoli esposti non si è considerato il fatto che i lavoratori che transitino per il meccanismo di *workfare* descritto potrebbero al tempo stesso trarre vantaggio, ai sensi della previgente normativa, da altri incentivi: ad esempio, nel caso dei lavoratori in mobilità questi potrebbero usufruire degli incentivi previsti in caso di assunzione a tempo determinato <sup>(22)</sup>. Tale scelta, oltre che da motivi di semplicità, è dettata dal fatto che il sommarsi di questi incentivi e del meccanismo di *workfare* qui definito nulla cambia, al margine, ai fini della valutazione contabile qui riportata, nel senso che gli oneri dovuti a quegli incentivi si sarebbero comunque determinati anche in assenza del nuovo meccanismo di *workfare* definito dal decreto. L'*appeal* concreto del meccanismo di *workfare*, e quindi la dimensione e la composizione interna (in termini di tipologie di soggetti interessati) che lo stesso verrà assumendo, naturalmente dipende invece dal sovrapporsi dei vari meccanismi di incentivazione in capo alle diverse classi di soggetti.

#### 4. Il contratto di apprendistato.

Il contratto di apprendistato definito nel decreto n. 276 si articola in tre fattispecie: una prima, destinata ai giovanissimi (dai 15 anni in su) e connessa con l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; una seconda definita professionalizzante e destinata ai giovani tra i 18 (17 nel caso di soggetti in possesso di qualifica professionale) e i 29 anni e sostanzialmente ricalcata sulla fattispecie pregressa di apprendistato (che prevede in generale un limite di età di 24 anni); una terza anche destinata ai giovani tra 18 (17 nel caso di soggetti in possesso di qualifica professionale) e 29 anni ma mirante all'acquisizione di un diploma secondario o superiore (inclusi quelli di alta formazione).

Le principali novità normative sono la prima e la terza fattispecie, che si ricollegano al progetto di riforma del sistema dell'istruzione di cui alla legge n. 53 del 2003 e, in tale prospettiva, prefigurano strumenti atti a garantire il principio di alternanza scuola-lavoro che è cardine di

---

<sup>(22)</sup> Per poter poi anche usufruire degli incentivi definiti in caso di successiva trasformazione a tempo indeterminato del rapporto, questa dovrebbe presumibilmente avvenire in capo all'agenzia di somministrazione, che li aveva inizialmente assunti a tempo determinato. Ma questo come altri aspetti presumibilmente dovranno esser meglio definiti nel seguito.

quella riforma. Da questo punto di vista perciò l'articolo 51 del decreto n. 276 sancisce che la qualifica ottenuta tramite il contratto di apprendistato costituisca un credito formativo nei percorsi di istruzione e formazione professionale, le modalità di riconoscimento di questi crediti dovendo essere fissate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il MIUR e previa intesa con le regioni (e le province Autonome).

In una prospettiva di medio-lungo termine queste due nuove fattispecie potrebbero presentare spazi di accrescimento notevoli, potendo configurarsi come un percorso tutto nuovo di partecipazione alle attività educative. Per quanto continui a registrarsi un *trend* crescente nei livelli di partecipazione alla filiera scolastica secondaria nella fascia 15-18 anni (la quota di 15enni che frequentano la scuola è passata dall'85 all'86 per cento tra 1995 e 2000, quella dei 18enni dal 70 al 74 per cento), l'Italia infatti continua a caratterizzarsi per una partecipazione ridotta alle attività scolastiche ed educative e, come testimoniato dai dati sopra richiamati, da forti tassi di abbandono. La prefigurazione d'un canale che coniughi formazione e lavoro potrebbe contribuire a colmare il *gap* quantitativo prima richiamato, fornendo un qualcosa di particolarmente apprezzato a quella fascia di soggetti che, per motivi anche reddituali, vogliono sin da subito lavorare. Un ragionamento analogo può esser fatto per la terza fattispecie di apprendistato, destinata alle classi di età successive e comunque connessa all'acquisizione d'un titolo di studio superiore: anche qui è plausibile ritenere che possa determinarsi una tipologia di offerta formativa per gli *over 18* che vogliono e debbano coniugare scuola e lavoro.

Nelle prospettive descritte vi sono opportunità — quelle prima descritte e relative al colmare il *gap* di investimento in capitale umano che ancora caratterizza l'Italia, anche nelle corti più giovani — ma anche rischi — perché l'efficacia, in termini di investimento in capitale umano, del canale di alternanza scuola-lavoro è da costruire ed è ovviamente possibile che questo canale « spiazzi » i canali scolastici tradizionali (interrompendo quel *trend* comunque crescente nella partecipazione scolastica) e comunque porti ad una segmentazione sociale a sfavore dei soggetti che escano precocemente dal canale « alto » tradizionale. Comunque, tali prospettive sono intimamente legate all'instaurarsi di legami tra filiera educativa e mondo del lavoro, legami sostanzialmente solo accennati agli articoli 51 e 52 del decreto n. 276 e che presumibilmente saranno nei fatti differenziati sul territorio.

Nell'immediato, ed in assenza di informazioni adeguate sui processi

ora detti, la quantificazione degli effetti economico-finanziari dipende però maggiormente dalla seconda fattispecie, fattispecie che in buona misura riproduce l'attuale regime, salvo che per la previsione di limiti di durata potenzialmente più ampi — la durata viene sempre definita dalla contrattazione collettiva in ragione del tipo di qualificazione da conseguire, ma i limiti minimo e massimo, che prima erano 18 mesi e 4 anni, sono stati incrementati a 2 e 6 anni <sup>(23)</sup> — e per l'estensione sino a 29 anni della platea di soggetti copribili (il limite preesistente era di 24 anni, con estensione fino a 26 nelle aree di cui agli obiettivi 1 e 2, più ulteriori due anni per i disabili e con la possibilità per la contrattazione collettiva di elevare il limite fino a 29 anni nell'artigianato). Sono queste innovazioni che dovrebbero portare ad una estensione notevole del ricorso all'apprendistato, in particolare nella fascia 25-29 anni.

Prima di descrivere le possibili stime del fenomeno, è opportuno precisare che queste sono state effettuate immaginando che nulla cambi dal punto di vista della caratterizzazione effettiva del fenomeno apprendistato e per quanto riguarda i vincoli ed il quadro di convenienze che alle imprese ed ai lavoratori possono discendere dalla presenza di vincoli quantitativi al ricorso all'apprendistato e dalla concreta applicazione dei principi generali previsti dalla normativa in tema di contenuti e modalità di erogazione della formazione (in quanto distinta dal lavoro in quanto tale). Quanto ai primi, non si è tenuto conto del fatto che essi, pur se immutati e sempre basati sul numero di maestranze « qualificate » presenti in azienda, potrebbero divenire più vincolanti ed impedire una piena espansione del numero di apprendisti

---

<sup>(23)</sup> In proposito si deve comunque tenere conto del fatto che i termini di durata indicati dalla legge non si riferiscono esplicitamente al singolo rapporto di lavoro, bensì al tempo concesso al lavoratore per il conseguimento di una qualifica. Ne deriva che un lavoratore può saturare il tempo di apprendistato per una specifica qualifica attraverso più esperienze lavorative presso la stessa azienda (anche a distanza di tempo) o presso aziende diverse. Al tempo stesso è però anche possibile che il lavoratore svolga, talvolta addirittura presso la stessa azienda, periodi di lavoro da apprendista perseguendo il raggiungimento di qualifiche diverse, già oggi potendosi così cumulare più di 4 anni di lavoro in quanto apprendista. Stesso ragionamento va fatto per quanto riguarda la durata minima: vi è in effetti evidenza che, specie nel caso di soggetti tra 15 e 18 anni di età, molti rapporti di lavoro da apprendista durino molto poco, rappresentando più esperienze di lavoro stagionali — di solito poste in essere da soggetti che stanno perseguendo un titolo di studio secondario superiore — che veri e propri percorsi nell'apprendistato. Per maggiori evidenze su un fenomeno su cui si ritornerà nelle pagine che seguono si veda il *Rapporto di monitoraggio* del MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI del febbraio 2003.

(24). Quanto ai secondi, non si è considerata la possibile remora che è insita nella lettera dell'articolo 53, comma 3, laddove si dice che l'effettiva erogazione degli incentivi economici connessi con l'apprendistato è « soggetta alla effettiva verifica della formazione svolta secondo le modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni », né si sono considerate le possibili conseguenze « restrittive » discendenti dalla regolamentazione dei crediti formativi di cui all'articolo 51, che potrebbe restringere la platea di imprese eleggibili. Allo stesso tempo, peraltro, non si considera il fatto che nel governo dei contenuti formativi, comunque demandato a regioni e province Autonome, si inserisce un principio di rinvio alla contrattazione collettiva per « la determinazione delle modalità di erogazione (...) e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni », principio che potrebbe ridurre l'incidenza di quei vincoli alle scelte delle imprese derivanti dalla obbligazione a far seguire determinati corsi — spesso peraltro di ben scarso spessore formativo — predisposti a livello regionale. Nel complesso, la scelta di ipotizzare che le previsioni ora citate non mutino il quadro di utilizzo effettivo dell'apprendistato, che è oggi un meccanismo di incentivazione dell'occupazione *tout court* più che uno schema di sostegno all'apprendimento *on-the-job* dei più giovani, pare giustificata dal fatto che il decreto, pur con gli aggiustamenti ora citati, non ha certo imboccato strade radicalmente alternative — basate ad esempio sul riferimento a meccanismi di *experience rating* che « premiano » le imprese in base alla *performance* lavorativa successiva dei soggetti in essa transitati in qualità di apprendisti o sul rimborso delle spese formative effettivamente sostenute.

Più nel concreto, la tabella 2 presenta una possibile quantificazione degli effetti sui conti pubblici. Due sono le ipotesi prospettate. Nella prima, tenuto conto delle modifiche che il contratto di inserimento (cil) comporta rispetto all'attuale cfl (cfr. oltre), si ipotizza che i  $\frac{3}{4}$  degli attuali soggetti tra 25 e 29 anni coperti da cfl transitino all'apprendistato. Nella

---

(24) L'ipotesi che l'immutato vincolo quantitativo di ricorso all'apprendistato possa limitare la crescita dell'apprendistato nella singola impresa è però poco probabile, visto che non sembra che il vincolo oggi sia particolarmente stringente e quindi tale da impedire quella crescita del fenomeno che è insita nella più ampia fascia di età per cui l'apprendistato diviene esperibile.

seconda si ipotizza che l'incidenza degli apprendisti sul totale degli occupati tra 25 e 29 tenda ad innalzarsi verso, ma senza raggiungerli i livelli della stessa quota tra i soggetti tra 20 e 24 anni di età. La *ratio* della prima ipotesi prospettata deriva dal fatto che il nuovo contratto di inserimento garantisce gli sgravi contributivi oggi garantiti dai cfl — sgravi che sono differenziati e solo in talune fattispecie arrivano a pareggiare quelli garantiti dal contratto di apprendistato — solo nel caso di soggetti c.d. svantaggiati (cfr. oltre), escludendo in particolare i soggetti tra 25 e 29 anni. È perciò plausibile che una frazione degli attuali cfl — elevata ma non totalitaria per via dei maggiori vincoli formativi insiti nel contratto di apprendistato — transiti all'apprendistato.

Tabella 2 - Oneri prevedibili in relazione all'apprendistato.

	CFL classe 25-29 (2001) - migliaia di unità	beneficiari che transiterebbero da CFL ad apprendistato - migliaia di unità	attuale onere (2001) - milioni di euro	onere previsto - milioni di euro
<b>Ipotesi A</b>				
CFL con contribuzione nella misura prevista per gli apprendisti	48	36	188	188
CFL con riduzione dei contributi nella misura del 25%	63	47	62	246
CFL con riduzione dei contributi nella misura del 40%	5	4	8	21
CFL con riduzione dei contributi nella misura del 50%	0,5	0,4	1	2
<b>Totale</b>		87	258	456
<b>Ipotesi B</b>				
Apprendisti classe 20-24	279			
Apprendisti classe 25-29	30			
Occupati dipendenti classe 20-24	1155			
Incidenza apprendisti / occupati dip. classe 20-24	0,24			
Ipotetica incidenza apprendisti / occupati dip. classe 25-29	0,12			
Occupati dipendenti classe 25-29	2148			
Ipotesi apprendisti classe 25-29	259			
Apprendisti aggiuntivi	229			
Costo unitario apprendisti (migliaia di euro)	3,44			
Costo totale (milioni di euro)	788			

Ancor più evidente la *ratio* della seconda ipotesi, che, meno

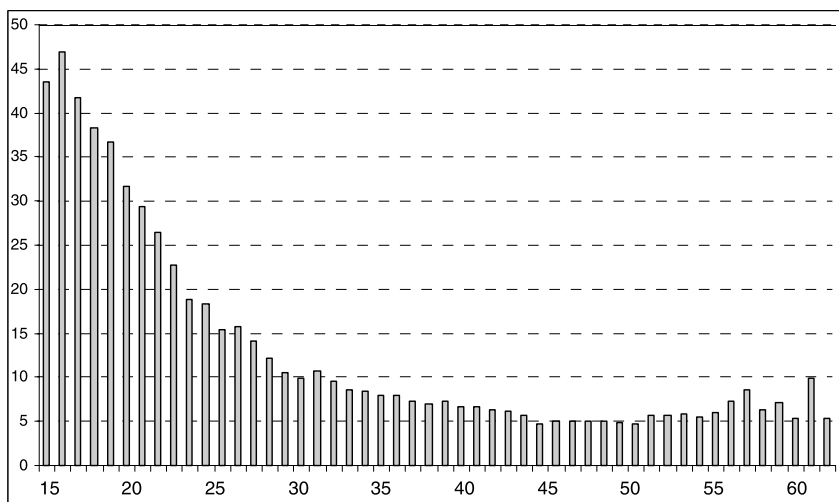
plausibile nell'immediato, potrebbe però meglio cogliere le tendenze di lungo termine della riforma prospettata. In questo caso infatti si tiene conto del fatto che il contratto di apprendistato viene a configurare un nuovo quadro di convenienze all'assunzione a tempo determinato nella fascia 25-29 anni, in ciò avvicinando la situazione di questa fascia di età a quella della fascia di età immediatamente precedente. L'avvicinamento è però solo parziale, per due motivi. In primo luogo, comunque vi è una tendenza al crescere dei rapporti a tempo indeterminato al crescere dell'età (si veda la figura 1), tendenza connessa col fatto che molti rapporti a tempo determinato (inclusi quelli che godano di incentivazione come quelli di apprendistato), svolgono spesso una funzione di reciproca prova per il lavoratore e l'azienda. In secondo luogo, è da tenere in conto che oltre i 25 anni opera il *bonus* fiscale che favorisce l'occupazione a tempo indeterminato, anche di quanti siano stati apprendisti nei due anni precedenti. Per tenere conto di ciò si è perciò ipotizzato che l'incidenza dell'apprendistato nella fascia d'età 25-29 anni si elevi sino al 50 per cento della stessa incidenza nella fascia 20-24 anni.

Dalle due ipotesi risulta che le modifiche sopra descritte ed il conseguente maggiore utilizzo dello strumento in questione porterebbero ad un incremento di spesa per un importo compreso tra i 450 ed i 790 milioni di euro.

Due ulteriori elementi vanno poi tenuti in conto. Un primo elemento deriva dalla previsione di cui all'articolo 60 in tema di tirocini estivi di orientamento: tale nuovo strumento potrà infatti dare una più appropriata veste giuridica al fenomeno dei «lavoretti estivi» dei giovani studenti, che al momento si traduce (soprattutto nel nord-est) in un anomalo incremento della quantità di apprendisti nei mesi da giugno a settembre, un *surplus* che, espresso in ragione annua, è quantificabile nel 4,5 per cento dell'attuale *stock* medio annuo di apprendisti. In senso opposto va invece tenuto conto del fatto che l'incremento del numero di apprendisti avrà ulteriori conseguenze sul beneficio connesso alla trasformazione del contratto di apprendistato in contratto a tempo indeterminato (articolo 21, comma 6, della legge 28 febbraio 1987, n. 56). L'aumento delle trasformazioni peraltro non è da ritenersi speculare rispetto a quello dello *stock* di apprendisti: la durata massima del contratto di apprendistato ed il fatto che vi possano esser ricompresi anche soggetti oltre i 25 anni di età implica che l'aumento stimabile per lo *stock* medio di apprendisti sia in parte determinato da un incremento della durata media dei rapporti di apprendistato, non

solo e non tanto da un aumento del numero di soggetti coinvolti nel fenomeno; di conseguenza è presumibile ipotizzare che all'aumentato *stock* di apprendisti si debba applicare un più contenuto tasso di trasformazione verso i rapporti a tempo indeterminato a cui possano applicarsi gli incentivi previsti. Ove questo si riduca dall'attuale 15 per cento all'11 per cento, il conseguente maggior onere, ipotizzando un aumento dello *stock* di apprendisti intermedio rispetto alla forchetta prima citata, sarebbe di 5-6 milioni di euro.

Figura 1 - Quota del lavoro a tempo determinato sul lavoro dipendente per età. Anno 2002 (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, indagine sulle forze di lavoro

## 5. Il contratto di inserimento.

L'altra grossa novità del decreto n. 276 in tema di incentivi all'impiego è l'introduzione del contratto di inserimento e l'abolizione degli sgravi connessi ai cfl, che di fatto verranno a cessare (quanto meno come schema di incentivazione). Il contratto di inserimento (cil) si configura come uno strumento agile atto a favorire l'ingresso, o il reingresso, nel mercato del lavoro di soggetti deboli. La differenziazione rispetto al contratto di apprendistato è tanto nella ampiezza della platea di soggetti eleggibili — solo i giovani sino a 29 anni in un caso, e, tra i soggetti che superino i 29 anni, quanti abbiano difficoltà nel mercato del lavoro nell'altro caso — quanto nella importanza del momento formativo — centrale in un caso e del tutto incidentale nell'altro. La maggiore selettività



della platea di soggetti eleggibili viene inoltre accentuata dal fatto che, « in attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione <sup>(25)</sup> », gli incentivi economici connessi al contratto di inserimento, desunti dalla disciplina previgente sui cfl, si applicherebbero limitatamente ai « lavoratori svantaggiati », identificati nei gruppi definiti all'articolo 2, lett. f), del Regolamento (CE) n. 2204/2002, con più di 29 anni, mentre per i soggetti sino a 29 anni, pur ricomprendibili nel cil indipendentemente da qualsiasi considerazione sulla loro difficoltà nel mercato del lavoro, non si applicherà alcuno sgravio contributivo.

L'individuazione degli effetti economici e finanziari del nuovo contratto di inserimento richiede di considerare la dimensione dei soggetti copribili dal contratto di inserimento, facendo particolare riferimento ai gruppi svantaggiati e coperti dagli sgravi. In proposito si è fatto ricorso alle informazioni desumibili dall'indagine Istat sulle forze di lavoro, un esercizio che però è per sua natura approssimativo, sia per la natura della fonte e sia perché le stesse definizioni che il decreto riprende dal regolamento comunitario sono di natura alquanto generale. In effetti, è plausibile che dovrà intervenire una normazione secondaria che fissi paletti più precisi in capo a quelli che sono diritti soggettivi ben precisi <sup>(26)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Riforma i cui principi sono contenuti nel disegno di legge delega n. 848-*bis* ancora all'esame del Parlamento.

<sup>(26)</sup> È tra l'altro da segnalare il fatto che il decreto fissa criteri di determinazione delle aree geografiche, che potrebbero essere intese come regioni o come province, in cui l'occupazione femminile verrebbe incentivata, non del tutto conformi a quelli del citato Regolamento comunitario. Nelle quantificazioni esemplificativamente qui riportate si è in effetti adoperato il riferimento al Regolamento e non alla lettera del decreto, che per essere applicato richiederebbe di passare per una preventiva notifica alle autorità comunitarie e comporterebbe un volume di spesa più elevato. Secondo l'articolo 3 del citato Regolamento, infatti, « i regimi di aiuti che rispettino tutte le condizioni di cui al presente regolamento sono compatibili con il mercato comune (...) e sono esentati dall'obbligo di notificazione (...) purché: a) qualsiasi aiuto accordabile nell'ambito di un regime rispetti tutte le condizioni di cui al presente regolamento; b) il regime di aiuti contenga un riferimento esplicito al presente regolamento, citandone il titolo e gli estremi di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee. Il Regolamento detta quindi una disciplina applicabile ai regimi di aiuto alle imprese finalizzati alla creazione di occupazione aggiuntiva (articolo 4), ed una disciplina di maggior favore per i regimi volti a facilitare l'assunzione di lavoratori definiti svantaggiati o di lavoratori disabili (articolo 5). Le agevolazioni collegate al contratto di inserimento, esplicitamente limitate ai contratti stipulati con lavoratori svantaggiati, ricadrebbero entro questa seconda fattispecie.

In relazione agli aiuti diretti a facilitare l'assunzione di lavoratori svantaggiati o

Prima di esporre le stime delle platee di soggetti copribili dal contratto di inserimento è comunque opportuno riepilogare quali siano le agevolazioni oggi vigenti per i cfl, agevolazioni che verrebbero ereditate dai nuovi contratti di inserimento, nonché le caratteristiche, anche quanto a platea di soggetti eleggibili, dei cfl. In effetti, le agevolazioni oggi vigenti per i cfl, e che continuerebbero a sussistere (nel caso dei soli soggetti svantaggiati ma con riferimento ad un novero di partenza più ampio di soggetti eleggibili) per i contratti di inserimento, sono alquanto diversificate. La legislazione oggi vigente differenzia gli sgravi secondo lo schema che segue:

Sgravio	Fattispecie
contribuzione nella misura prevista per gli apprendisti	imprese artigiane, imprese operanti nel Mezzogiorno, imprese operanti nelle circoscrizioni ad alta densità di disoccupazione individuate con DM profughi italiani
sgravio del 50%	datori di lavoro diversi dalle imprese, operanti nelle aree del Mezzogiorno

disabili (secondo le definizioni contenute nell'articolo 2), l'articolo 5 stabilisce che « l'intensità lorda di tutti gli aiuti relativi all'occupazione dei lavoratori svantaggiati o disabili di cui trattasi, calcolata in percentuale dei costi salariali su un periodo di un anno successivo all'assunzione, non deve superare il 50 per cento.

Il medesimo articolo richiede, al comma 3, le seguenti ulteriori condizioni: *a*) quando l'assunzione non rappresenta un incremento netto del numero di dipendenti dello stabilimento interessato, il posto o i posti occupati devono essersi resi vacanti a seguito di dimissioni volontarie, di pensionamento per raggiunti limiti d'età, di riduzione volontaria dell'orario di lavoro o di licenziamenti per giusta causa e non a seguito di licenziamenti per riduzione del personale; *b*) fatto salvo il caso di licenziamento per giusta causa, al lavoratore o ai lavoratori deve essere garantita la continuità dell'impiego per almeno 12 mesi.

Il successivo articolo 8 stabilisce inoltre che « gli aiuti concessi nell'ambito dei regimi esentati in virtù dell'articolo 4 del presente regolamento non possono essere cumulati con altri aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del Trattato, né con altre misure di sostegno comunitario in relazione agli stessi costi salariali, quando tale cumulo darebbe luogo ad un'intensità d'aiuto superiore al livello fissato dal presente regolamento ».

Alla luce di tali norme vi è da rilevare quanto segue:

— l'intensità dell'aiuto, anche in relazione alla situazione più favorevole per il datore di lavoro (l'assoggettamento del rapporto alla contribuzione in misura fissa) sarebbe inferiore al 50 per cento dei costi salariali;

— il decreto n. 276 non prevede, in relazione al contratto di inserimento, né il requisito dell'incremento occupazionale netto, né quello relativo alla necessità che il datore di lavoro non abbia in corso sospensioni dal lavoro, né aver proceduto a riduzioni di personale nei 12 mesi precedenti (come invece era disposto per i contratti di formazione e lavoro).

Sgravio	Fattispecie
sgravio del 40%	imprese del settore commerciale e turistico con meno di 15 dipendenti operanti nelle aree del centro-nord (con esclusione delle aree ad alta disoccupazione)
sgravio del 25%	imprese diverse da quelle artigiane operanti nelle zone del centro-nord (escluse le aree ad alta disoccupazione) altri datori di lavoro operanti nelle aree stesse

Gli sgravi di cui sopra si applicano durante la vigenza del contratto qualora il contratto sia di tipo *a*) (mirato all'acquisizione di professionalità intermedie o elevate), mentre in caso di cfl di tipo *b*) (mirato ad agevolare l'inserimento professionale mediante un'esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto produttivo ed organizzativo) gli sgravi si applicano esclusivamente in caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato, ed a partire da tale momento (sia pure con riferimento alla contribuzione dovuta quando il cfl era in corso).

Su questa situazione è intervenuta la decisione della Commissione Europea dell'11 maggio 1999, poi recepita con nota del Ministero del lavoro n. 25389 del 15 febbraio 2000 e circolare del 22 giugno 2000, n. 5/26969/70. Con la citata decisione la Commissione delle Comunità Europee ha infatti stabilito che le agevolazioni ulteriori rispetto al 25 per cento debbono considerarsi contrarie alla disciplina comunitaria, sempre che non riguardino le seguenti categorie di lavoratori <sup>(27)</sup>:

— lavoratori che, al momento dell'assunzione, non avevano ancora ottenuto un impiego o che l'avevano perso e la cui assunzione ha contribuito alla creazione netta di nuovi posti di lavoro nelle imprese interessate;

— giovani con meno di 25 anni o, se laureati, fino a 29 anni compresi;

— disoccupati di lunga durata.

Pur non essendovi un riferimento al prima citato Regolamento comunitario, all'epoca peraltro non ancora vigente, quella decisione della Commissione già restringeva, sostanzialmente, il *plus* di sgravio (rispetto allo sgravio di base del 25 per cento) a soggetti che, sino ai 29

---

<sup>(27)</sup> Qualora i contratti non riguardino tali categorie di lavoratori, gli sgravi sono leciti solo se rientrano nei margini imposti dalla cosiddetta regola del « *de minimis* », ossia quando l'importo complessivo di tutti gli interventi effettuati a favore di tali imprese non superi il limite di 100 mila euro su un periodo di tre anni.

anni di età, corrispondono ai soggetti svantaggiati di cui al successivo Regolamento.

Come detto, ai fini delle stime qui presentate si è proceduto adoperando l'indagine sulle forze di lavoro per individuare la popolazione svantaggiata (nei termini del decreto n. 276 e del Regolamento comunitario) e poi per stimare quanti di quei soggetti poi transitino ogni anno nell'occupazione e quindi siano interessabili dai contratti di inserimento. Per memoria, la prima riga della tavola 3 riporta peraltro lo stesso esercizio per il complesso delle figure copribili, ma solo dal punto di vista della fattispecie contrattuale e non quanto a incentivi finanziari, dal nuovo contratto di inserimento.

Tabella 3 - Ipotesi sul numero di lavoratori interessati da contratti di inserimento (migliaia di unità).

	popolazione di riferimento	lavoratori occupati a distanza di un anno (a prescindere dal tipo di contratto)	lavoratori con cui usufruiscono di sgravi
a) Popolazione 18-29enne (riportata per memoria)	1.410	327	164
b) Disoccupati di lunga durata tra 18 e 32 anni	159	16	8
c) Disoccupati e inattivi disponibili oltre 50 anni d'età	391	70	35
d) Disoccupati e inattivi disponibili a lavorare che hanno terminato l'ultimo lavoro svolto da almeno due anni con età tra 18 e 50 anni (esclusi i disoccupati di lunga durata tra 18 e 32 anni)	217	37	18
e) Donne di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100% della media comunitaria e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150% del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata	84	10	5
f) Disabili		19	9,5
Totale (da b ad f)	851	151	76

Più esattamente, nella prima colonna si individua la popolazione, mentre nella seconda si stima quanti di quei soggetti annualmente transitino verso l'occupazione, la terza colonna infine presenta una stima dei soggetti che così facendo sarebbero interessati dai contratti di inserimento. Prima di riepilogare come da tali stime si pervenga ad una stima degli oneri finanziari connessi col contratto di inserimento, è peraltro opportuno chiarire come le cifre riportate nella tavola 3 siano

state ottenute, anche al fine di sottolinearne la natura di stime di larga massima. Quanto alla popolazione interessabile (prima colonna) si sono considerate le varie tipologie di svantaggio citate nel decreto e nel Regolamento, operando in modo da evitare doppi conteggi <sup>(28)</sup>, e restringendo l'attenzione ai soggetti che nell'indagine forze di lavoro sono identificati come « persone in cerca di lavoro » o come « inattivi disponibili al lavoro ». In questo modo si restringe l'attenzione a quei soggetti che siano maggiormente interessati ad un lavoro. Va però ricordato come nell'attuale assetto istituzionale italiano condizionare l'eleggibilità all'effettivo e manifestato interesse pregresso alla ricerca di un lavoro non sia cosa semplice: vi è ad esempio ampia evidenza sul fatto che agli attuali contratti a causa mista (o anche ad altre misure di incentivazione) accedano soggetti in precedenza totalmente inattivi o che magari provenivano da una diversa occupazione, il problema essendo connesso con quello della scarsa affidabilità dello *status* amministrativo di disoccupazione. Da questo punto di vista, la stima della popolazione svantaggiata, pur se ragionevole dal punto di vista statistico, potrebbe dover essere considerata una sottostima dello *stock* di soggetti che poi siano potenzialmente eleggibili nella concreta situazione amministrativa italiana.

Nella seconda colonna, alla popolazione stimata nella prima colonna si sono applicati dei tassi di transizione all'occupazione stimati, separatamente per i soggetti che siano alla ricerca di un impiego e per i c.d. inattivi e distintamente per sesso e classe di età, sulla base di un quesito retrospettivo contenuto sempre nell'indagine sulle forze di lavoro <sup>(29)</sup>. Discorso in parte diverso è stato fatto per i disabili, in relazione ai quali il numero annuo di soggetti che annualmente trovano un lavoro dipendente è stimato in 19 mila unità sulla base del flusso annuo di lavoratori avviati dalle liste *ex* legge n. 68/1999. L'ulteriore

---

<sup>(28)</sup> Questo perché diverse delle tipologie di svantaggio possono sovrapporsi in capo allo stesso individuo, senza che però l'incentivo sia funzione dell'intensità dello svantaggio come definibile sulla base delle tipologie di svantaggio in capo allo stesso individuo. Per quanto attiene la stima degli incentivi, che fanno riferimento, in attesa di una più generale riforma, alle misure oggi vigenti per i cfl, si veda oltre.

<sup>(29)</sup> Per la precisione, il tasso di transizione così calcolato, ottenibile solo per le macrocategorie delle persone in cerca e degli inattivi, è stato abbattuto del 50 per cento e dei due terzi rispettivamente nel caso delle donne nelle aree ad alta disoccupazione e dei soggetti senza lavoro da due anni (per tener conto del fatto che i tassi di uscita dalla disoccupazione di lunga durata sono più bassi di quelli di uscita dalla disoccupazione *tout court*).

passaggio al numero di soggetti interessati da contratti di inserimento, riportati alla terza colonna, è stato ottenuto ipotizzando che la metà dei flussi così generati verrebbe poi interessato dai contratti di inserimento.

Dire se la stima così ottenuta sia una sotto o una sovrastima è alquanto arduo. Da un lato, ove la misura fosse effettivamente efficace ci si dovrebbe attendere tassi di ingresso nell'occupazione dei soggetti svantaggiati più elevati di quelli qui stimati, essendo la *ratio* del provvedimento proprio quella di migliorare l'accesso al lavoro di quei soggetti. Dall'altro, è da tener in conto che non tutti gli ingressi nell'occupazione di soggetti svantaggiati necessariamente passeranno per la nuova fattispecie. Per alcune tipologie di soggetti svantaggiati già sussistono strumenti di incentivazione finanziaria dell'impiego o del reimpiego, strumenti che in taluni casi sarebbero cumulabili, in molti altri casi rappresenterebbero però delle fattispecie alternative al contratto di inserimento (sarebbero in particolare alternative al contratto di inserimento tutte le assunzioni a tempo indeterminato, oggi favorite dal *bonus* fiscale).

Nonostante la natura di stima di larga massima dei dati riportati nella tavola 3, i soggetti copribili dagli incentivi finanziari di cui al contratto di inserimento sarebbero perciò 75 mila, a fronte di una platea di 260 mila soggetti interessati da cfl (al 2001). Ben diversa sarebbe la composizione delle due popolazioni, in quanto i cfl interessano i soggetti sino a 29 anni (e con particolare riguardo quelli tra 25 e 29 anni), che verrebbero meno o transiterebbero di fatto all'apprendistato (cfr. *infra*), mentre il nuovo strumento interesserebbe per definizione soggetti in età più avanzata.

Il passaggio da queste platee di beneficiari ad una stima relativa alla spesa richiede di tener conto delle differenziazioni che oggi caratterizzano gli incentivi in tema di cfl che, in attesa di una riforma complessiva ai regimi di incentivazione, dovrebbero applicarsi. Prima di esporre i risultati della stima effettuata, va peraltro ricordato come l'applicabilità degli incentivi previgenti per i cfl ai nuovi contratti di inserimento non sia priva di ambiguità. In effetti, il comma terzo dell'articolo 59 non dice se il regime di agevolazione applicabile sia quello del cfl di tipo *a*) o quello del cfl di tipo *b*), che, come sopra ricordato, opera *ex post* e solo laddove vi sia una trasformazione a tempo indeterminato del contratto originariamente posto in essere. Analogo problema si pone in relazione al prolungamento dell'incentivo, disposto in caso di trasformazione del contratto in contratto a tempo determinato (articolo 16, comma 6 del decreto legge n. 299/1994, convertito in legge n. 451/

1994, come modificato dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 196/97): tale incentivo era infatti previsto solo nel caso di cfl di tipo *a*) nelle aree obiettivo 1.

Se, adottando un'ipotesi di larga massima, si applica ai futuri cil la composizione degli incentivi degli attuali cfl, la spesa associata ai circa 75 mila cil ascenderebbe a circa 220 milioni di euro, con un risparmio, rispetto agli attuali cfl, di oltre 555 milioni di euro. A questi risparmi di spesa dovrebbero poi aggiungersi quelli discendenti dal ridotto operare dei benefici previsti per le trasformazioni di tali contratti in contratti a tempo indeterminato nelle aree di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993, e successive modificazioni (articolo 16, comma 6 del decreto legge n. 299/1994, convertito in legge n. 451/1994, come modificato dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 196/97). Anche per tali spese il fatto che la platea dei cil dovrebbe esser pari ad un terzo circa di quella attuale dei cfl dovrebbe ridurre la spesa dagli attuali 30 milioni di euro a circa 10 milioni di euro.

Nel complesso dei contratti a causa mista, l'estensione dell'apprendistato, l'introduzione del cil ed il venir meno del cfl comporterebbe perciò un volume di spesa sostanzialmente immutato per effetto di modifiche di segno opposto. Da un lato, verrebbe meno, per i giovani sino a 29 anni, uno strumento che, pur se già da vari anni in tendenziale declino, garantiva uno strumento di incentivazione per le imprese di indubbia facilità d'uso. Sempre per quel gruppo demografico, si avrebbe peraltro un più ampio accesso al più generoso (finanziariamente) ma meno semplice da utilizzare, per via della componente formativa comunque sollecitata, strumento dell'apprendistato. Il piccolo saldo finanziario positivo che da questa operazione risulterebbe, verrebbe utilizzato per finanziare uno strumento nuovo, il cil, sostanzialmente immaginato per coprire nuove popolazioni di soggetti sino ad oggi piuttosto trascurati dal legislatore italiano. In quanto riordino del sistema degli incentivi è evidente il carattere piuttosto provvisorio di quanto fatto, carattere del resto reso esplicito dal rinvio inserito nello stesso decreto n. 276 ad un futuro riordino complessivo della materia.

In effetti, il reindirizzamento verso soggetti diversi dai giovani sino a 29 anni della struttura degli incentivi è piuttosto timido. Esso avviene non per il tramite d'una innovazione sostanziale del tradizionale strumento dell'apprendistato — nel senso di accrescerne le caratteristiche di canale effettivamente formativo, evitando di mortificare l'apprendimento *on-the-job* con troppo stringenti ed anacronistici vincoli sulle ore

di formazione esterna, ma graduando eventualmente gli incentivi sulla base delle spese formative effettivamente sostenute e premiando quelle imprese i cui apprendisti poi conseguano risultati formativi ed occupazionali favorevoli, in modo da evitare che l'effetto degli sgravi sia solo quello di favorire l'occupazione dei giovani che senza limitazioni vadano a gonfiare la platea degli apprendisti — ma contando sul fatto che comunque l'apprendistato, per il permanere dei tradizionali vincoli formativi il cui governo è demandato alle regioni, erediterà solo in parte l'attuale platea dei cfl. Ne risulta una dote finanziaria per i nuovi cil piuttosto ridotta ed un disegno del nuovo strumento che comunque, al di là della diversa platea di soggetti interessati, è solo abbozzato rispetto al vecchio cfl e anch'esso non contiene innovazioni sostanziali (ad esempio nel premiare, con meccanismi di *experience rating*, le imprese con maggiori capacità di inserimento o reinserimento dei soggetti deboli).

## **6. I regimi di sottocontribuzione e il lavoro accessorio.**

Rimangono da affrontare brevemente, sempre limitatamente agli effetti sui conti pubblici ed alla verifica delle compatibilità economiche del decreto n. 276, quelle fattispecie che, in senso lato, potrebbero essere identificate come caratterizzate da un regime di sottocontribuzione. Esempi di tale tipo sono nel lavoro accessorio e nello stesso trattamento contributivo delle indennità di disponibilità previste nel caso della somministrazione e per il lavoro intermittente. Problemi analoghi peraltro si pongono anche, ricollegandosi in proposito a quanto già accennato in tema di part-time e lavoro a progetto nel § 2, anche per il lavoro ripartito.

Ai fini dell'esercizio qui effettuato, le voci in questione sono in effetti irrilevanti. Nella misura in cui esse riescano ad innalzare l'occupazione regolare favorendo i processi di emersione, ne risulterebbe un beneficio che è però qui non computato perché classificabile come indiretto, di tipo cioè macroeconomico. Nell'ottica qui adoperata, peraltro, l'irrilevanza si confermerebbe anche laddove tali fattispecie, proprio perché caratterizzate da oneri contributivi ridotti, dovessero spiazzare lavoro dipendente tradizionale. Ciò dipende dalla previsione, resa esplicita dal legislatore, per cui anche i connessi benefici previdenziali di chi partecipi a tali fattispecie vengano definiti sulla base dei contributi ridotti. L'esempio, intrinsecamente di rilievo, del c.d. lavoro accessorio può chiarire questa affermazione e, al tempo stesso, segna-



lare i limiti logici di una valutazione di tal fatta, che per molti aspetti sarebbe auspicabile poter superare.

La *ratio* dell'introduzione del lavoro accessorio è palesemente il contrasto del « piccolo » lavoro sommerso, come evidenziato sia dalle tipologie di attività interessabili (lavoro domestico, lezioni private, pulizie, eventi etc.) e sia dalle tipologie di prestatori considerate (disoccupati da 1 anno, casalinghe, studenti e pensionati, disabili ed extra-comunitari). Il sistema immaginato è un sistema di pagamento del lavoratore a mezzo di buoni il cui importo prefissato già include un certo ammontare di contributi — misurati sulla base di una aliquota ridotta rispetto a quella prevista per il lavoro subordinato di tipo standard e che vanno ad accumularsi all'interno della gestione separata dei parasubordinati e quindi garantendo un'aliquota di computo che, pur se superiore rispetto a quella di finanziamento è comunque anch'essa ben lontana da quella *standard* del lavoro subordinato di tipo standard — a beneficio del prestatore che non perderebbe inoltre l'eventuale *status* amministrativo di disoccupato. L'idea è quella di offrire la possibilità di una prestazione lavorativa regolare con uno sconto contributivo e senza gravami burocratici eccessivi.

Va detto che si tratta di uno schema solo abbozzato, di cui è difficile quantificare la possibile estensione. È vero che la « regolarità » viene così offerta ad un costo, in termini amministrativi e di contribuzione dovuta, limitato. Ma rimane da capire quale sia la convenienza per le parti ad emergere, atteso che comunque vi è un onere contributivo e un sia pur minimo costo amministrativo, costo che tra l'altro serve a coprire l'intervento del concessionario, previsto dal decreto con funzioni prettamente amministrative e non anche — il che ne farebbe crescere i costi ma evidenziando un potenziale valore aggiunto del suo intervento — un possibile ruolo di « garante » della qualità della prestazione (in maniera del tutto simile a quanto, peraltro con costi ben più elevati, non avvenga nel caso della somministrazione). Anche aperta è la questione relativa al possibile innesto del sistema dei buoni nelle (peraltro poco sviluppate) politiche sociali di sostegno alle famiglie nell'acquisizione di determinati servizi, che di nuovo potrebbero rappresentare uno stimolo alla domanda di prestazioni lavorative di questo tipo.

Al di là degli elementi ora richiamati, che avranno senz'altro un rilievo nel determinare la rilevanza effettiva di questa fattispecie, se la valutazione degli effetti sui conti pubblici si attiene ai criteri generali già ricordati nel paragrafo iniziale, la conclusione è comunque una conclusione di irrilevanza della nuova fattispecie. Ove si rinunci ad un

esame che tenga conto di tutte le interazioni esistenti e degli effetti di tipo macroeconomico sull'occupazione regolare complessiva, nonché del fatto che le prestazioni previdenziali future hanno anche una componente di natura assistenziale, il cui importo è per definizione indipendente dall'accumulo effettivo di contributi (in una gestione o nell'altra), la conclusione sarà sempre quella prima richiamata di irrilevanza.

È peraltro evidente come tale conclusione sia, da un punto di vista sostanziale, ben poco significativa e soddisfacente. Sarebbe infatti auspicabile poter valutare gli effetti della introduzione di una fattispecie come quella del lavoro accessorio sull'accumulo di diritti previdenziali e sulle future prestazioni effettive. Attesa la presenza di prestazioni che fungono da rete sociale di ultima istanza ed a cui si acceda quando i contributi accumulati siano inferiori ad un certo tetto ed indipendentemente dall'ammontare esatto di questi ultimi, l'introduzione del lavoro accessorio, con ridotto accumulo di contributi, può, da un lato, interessare soggetti che altrimenti avrebbero avuto accesso solo a quelle prestazioni assistenziali di ultima istanza — così migliorando la situazione prospettica dei conti pubblici — dall'altro attrarre soggetti che altrimenti avrebbero avuto un impiego standard e che avrebbero avuto accesso a prestazioni più elevate e non di natura esclusivamente assistenziale — così risultando in un deterioramento dei conti pubblici laddove i soggetti in questione accumulino contributi in una misura insufficiente a garantirgli trattamenti diversi da quelli minimi di natura assistenziale. Valutazioni di questi elementi richiederebbero però non solo un attento esame, in un'ottica di equilibrio generale, delle relazioni di sostituzione tra le diverse fattispecie contrattuali preesistenti e di nuova introduzione, ma anche un modello adeguato di spiegazione dell'evoluzione dei connessi diritti previdenziali futuri, un modello lungi dall'essere disponibile.

Pur se non necessaria da un punto di vista di mera valutazione giuridico-contabile dei provvedimenti della specie — ed infatti il decreto n. 276 non ha sostanzialmente evidenziato problemi di copertura finanziaria in proposito — una valutazione di questo tipo sarebbe quanto mai di attualità posto che sono sempre più numerose le situazioni in cui si prevedono regimi di sottocontribuzione. A ben vedere, anche la gestione separata dei parasubordinati nel suo insieme pone problemi di questo tipo, posto che l'accumulo di contributi ad essa associato potrebbe comportare un aumentato rischio di ricaduta in

trattamenti previdenziali di ultima istanza, per definizione a carico della fiscalità generale e non dei contributi medesimi.

Tornando alle questioni di copertura in senso proprio, è da evidenziare come questi siano stati risolti dal legislatore prevedendo un nesso tra diritti previdenziali teorici, ma sempre astraendo dal possibile rischio di ricadere in trattamenti di ultima istanza, e contribuzioni effettive anche in tema di somministrazione<sup>(30)</sup> e di lavoro intermittente. La previsione secondo cui i contributi siano da versare per il loro effettivo ammontare, anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo, per quanto concerne l'indennità di disponibilità in caso di somministrazione *ex* articolo 25 e di lavoro intermittente *ex* articolo 36, va infatti letta nel senso che il minimale contributivo non vada computato ai fini del riconoscimento dei diritti previdenziali, fatta salva la possibilità di versare volontariamente la contribuzione differenziale, secondo quanto già previsto dal decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 18 dicembre 2001 (Corte Costituzionale, 27 marzo 2003, n. 88).

---

<sup>(30)</sup> Per la somministrazione di lavoro, come già in precedenza per il lavoro interinale, si prevede un inquadramento nel settore terziario, quanto ad oneri (ma anche a trattamenti) contributivi, previdenziali, assicurativi ed assistenziali. Sempre in tema, va inoltre segnalata l'esclusione dei somministratori dall'obbligo di versare il contributo di cui all'articolo 25, comma 4, della legge 21 dicembre 1978, n. 845: la norma, già prevista per le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, non comporta il venir meno di entrate contributive, dato che tale contributo va versato dall'INPS agli enti bilaterali per la formazione continua. Sulla somministrazione di lavoro infine grava uno speciale contributo del 4 per cento con finalità di sostegno alla formazione e ad altre finalità previdenziale normato dall'articolo 12 del decreto n. 276.



Parte II

IL NUOVO MERCATO DEL LAVORO:  
ASSETTO ISTITUZIONALE  
E RUOLO DELLE PARTI SOCIALI



SEZIONE A  
MODELLO REGOLATORIO, ASSETTO ISTITUZIONALE,  
ATTORI DEL NUOVO MERCATO DEL LAVORO

1.  
**REGOLAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO  
E MODELLO ORGANIZZATIVO**

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Posizione del problema. — 2. Regolazione del mercato: ruoli e funzioni. — 2.1. Regimi autorizzatori e di accreditamento. — 2.2. Grado e tipo di regolazione. — 2.3. La borsa continua del lavoro. Rinvio. — 2.4. Servizi per l'impiego, incentivi e ammortizzatori. — 3. Tipologie di servizi per l'impiego e modello organizzativo.

**1. Posizione del problema.**

L'obiettivo della creazione di un mercato del lavoro aperto, trasparente ed efficiente — che costituiva il criterio direttivo fondamentale dell'articolo 1 della legge delega di riforma del mercato del lavoro — ha reso necessaria, prima della stesura definitiva dei decreti, la determinazione chiara ed esplicita del modello organizzativo e delle relative tecniche regolatorie <sup>(1)</sup>. Tale valutazione si è svolta lungo una duplice direzione. Per un verso sono stati definiti con precisione ruoli e funzioni dei diversi attori nella regolazione del mercato del lavoro con riferimento sia alle norme di struttura, e cioè alle norme volte alla organizzazione del mercato, sia alle norme di tipo direzionale, e cioè alle norme (sanzionatorie, ma soprattutto premiali) volte a indirizzare il

---

<sup>(1)</sup> Per un quadro complessivo del progetto di riforma cfr. i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

comportamento degli operatori presenti sul mercato <sup>(2)</sup>. Per l'altro verso sono stati precisati ruoli e funzioni dei diversi operatori (pubblici e privati) del mercato nella erogazione delle diverse tipologie di servizi e nella gestione del relativo modello organizzativo.

## 2. Regolazione del mercato: ruoli e funzioni.

Sotto il profilo della regolazione del mercato, ruoli e funzioni dei diversi attori risultano ispirati al principio di sussidiarietà e sono definiti nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di « tutela e sicurezza del lavoro » dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La riforma del mercato del lavoro pone indiscutibilmente un delicato problema di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Tuttavia, anziché persistere in un'una estenuante quanto opinabile ripartizione formalistica dei rispettivi ambiti di competenza <sup>(3)</sup>, la questione è stata affrontata in termini di sinergia funzionale tra competenze statali e competenze regionali, in base alla convinzione che questo tipo di approccio conduce ad approdi sicuramente più convincenti di quelli che, in una ottica di mera concorrenza ordinamentale, possono derivare dalla defatigante comparazione tra le nozioni di « ordinamento civile » e di « tutela e sicurezza del lavoro » <sup>(4)</sup>. Sono del

---

<sup>(2)</sup> Il profilo della regolazione di struttura, in contrapposizione alla regolazione direzionale, è introdotto in termini generali nello studio di J. KAY, J. VICKERS, *Riforma della regolamentazione: una valutazione*, in G. PENNELLA, *Regolazione e/o privatizzazione*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1992, 85-136, spec. 88 e 103-105 ed è poi stato sviluppato con riferimento al mercato del lavoro nel mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 212 ss.

<sup>(3)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in M. TIRABOSCHI, L. MONTUSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 7, che, con riferimento ai contrapposti orientamenti interpretativi sorti sulla novella del Titolo V della Costituzione, opportunamente rilevava: « Impegnarsi ad oltranza in una *actio finium regundorum* tra tali formulazioni approderebbe, come già evidenziato dal dibattito di questi primi mesi, a risultati alquanto improduttivi ». Per l'impostazione del problema cfr. il contributo di S. SCAGLIARINI nella Parte II, Sez. (A) e *ivi* ampi riferimenti bibliografici.

<sup>(4)</sup> Ampia ricostruzione dell'intero dibattito e dei principali nodi problematici, specie per i profili che qui rilevano, anche se con opzioni che non sempre si condividono, è in A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *RGL*, 2002, 231-294. In tema cfr. altresì, anche per ulteriori riferimenti dottrinali e per



resto le prime pronunce della Corte Costituzionale sul nuovo Titolo V a suggerire di leggere nella locuzione « tutela e sicurezza del lavoro » non tanto una « materia » in senso stretto, ma piuttosto come « valore » costituzionalmente protetto <sup>(5)</sup>: valore che, nell'ambito della disciplina dei servizi per l'impiego, può proficuamente tradursi in un sistema integrato, funzionale al perseguimento del diritto costituzionale all'accesso al lavoro.

Se si ritiene che l'efficacia delle politiche attive del mercato lavoro dipenda dallo standard di efficienza dei servizi per l'impiego <sup>(6)</sup>, particolare enfasi nella regolazione della materia non poteva che essere posta, innanzitutto, sul profilo della garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali (e non necessariamente minimi) delle prestazioni a tutela dell'obiettivo prioritario dell'accesso al lavoro. Nel nuovo quadro delle competenze in materia di mercato del lavoro sono stati coerentemente definiti come compiti del legislatore nazionale i seguenti:

— individuazione dei principi fondamentali e ruolo di coordinamento nella definizione degli standard nazionali, anche al fine di evitare la duplicazione o l'appesantimento delle incombenze a carico dell'utente nella prospettiva dello snellimento e della semplificazione delle procedure di incontro domanda e offerta di lavoro;

— determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra cui indubbiamente vanno annoverati anche i servizi per l'impiego <sup>(7)</sup>, che devono essere garantiti in modo

---

importanti sollecitazioni interpretative sul tema oggetto della nostra indagine, P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale*, Giuffrè, Milano, 2003, 373; P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002, suppl. al n. 1; E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del « livello essenziale di prestazione »*, in *DLM*, 2003, 1.

<sup>(5)</sup> Ampia ricostruzione, con riferimento a Corte Cost., sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in A. TROJSI, *Prime indicazioni su « tutela e sicurezza del lavoro » nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *DLM*, 2003, n. 1, spec., 199-205.

<sup>(6)</sup> Cfr., anche per gli imprescindibili riferimenti al quadro comunitario. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 14*, in Id. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 5-37, cui *adde* i contributi raccolti in P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in Id. (a cura di), *Il « collocamento » tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 1-48.

<sup>(7)</sup> Può essere sufficiente ricordare, in proposito, l'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea (Carta di Nizza del 7 dicembre 2000), che

uniforme su tutto il territorio nazionale e che costituiscono il quadro di riferimento e di vincoli, non necessariamente minimale <sup>(8)</sup>, per la legislazione concorrente;

— programmazione delle politiche nazionali del lavoro e garanzia della loro coerenza rispetto agli obiettivi comunitari in materia di occupabilità, nonché, ovviamente, in materia di pari opportunità, adattabilità, imprenditorialità;

— definizione e programmazione delle politiche di integrazione tra i sistemi e segnatamente tra la scuola, la formazione, il lavoro, la previdenza <sup>(9)</sup>;

— integrazione e monitoraggio dei servizi regionali;

— sviluppo e gestione, a fini di monitoraggio e a supporto delle decisioni, del sistema statistico e informatico, condiviso con le regioni, delle prestazioni, dei servizi e delle politiche.

Per contro, alle regioni è stata affidata la:

— programmazione delle politiche regionali del lavoro, nel quadro di riferimento definito a livello nazionale;

— gestione e definizione degli incentivi al lavoro nel quadro dei principi fondamentali tracciati a livello nazionale;

— definizione e attuazione delle politiche attive del lavoro e segnatamente delle politiche per la formazione;

— definizione degli indirizzi operativi (stato di disoccupazione, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, perdita dello stato di disoccupazione, ecc.);

— garanzia di accesso al cittadino ed alle imprese ai servizi integrati degli operatori pubblici e privati;

— la realizzazione del supporto informativo per operatori ed utenti.

I primi commentatori della riforma non hanno invero mancato di

---

disporre: « Ogni individuo ha il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito ». In dottrina, nella prospettiva dell'accesso al lavoro quale diritto sociale, cfr. recentemente E. ALES, *op. ult. cit.*, 15, 20 e già M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in LD, 2001, 495-496.

<sup>(8)</sup> Ampiamente condivisibile, sul punto, l'impostazione di E. ALES, *op. ult. cit.*, spec. 10, nt. 6, secondo cui la norma di cui al nuovo articolo 117, comma 2, lett. m), Cost., non si riferisce ai livelli minimi. *Contra*: M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in ADL, 2002, 14 e, con specifico riferimento ai servizi per l'impiego, anche P. TULLINI, *op. cit.*, 6, 8.

<sup>(9)</sup> Sul punto, rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, cap. III, sez. III.

denunciare numerosi profili di illegittimità del decreto legislativo, proprio con il profilo della ripartizione di competenze Stato-regioni<sup>(10)</sup>. Premesso che i rilievi critici si reggono su valutazioni largamente opinabili, stante l'incerta lettura del nuovo dato costituzionale, i commentatori che sollevano questioni di legittimità costituzionale dimenticano di considerare che nell'ambito del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la ripartizione delle competenze è avvenuta mediante un vero e proprio accordo in sede di Conferenza Unificata<sup>(11)</sup>, tanto che alcuni assessori delle regioni di minoranza non hanno mancato di parlare di provvedimento largamente concertato<sup>(12)</sup>, manifestando altresì la disponibilità a ritirare i ricorsi presso la Corte Costituzionale formulati verso l'articolo 1 della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30<sup>(13)</sup>.

La collaborazione tra Governo, regioni e province nella definizione dell'impianto del decreto è in effetti un dato politico di particolare rilevanza, che non va poi sottovalutato neppure sotto il profilo tecnico-normativo. Accanto ad alcuni emendamenti marginali — tra cui l'intervento volto a circoscrivere al solo inserimento lavorativo la formazione erogata dai soggetti autorizzati e la riconduzione del libretto formativo di cui all'articolo 2 del decreto al libretto formativo del cittadino definito ai sensi dell'accordo Stato-regioni del 18 febbraio 2000<sup>(14)</sup> — l'accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata, nella

---

(10) Cfr. M.T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in Id. (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 5 ss.; C. TREVES, nella Parte II, Sez. (C). Si vedano inoltre, sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), i ricorsi presentati alla Corte Costituzionale dalle regioni Basilicata, Emilia Romagna, Marche e Toscana.

(11) Parere espresso dalla Conferenza Unificata sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003, seduta del 3 luglio 2003, reperibile all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

(12) In questo senso si è espresso l'Assessore al lavoro della Regione Emilia-Romagna, Mariangela Bastico, nel corso del convegno modenese del 15 luglio 2003 su *Università e mercato del lavoro*.

(13) *Ibidem*.

(14) Una ulteriore modifica, che ha inciso sull'articolo di apertura del decreto, è consistita nella necessità di richiamare espressamente le competenze in materia di mercato del lavoro riconosciute alle regioni a statuto speciale ed alle province Autonome di Trento e Bolzano dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del Titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui sono previste forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite. Cfr. l'articolo 1, comma 3, del decreto.

seduta del 3 luglio 2003 <sup>(15)</sup>, ha esteso alle regioni la competenza autorizzatoria in materia di intermediazione. L'autorizzazione allo svolgimento delle attività di intermediazione e, conseguentemente, in funzione del principio di polifunzionalità <sup>(16)</sup>, alle attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, può infatti essere concessa anche dalle regioni e dalle province autonome, ma con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4 e 5, fatta eccezione per il requisito di cui all'articolo 5, comma 4, lettera *b*) <sup>(17)</sup>. La Regione è tenuta a rilasciare entro sessanta giorni dalla richiesta l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività di cui al comma 6, provvedendo contestualmente alla comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione delle agenzie in una apposita sezione regionale nell'albo di cui all'articolo 4, comma 1 <sup>(18)</sup>. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i sessanta giorni successivi la Regione rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento della attività svolta.

Ulteriori modifiche concordate in sede di Conferenza Unificata hanno poi riguardato: a) la opportunità di definire d'intesa con la Conferenza Stato-regioni i parametri attraverso cui verificare, per i soggetti privati autorizzati, la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali <sup>(19)</sup>; b) la opportunità di circoscrivere l'autorizzazione *ope legis* alla intermediazione alle sole Università e Fondazioni universitarie, in modo da ricondurre ai meccanismi di autorizzazione i Comuni e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari <sup>(20)</sup>; c) la opportunità di

---

<sup>(15)</sup> Cfr. il Parere espresso dalla Conferenza Unificata sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003, cit.

<sup>(16)</sup> Cfr. S. SPATTINI, *Regolazione del mercato del lavoro: autorizzazioni e accreditamenti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, suppl. 2003/4, 29 ss.

<sup>(17)</sup> La lettera *b*) del comma 4 dell'articolo 5 richiede, per l'abilitazione alla attività di intermediazione, che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni.

<sup>(18)</sup> Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce d'intesa con la Conferenza Unificata le modalità di costituzione della apposita sezione regionale dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1 e delle procedure ad essa connesse.

<sup>(19)</sup> Ancora S. SPATTINI, *Regolazione del mercato del lavoro: autorizzazioni e accreditamenti*, cit.

<sup>(20)</sup> Rispetto alle intese in Conferenza Unificata, volte a circoscrivere i regimi

precisare gli ambiti in cui si articolano i servizi della borsa continua nazionale del lavoro, il cui impianto concettuale e operativo è stato comunque interamente confermato <sup>(21)</sup>; d) la opportunità di rinviare alle regioni la regolamentazione del contratto di apprendistato per i soli profili che attengono alla formazione, ferma restando la fissazione di un monte ore minimo di formazione formale — interna ed esterna alla azienda — di almeno 120 ore per anno, per l'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali nel caso di apprendistato professionalizzante <sup>(22)</sup>.

Sempre in sede di Conferenza Unificata è stato concordato di inserire anche le province tra gli organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro <sup>(23)</sup>. In questo caso, tuttavia, le province sono state incluse nella stessa lettera che abilita alla certificazione le Direzioni provinciali del lavoro, e non in una lettera ulteriore e distinta, in modo da consentire di ipotizzare — nel decreto ministeriale di specificazione delle modalità di costituzione delle sedi certificatorie — forme di coordinamento tra soggetti che operano sullo stesso territorio provinciale, eventualmente in sedi *ad hoc* in cui potranno essere coinvolti gli istituti di previdenza, le parti sociali, gli ordini provinciali dei consulenti del lavoro, ecc.

---

particolari di autorizzazione a Università, comuni e istituti scolastici, il testo finale del decreto ha incluso, su indicazione delle Commissioni parlamentari, le Camere di Commercio. Inoltre, è stato precisato che possono essere autorizzate alla attività di intermediazione le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale non solo la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali e del lavoro ma anche delle disabilità.

<sup>(21)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 6 di questo Commentario.

<sup>(22)</sup> Sulla disciplina del contratto di apprendistato cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 11 di questo Commentario. Il rinvio alle competenze regionali per quanto attiene ai soli profili della formazione ha comportato la definizione a livello di legislazione nazionale di alcuni principi generali in materia di contratto di apprendistato, rinviando poi alla contrattazione collettiva la regolamentazione concreta dell'istituto che si articola ora in tre tipologie: 1) apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; 2) apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale; 3) apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

<sup>(23)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Le procedure di certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi ecc.*, cit., 123 ss.

## 2.1. Regimi autorizzatori e di accreditamento.

Nella ripartizione delle competenze tra Stato e regioni un primo punto particolarmente delicato ha riguardato l'abilitazione degli operatori privati, con riferimento sia alla somministrazione di manodopera (a tempo determinato o anche a tempo indeterminato) sia alla mera intermediazione (attività di *placement* ed attività strumentali di orientamento, consulenza, bilancio di competenze etc).

Una volta intesa meccanicamente, come ha fatto la dottrina oggi dominante, la locuzione « tutela e sicurezza del lavoro » alla stregua di ciò che attiene al « mercato del lavoro », la « materia » in questione avrebbe potuto infatti rientrare nelle competenze delle regioni con gravi rischi per la unitarietà del sistema. Unitarietà che non avrebbe potuto certo essere adeguatamente assicurata attraverso la mera definizione da parte del legislatore nazionale di principi fondamentali di riferimento <sup>(24)</sup>. Sussistevano quindi valide ragioni, in una ottica di sussidiarietà e in una prospettiva volta a garantire in primo luogo l'unitarietà del sistema, per affidare il compito della regolamentazione dell'accesso dei privati nel mercato del lavoro al legislatore statale, pure nell'ambito di un percorso condiviso con le regioni.

Con riferimento in particolare alla abilitazione alla somministrazione di manodopera si deve infatti rilevare, anche al di là della lettera della legge delega (che parlava di un unico regime autorizzatorio e di accreditamento), che l'interposizione illecita è ancora oggi sanzionata (anche) penalmente, ragione per cui non pareva possibile immaginare, anche alla luce del nuovo assetto costituzionale, un regime di autorizzazioni differenziato sul territorio nazionale e pur tuttavia accompagnato da una identica ipotesi di illecito penale.

È peraltro oramai ampiamente acquisito al dibattito sulle tecniche di regolazione delle agenzie di somministrazione di lavoro che il regime delle autorizzazioni degli intermediari privati non ha rilevanza in sé, ma è strumentale alla tutela dei diritti dei lavoratori e, dunque, rientra nella ampia nozione di ordinamento civile di competenza nazionale <sup>(25)</sup>. Profilo questo convalidato anche dalla proposta di direttiva

---

<sup>(24)</sup> Per questa impostazione cfr. invece A. LASSANDARI, *op. cit.*, 274-277. Nello stesso senso, sebbene in forma alquanto generica, M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., qui 4; R. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in LPA, 2002.

<sup>(25)</sup> Rinvio al mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit.

comunitaria in materia di fornitura di lavoro temporaneo che impone agli Stati membri l'abolizione di ogni restrizione alla somministrazione di manodopera, ivi compresa quella relativa al regime di autorizzazione degli operatori privati, salvo che la restrizione non sia appunto funzionale alla tutela dei diritti del prestatore di lavoro temporaneo ovvero alla tutela di interessi di carattere generale.

Per contro, se fosse stato collocato a livello regionale, il regime delle autorizzazioni avrebbe imposto una questione di mutuo riconoscimento tra i diversi regimi regionali, con rilevanti problemi di *dumping* sociale, tali da indurre a richiamare la possibile operatività della riserva legislativa statale con riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Livelli che, stante il nuovo Titolo V, devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lett. *m*), Cost.).

Rispetto al regime delle autorizzazioni esisteva infine un problema di tutela della concorrenza (cfr. l'articolo 117, comma 2, lett. *e*) e anche di libera prestazione di servizi a livello comunitario che imponeva la semplificazione del regime delle autorizzazioni anche alla luce della nostra legislazione in materia di prestazione di servizi. Allo stato attuale la legislazione italiana prevede un principio di equivalenza tra regimi di autorizzazione nazionali e regimi di autorizzazione omologhi all'interno dell'Unione<sup>(26)</sup>. Si ritiene però che tale principio sia di dubbia tenuta sul piano della legislazione comunitaria, stante la recente sentenza della Corte di Giustizia del 7 febbraio 2002 che ha ritenuto in contrasto con il diritto comunitario quella parte dell'articolo 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196, in cui venivano imposte limitazioni alle agenzie di lavoro temporaneo senza sede legale o dipendenza nel territorio italiano. A maggior ragione tale problema avrebbe potuto riproporsi in presenza di diversi regimi regionali di abilitazione all'esercizio della sommini-

---

(26) Cfr., al riguardo, l'articolo 4 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72, di attuazione della direttiva 96/71/CE in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi che dispone: « (...) 2. L'autorizzazione prevista dall'articolo 2 della citata legge n. 196 del 1997 non è richiesta alle imprese fornitrici di lavoro temporaneo di cui al comma 1 che dimostrino di operare in forza di un provvedimento amministrativo equivalente, rilasciato dall'autorità competente di uno Stato membro dell'Unione Europea diverso dall'Italia. 3. L'attestazione di equivalenza del provvedimento di cui al comma 2 è rilasciata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale entro trenta giorni dalla richiesta dell'impresa interessata e comporta la contestuale iscrizione all'albo di cui all'articolo 2, comma 1, della citata legge n. 196 del 1997 ».

strazione di manodopera da parte di agenzie che operano su scala nazionale e comunitaria.

In applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, l'abilitazione degli operatori privati all'attività di somministrazione di lavoro è stata dunque riservata al legislatore nazionale, quantunque in stretto raccordo con le regioni, in quanto ciò è indispensabile per la sua efficacia, posto che il livello regionale non pare in grado di rispondere a tutte le problematiche (giuridiche ed organizzative) sottese ai regimi di autorizzazione.

Per quanto attiene invece all'autorizzazione all'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale è stata attribuita alle regioni la possibilità della concessione di autorizzazioni regionali per lo svolgimento di dette attività nel territorio di competenza. A differenza della somministrazione di lavoro, dove si instaura un rapporto di lavoro fra agenzia e lavoratori, e dove quindi è necessario un alto livello di tutela dei diritti, per le altre attività si può sostenere che il livello necessario di tutela sia inferiore, dal momento in cui il rapporto fra agenzia e lavoratore si caratterizza per l'offerta di un servizio e non per la conclusione di un contratto di lavoro, venendo quindi in parte a mancare le ragioni che rendono indispensabile, come sopra argomentato, la regolamentazione a livello nazionale.

Diverso è, ovviamente, il regime degli accreditamenti degli operatori privati e di ulteriori operatori pubblici per lo svolgimento di servizi esercitabili in regime di sussidiarietà orizzontale e verticale (orientamento, monitoraggio, requisiti professionali, ecc.) Esso è stato infatti riservato alle esclusive competenze regionali. Rientra infatti nella potestà delle regioni la adozione, la promozione e lo sviluppo di modelli di servizio territoriali per l'impiego, che prevedono l'affidamento di servizi a organismi esterni pubblici e privati, riconosciuti idonei ad operare in modo integrato con il sistema pubblico. Alle regioni quindi è stato affidato il compito di emanare provvedimenti che istituiscano e regolino gli accreditamenti e la procedura per il loro rilascio. D'altra parte si è perseguito l'obiettivo della salvaguardia della omogeneità di fondo a livello nazionale attraverso l'individuazione di principi e criteri generali ai quali le regioni devono attenersi.

## **2.2. Grado e tipo di regolazione.**

Un secondo punto di rilievo è poi rappresentato dal grado e tipo di



regolazione<sup>(27)</sup>. La generalizzata ineffettività della disciplina pubblicistica e dirigistica delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro doveva indurre a sperimentare, ove possibile, tecniche di regolazione delle fattispecie innovative (c.d. *soft-laws*) rispetto al tradizionale intervento mediante disposizioni inderogabili di legge. Proprio in un settore caratterizzato da un alto tasso di evasione dalla legalità come quello della intermediazione di manodopera e della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo occorreva dunque consolidare metodi di regolazione alternativi (il c.d. *management by objectives*) alla pura e semplice normazione, che di volta in volta conducono al decentramento, alla delegificazione e alla devoluzione delle fonti normative (rinvio alla contrattazione collettiva e alla normativa di rango secondario).

In questa prospettiva un profilo particolarmente rilevante è ovviamente quello della raccolta e della circolazione delle informazioni, per questo motivo si è ritenuto di incentivarlo adeguatamente sul piano normativo, subordinando per esempio il rilascio della autorizzazione o dell'accreditamento all'utilizzo di sistemi informativi integrati con i servizi pubblici, all'invio puntuale di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro, ecc. Analogo discorso vale per il sostegno all'inserimento delle fasce deboli del mercato del lavoro, che devono transitare anche per gli operatori privati in virtù di adeguati incentivi economici e normativi. Le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro delle fasce deboli aumentano se anche gli operatori privati sono chiamati, mediante adeguati meccanismi premiali, alla loro presa in carico<sup>(28)</sup>. Si pensi, in proposito, alla recente esperienza tedesca delle agenzie di *personal service*, che si muovono proprio in questa direzione<sup>(29)</sup>.

### 2.3. La borsa continua del lavoro. Rinvio.

Un terzo punto di rilievo è costituito dalla organizzazione del sistema della borsa continua nazionale del lavoro. Come già scritto nel

---

(27) Per l'impostazione del problema, con specifico riferimento alla disciplina del collocamento e della somministrazione di manodopera rinvio ancora al mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., spec. 213 e ss.

(28) Cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

(29) Su cui cfr. S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

*Libro Bianco* <sup>(30)</sup>, la legge di riforma ha previsto la costituzione del SIL (Sistema Informativo Lavoro), con caratteristiche di unitarietà ed omogeneità, con il prevalente compito di definire gli standard e realizzare una rete unificata tra i vari livelli operativi (nazionale, regionale, provinciale e circoscrizionale). Questa è la vera sfida — e il vero punto critico — della riforma, infatti permangono ancora oggi le difficoltà incontrate nella fase di avvio del SIL, soprattutto per la mancata affermazione di un chiaro modello organizzativo dei nuovi servizi, che possa poi costituire la pietra angolare del sistema informativo nel suo complesso. Come bene si chiariva nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro, a una impostazione rigidamente centralista, le regioni hanno spesso contrapposto un modello autonomista che se oggi non nega più l'esigenza di avere standard comuni, rifiuta tuttavia la costituzione di una area aperta e senza filtri. Una area cioè dove domanda e offerta si incontrano liberamente secondo standard prefissati.

A ben vedere, anche alla luce delle indicazioni complessive contenute nella Legge Biagi, impostare il problema in termini di esatta ripartizione di competenze tra Stato e regioni sarebbe stato fuorviante in quanto, così facendo, si rischia di ridurre la riflessione a una sterile disputa sulla esatta interpretazione del regime di competenze definito nel nuovo Titolo V della Costituzione. Tenendo in considerazione la circostanza, non di poco conto, che la lettera del nuovo articolo 117 della Costituzione è sul punto alquanto ambigua, occorre sforzarsi di adottare un atteggiamento pragmatico e funzionale volto cioè alla realizzazione di un sistema di borsa continua del lavoro aperta ed efficace.

Da questo punto di vista, ritenendo che potesse essere meno problematico rispetto alle competenze Stato-regioni e, per altro verso, che potesse rispondere alle esigenze di efficienza e praticità del sistema, è stata scelta la soluzione di una totale apertura agli utenti. In questo modo non solo è possibile realizzare concretamente una borsa continua del lavoro nazionale senza filtro alcuno, ma anche superare in radice il problema delle competenze Stato-regioni perché in questa ottica il vero *dominus* del mercato è il mercato stesso e questo nella prospettiva di massima libertà e sussidiarietà del sistema. Il rapido sviluppo della borsa lavoro può in effetti avvenire solo se non si disperdono le risorse in una moltiplicazione di sistemi informatici, peraltro già in atto.

---

<sup>(30)</sup> *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, § II.3.3.

Per dare luogo a una vera borsa continua del lavoro, la questione cruciale è in realtà, come vedremo successivamente <sup>(31)</sup>, l'apertura al privato, rispetto a cui il pubblico — ai diversi livelli territoriali — deve garantire l'aggiornamento effettivo delle informazioni di origine amministrativa discendenti dalle comunicazioni dei datori e dalla (eventuale) posizione degli individui nei confronti dei servizi dell'impiego. Se non si fosse colto questo aspetto — l'apertura al privato e la necessità per il pubblico di garantire quelle informazioni — si sarebbe rimasti nell'ambito delle gelosie Stato-regioni-province, lasciando ineluttabilmente il mercato senza regole e canali di indirizzo coerenti con le politiche del lavoro europee, nazionali e regionali.

#### **2.4. Servizi per l'impiego, incentivi e ammortizzatori.**

Va infine rilevato che la riforma si colloca nella prospettiva di un maggiore raccordo fra politiche attive per l'occupazione e servizi per l'impiego. A completamento di questo processo sembra dunque necessaria la riorganizzazione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione e l'ulteriore raccordo di questi con le politiche attive e i servizi per l'impiego, in modo da garantire un coordinamento di tutti gli strumenti del mercato del lavoro per una migliore efficacia nel sostegno e del reinserimento dei lavoratori in cerca di occupazione <sup>(32)</sup>.

In questa prospettiva sembra poi auspicabile la riorganizzazione in un unico corpo normativo delle disposizioni in materia di mercato del lavoro e incontro di domanda e offerta, in modo da garantire coerenza e organicità al sistema <sup>(33)</sup>.

### **3. Tipologie di servizi per l'impiego e modello organizzativo.**

Per quanto riguarda ruoli e funzioni dei diversi operatori (pubblici e privati) nella erogazione delle differenti tipologie di servizi e nella gestione del relativo modello organizzativo, si è preliminarmente alla individuazione delle funzioni pubbliche esclusive, la cui titolarità permane in capo ai servizi pubblici anche se esercitate da operatori privati (accreditati o autorizzati), e delle funzioni (non più definibili come

---

<sup>(31)</sup> Cfr. M. TRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 6.

<sup>(32)</sup> Si veda il contributo di M. TRABOSCHI nella Parte III, Sez. (B).

<sup>(33)</sup> Cfr. G. SUPPIEJ, *La disciplina del mercato del lavoro*, in *GLav*, n. 2003/10, 24.

pubbliche e dunque forse meglio definibili come servizi) da esercitarsi in regime di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Tra le funzioni pubbliche esclusive sono rimaste:

— l'aggiornamento sullo *status* occupazionale del lavoratore e il monitoraggio quantitativo e qualitativo dei flussi del mercato del lavoro (anagrafe, scheda professionale, sistema di comunicazioni da parte delle imprese) anche ai fini della realizzazione e manutenzione del sistema informativo lavoro;

— la certificazione dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, ai fini dell'accesso alle misure di prevenzione e di contrasto (formazione professionale, tirocini, ecc.), alle agevolazioni contributive e fiscali, ai trattamenti previdenziali.

Funzioni e servizi da esercitarsi invece in regime di sussidiarietà orizzontale e verticale da parte degli operatori pubblici e privati sono:

— l'incrocio domanda-offerta;

— la prevenzione della disoccupazione di lunga durata;

— la promozione dell'inserimento lavorativo delle fasce deboli del mercato del lavoro (da parte di operatori pubblici ma anche di operatori privati, come ad es. le agenzie di *personal service*, che si prendono a carico il lavoratore) <sup>(34)</sup>;

— il sostegno alla mobilità geografica del lavoro;

— la creazione di una borsa lavoro con accesso il più possibile universale e che, dunque, sia espressione reale dell'incontro domanda e offerta di lavoro e dunque di un mercato aperto e concorrenziale accessibile a tutti (operatori pubblici e privati e utenti dei servizi);

— la valorizzazione degli operatori pubblici che possono concorrere alla efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, e segnatamente degli Enti pubblici e delle Università che possono intermediare segmenti specifici del mercato del lavoro e anche promuovere la sperimentazione di azioni pilota volte a raccordare occupabilità e adattabilità, soprattutto mediante intese locali, valorizzando tutti i nuovi spazi aperti con la legge delega sul mercato del lavoro (articoli 1-5).

L'estensione ai soggetti pubblici, quali Enti locali, Università e istituti di scuola secondaria, in particolare, si propone di potenziare adeguatamente, e qualificare, la presenza pubblica sul mercato del lavoro con riferimento alle fasi cruciali dell'ingresso nel mercato del

---

<sup>(34)</sup> Si veda il contributo di L. DEGAN e P. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

lavoro. Fasi che attengono non solo all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, ma anche alla costruzione e validazione del programma negoziale mediante l'istituto della certificazione del contratto di lavoro (articolo 5 della legge delega) <sup>(35)</sup>.

Da questo punto di vista si conferma peraltro la struttura unitaria della legge 14 febbraio 2003, n. 30, che non si limita a introdurre due tronconi di riforma distinti e non comunicanti: quello relativo ai nuovi servizi per l'impiego e quello relativo alla introduzione di nuove tipologie contrattuali (lavoro a chiamata, lavoro a progetto, lavoro a coppia) ovvero alla rimodulazione di assetti normativi preesistenti (lavoro a tempo parziale, fornitura di lavoro temporaneo). A ben vedere, infatti, proprio l'istituto della certificazione potrebbe ora giocare un ruolo decisivo — e di cerniera — tra le tutele del lavoratore nel rapporto e quelle nel mercato in attesa di una auspicata revisione complessiva dell'intera materia nello prospettiva da tempo sollecitata dello Statuto dei lavori <sup>(36)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Cfr., in proposito, il contributo di L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *DLRI*, n. 2/2004.

<sup>(36)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Le ragioni in favore di uno « Statuto dei lavori »*, in L. MONTUSCHI, T. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit.

## 2.

# LA DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO: REGIME AUTORIZZATORIO E ACCREDITAMENTI

SILVIA SPATTINI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Rapporto pubblico-privato. — 3. Regime autorizzatorio. — 4. Regimi particolari di autorizzazione. — 5. Accreditalenti.

### 1. Introduzione.

Il decreto di attuazione della riforma del lavoro non poteva che trattare *in primis* l'organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro. Nel fare questo dichiara esplicitamente le sue finalità e i suoi obiettivi, consistenti nella realizzazione di un mercato del lavoro improntato a trasparenza e efficienza e al miglioramento nella capacità di inserimento dei lavoratori in cerca di occupazione e ispirato in particolare al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale. Per realizzare tali obiettivi il legislatore delegato interviene regolando la presenza degli operatori sul mercato, ampliando la presenza dei soggetti privati, decentrando alcune funzioni alle regioni, incentivando il raccordo e la collaborazione fra operatori pubblici e privati, utilizzando strumenti quali la tecnologia informatica per garantire una maggiore trasparenza e circolazione delle informazioni relative al mercato del lavoro.

### 2. Rapporto pubblico-privato.

Il primo obiettivo del legislatore, come peraltro dichiarato nell'articolo 3 del decreto attuativo, riguarda sicuramente l'ampliamento delle possibilità di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di disoccupati, inoccupati e lavoratori appartenenti alle fasce deboli o svantaggiate. Lo strumento utilizzato per concretizzare tale obiettivo consiste nell'estensione a nuove tipologie di soggetti pubblici e privati della possibilità di operare nel mercato del lavoro. Per quanto concerne

l'attività di intermediazione, per esempio, accanto agli operatori pubblici istituzionali, quali i centri per l'impiego, è concesso svolgere l'attività di incontro domanda-offerta sul mercato anche ad altre istituzioni pubbliche, Università, scuole secondarie di secondo grado, Camere di Commercio e comuni <sup>(1)</sup>. Contemporaneamente, sul versante degli operatori privati, oltre alla ridefinizione delle modalità di accesso al mercato da parte di agenzie private, è stata ampliata anche la tipologia di operatori privati che possono operare nel mercato del lavoro, in particolare le fondazioni universitarie, le associazioni dei datori di lavoro e lavoratori, gli enti bilaterali e l'ordine dei consulenti del lavoro (anche se esistono dei regimi particolari di autorizzazione).

Nella filosofia della riforma del mercato del lavoro, rilevante è il rapporto fra operatori pubblici e privati. Da un lato l'ampliamento del mercato attraverso l'accesso di nuove tipologie di operatori introduce maggiore concorrenza sul mercato, dall'altro uno dei propositi della riforma è l'incentivazione della collaborazione, così come della loro complementarità. Questa caratterizzazione del rapporto fra pubblico e privato rispecchia perfettamente le posizioni dell'Unione Europea, che appunto ha definito queste tre tipologie di rapporto fra pubblico e privato <sup>(2)</sup>. In particolare, accanto alla concorrenza, la cooperazione si attua attraverso lo scambio di informazioni e nell'incontro fra domanda e offerta, mentre la complementarità consiste nello svolgimento da parte del privato di alcune attività in alternativa al pubblico.

L'aspetto concorrenziale nel mercato ha lo scopo di stimolare gli operatori <sup>(3)</sup> e creare una concreta libertà di scelta per gli utenti dei nuovi servizi: lavoratori e imprese. La complementarità o sussidiarietà è stata prevista per migliorare l'efficienza e l'efficacia del mercato. Essa si dovrebbe concretizzare attraverso l'affidamento ai privati di funzioni e competenze precedentemente svolte esclusivamente dal pubblico. Il terzo tipo di rapporto fra pubblico e privato è rappresentato dalla cooperazione, sulla quale punta particolarmente il legislatore delegato

---

<sup>(1)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

<sup>(2)</sup> Cfr. ILO, *Public-Private Partnerships in Employment Services*, Ginevra, febbraio, 2003, 3.

<sup>(3)</sup> Cfr. P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il « collocamento » tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003.

in riferimento al reinserimento dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro <sup>(4)</sup>.

### 3. Regime autorizzatorio.

Sotto il profilo della regolamentazione degli operatori del mercato del lavoro, il legislatore aveva la necessità di garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale l'accesso al lavoro e le politiche attuate a tal fine, e ciò sarebbe stato possibile solo se la competenza della relativa regolamentazione fosse stata affidata alla legislazione nazionale <sup>(5)</sup>. Per questa ragione il legislatore ha deciso di riservare per sé la regolamentazione dei principi fondamentali che governano il mercato del lavoro: da un lato, attraverso il controllo degli operatori a livello nazionale nell'ambito della somministrazione di lavoro, di intermediazione, di ricerca e selezione di personale e di ricollocazione professionale; dall'altro definendo gli indirizzi, i principi e i criteri a cui le regioni devono attenersi nella regolamentazione dei servizi di competenza regionale, in particolare richiamando il rispetto dei livelli essenziali dei servizi stessi.

Allo Stato quindi è attribuita la regolamentazione dell'accesso al mercato del lavoro degli operatori nazionali mediante un controllo preventivo, consistente nel sistema delle autorizzazioni, provvedimenti attraverso i quali vengono abilitati operatori pubblici e privati allo svolgimento dell'attività di somministrazione di lavoro, di intermediazione, di ricerca e selezione di personale e di ricollocazione professionale. Soltanto a seguito del conseguimento di detta autorizzazione, il soggetto in questione verrà iscritto nella sezione dell'Albo, appositamente istituito presso il Ministero del lavoro, corrispondente all'attività per la quale l'autorizzazione era stata richiesta.

Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari stabiliti dal decreto legislativo e posti a tutela dei lavoratori, che usufruiscono dei servizi erogati dagli operatori. Lo scopo prioritario in questo senso è garantire l'affidabilità degli operatori, la loro professionalità e solvibilità. Significativa, da questo specifico punto di vista, è la scelta di modulare i requisiti richiesti in base al tipo di attività svolta, in quanto si ritiene che siano

---

<sup>(4)</sup> Cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, nella Parte II, Sez. (A).

<sup>(5)</sup> Sulla questione della ripartizione delle competenze fra Stato e regioni, cfr. M. TIRABOSCHI, che precede in questa sezione.



necessari requisiti giuridici e finanziari più severi, nel caso di agenzie di somministrazione di lavoro, che instaurano rapporti di lavoro con i lavoratori, mentre sembrano sufficienti requisiti meno stringenti nel caso di attività, quali l'intermediazione, la ricerca e selezione del personale e la ricollocazione professionale, che consistono in un servizio e non implicano un rapporto di dipendenza giuridica ed economica del lavoratore nei confronti dell'agenzia.

Il regime autorizzatorio definito dal decreto si caratterizza per una certa continuità con il sistema di autorizzazioni stabilito dalla legge n. 196/1997, nello specifico la previsione dell'esistenza di un Albo, il rilascio della autorizzazione subordinata alla sussistenza di requisiti giuridici e finanziari <sup>(6)</sup>. Anche gli stessi requisiti richiesti agli operatori rispecchiano quelli già in precedenza previsti per il rilascio dell'autorizzazione per le agenzie di lavoro temporaneo. L'aspetto originale del nuovo sistema di autorizzazioni si ritrova nella volontà del legislatore nazionale di regolare in modo unitario, indipendentemente dalla tipologia di attività svolta, tutti i soggetti operanti sul mercato a livello nazionale, per i quali sia appunto necessaria una autorizzazione <sup>(7)</sup>, questo anche nell'ottica di una semplificazione della regolazione del mercato.

Nella versione definitiva del decreto legislativo n. 276/2003, facendo una concessione alle regioni, che accusavano di centralismo l'impostazione del regime autorizzatorio, è stata prevista l'istituzione di una *sub*-sezione all'interno delle sezioni dell'Albo relative alle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, nella quale iscrivere i soggetti autorizzati dalle regioni allo svolgimento delle citate attività con esclusivo riferimento al territorio di competenza regionale.

In base a tale disposizione quindi anche le regioni, e non solo lo Stato, possono rilasciare autorizzazioni, ma gli operatori così autorizzati possono svolgere soltanto una delle tre attività elencate e soprattutto possono farlo unicamente nel territorio della Regione che ha rilasciato l'autorizzazione. Il rilascio dell'autorizzazione è subordinata all'accer-

---

<sup>(6)</sup> Cfr. in tal senso M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(7)</sup> Fino ad ora la regolamentazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo era regolamentata dalla legge n. 196/1997, mentre le agenzie di collocamento privato, di ricerca e selezione del personale e della ricollocazione professionale erano disciplinate dal decreto legislativo n. 469/1997.

tamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari stabiliti a livello generale, tranne ovviamente il requisito della presenza dell'agenzia di intermediazione in 4 regioni. Anche le procedure per il rilascio dell'autorizzazione riproducono quello previsto a livello nazionale.

#### 4. Regimi particolari di autorizzazione.

Al regime, per così dire, ordinario di autorizzazioni è affiancato un regime particolare di autorizzazioni, che regola l'accesso al mercato del lavoro di quei soggetti (v. *supra* 2) pubblici e privati a cui il legislatore ha voluto offrire la possibilità di operare sul mercato per ampliare ulteriormente la possibilità di incontro domanda-offerta di lavoro e di inserimento lavorativo, e che per le loro specificità e/o ambito di azione giustificano l'attuazione di un regime particolare.

Occorre subito precisare che l'oggetto del regime particolare di autorizzazioni è soltanto l'attività di intermediazione. È ovvia l'esclusione di questi soggetti dall'attività di somministrazione, in quanto questo tipo di attività ha implicazioni importanti e richiede risorse finanziarie, umane e organizzative notevolmente più complesse rispetto a quelle richieste per l'attività di intermediazione. Ma ugualmente sono escluse dallo svolgimento delle attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, in quanto, anche in questo caso, le capacità professionali richieste sono maggiormente specifiche e complesse.

Relativamente invece a ciò che attiene più specificatamente l'autorizzazione concessa all'interno di questo regime particolare, si distinguono in realtà autorizzazioni concesse *ope legis* e autorizzazioni concesse sulla base di requisiti agevolati. Esse si distinguono per la necessità o meno di un provvedimento di autorizzazione allo svolgimento dell'attività e per le condizioni e requisiti posti come premessa all'ottenimento dell'autorizzazione.

Nel concreto, le università pubbliche e private e le fondazioni universitarie, con oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro, sono autorizzate a svolgere l'attività di intermediazione senza la necessità di un apposito provvedimento autorizzatorio, ma semplicemente rispettando gli obblighi di svolgere tale attività senza scopo di lucro, di garantire l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e inviare le informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro all'autorità competente. Per questo motivo, non è prevista la loro iscrizione all'Albo e — conse-

guentemente — neppure l'estensione dell'autorizzazione all'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale.

Per quanto riguarda invece il regime agevolato di autorizzazione, esso comporta comunque la procedura di richiesta dell'autorizzazione così come prevista dall'articolo 4 del decreto, anche se in questo caso i requisiti richiesti sono inferiori a quelli ordinari e mirano a garantire in generale l'adeguata professionalità degli operatori, la loro affidabilità (mancanza di condanne penali), la distinzione delle divisioni operative, l'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, l'invio delle informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro alle autorità competenti e la tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati <sup>(8)</sup>. Si deve osservare che non sono imposti dei requisiti finanziari dal momento in cui i soggetti che possono accedere a questo regime di autorizzazioni sono generalmente istituzioni e associazioni la cui natura costituisce di per sé una garanzia. Elencando brevemente i soggetti che possono usufruire di questi requisiti agevolati, occorre sottolineare che non a tutti i soggetti sono richiesti gli stessi requisiti. Alle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, alle associazioni con oggetto sociale la tutela delle attività imprenditoriali, del lavoro e delle disabilità e agli enti bilaterali <sup>(9)</sup> sono richiesti tutti i requisiti precedentemente elencati. Ai comuni <sup>(10)</sup>, alle camere di commercio e agli istituti di scuola secondaria di secondo grado, è richiesto in particolare il requisito della finalità non lucrativa, insieme alle adeguate competenze professionali e all'interconnessione alla borsa continua del lavoro.

Particolare è la questione dell'ordine nazionale dei consulenti del lavoro. Esso può accedere a questo regime agevolato di autorizzazione, soltanto attraverso la costituzione di una fondazione o di un soggetto con personalità giuridica, costituiti appositamente per svolgere l'attività di intermediazione e deve rispettare i requisiti di professionalità, affidabilità, gestione contabile distinta per divisioni operative, e interconnessione alla borsa continua del lavoro. In questo caso viene inoltre fatto esplicito divieto ai consulenti di esercitare questa attività individualmente.

---

<sup>(8)</sup> Sull'argomento cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 7.

<sup>(9)</sup> Sul ruolo degli enti bilaterali cfr. F. PASQUINI nella Parte II, Sez. (B).

<sup>(10)</sup> Sul ruolo dei Comuni cfr. C. MAGRI, A. SALVONI, P. SPINELLI nella Parte II, Sez. (A).

## 5. Accreditalenti.

Nella divisione di ruoli e funzioni, alle regioni è attribuita la competenza della definizione delle politiche regionali per il lavoro, di azioni dirette alla lotta alla disoccupazione, dell'organizzazione dei servizi per l'impiego, ma anche del coordinamento e raccordo fra servizi pubblici e privati, tutto nel rispetto dei principi e criteri definiti dal livello nazionale.

Per svolgere le funzioni a loro attribuite, alle regioni è stata affidata la gestione del sistema degli accreditalenti, consistenti in provvedimenti mediante i quali le regioni stesse riconoscono ad operatori pubblici e privati l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento.

Come anticipato, l'azione delle regioni deve avvenire all'interno dei principi e criteri fissati dal legislatore nazionale e diretti in questo caso a garantire: la possibilità dei cittadini di scegliere fra diversi operatori qualificati, gli standard nazionali nell'affidamento dell'accertamento dello stato di disoccupazione e del monitoraggio del mercato del lavoro, la costituzione di reti di servizio, l'obbligo della interconnessione alla borsa lavoro e dell'invio all'autorità concedente delle informazioni inerenti al mercato del lavoro, il raccordo fra il sistema degli accreditalenti dei servizi all'impiego e della formazione.

La definizione di questi principi risponde sempre all'esigenza di garantire una base di omogeneità a livello nazionale, nella direzione di offrire a tutti i cittadini la stessa qualità e quantità di servizi. In particolare si riscontra l'obiettivo di creare una interconnessione fra il costituendo sistema di accreditalenti dei servizi per l'impiego e il sistema di accreditalenti della formazione, con lo scopo di ottenere sinergie nell'azione di inserimento e reinserimento al lavoro, dove anche la formazione svolge una funzione rilevante nel fornire ai lavoratori gli strumenti indispensabili per il loro reinserimento professionale.

Si ritrova poi l'importanza attribuita dal legislatore alla borsa continua nazionale del lavoro <sup>(11)</sup>, nell'obbligo imposto agli operatori accreditalenti di interconnessione alla borsa stessa; questo nella convinzione che maggiore sia la diffusione delle informazioni più trasparenza sia garantita al mercato e in particolare sia possibile una maggiore quantità, ma soprattutto una migliore qualità dell'incontro domanda e offerta di lavoro.

---

<sup>(11)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A), n. 6.

Definito il quadro di azione delle regioni nell'ambito del mercato del lavoro, esse dovranno intervenire attraverso provvedimenti regionali per istituire l'elenco regionale degli operatori e stabilire le modalità di tenuta dell'elenco, per definire le procedure di accreditamento, i requisiti per l'ottenimento dell'accreditamento e in particolare le forme di cooperazione fra servizi pubblici e privati.

Proprio questo aspetto, in un certo senso, viene a caratterizzare le funzioni delle regioni <sup>(12)</sup>, perché è a questo livello che devono essere definite le modalità di collaborazione fra pubblico e privato, nella volontà di garantire maggiore efficacia dei servizi all'impiego e delle politiche per il lavoro legate al territorio, nell'ambito in particolare dell'inserimento e reinserimento al lavoro.

---

(12) Su questo punto, cfr. S. ROSATO nella Parte II, Sez. (A), n. 3.

### 3.

## IL QUADRO DI REGOLAZIONE DEL NUOVO MERCATO DEL LAVORO TRA REGIMI AUTORIZZATORI E ACCREDITAMENTO: IL RUOLO DELLE REGIONI

SERGIO ROSATO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: aspetti generali. — 3. I servizi per l'impiego. — 3.1. Regime autorizzatorio e accreditamento degli operatori privati. — 3.2. Il raccordo pubblico-privato per una più ampia tutela dei lavoratori svantaggiati. — 3.3. Gli strumenti per una rete di servizi. — 4. Le politiche regionali del lavoro. — 5. Un sistema di relazioni industriali in chiave regionalista.

#### 1. Premessa.

La riforma del mercato del lavoro, varata con la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 e relativo decreto legislativo di attuazione (10 settembre 2003, n. 276), interviene in un contesto istituzionale profondamente mutato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, innovazione troppo recente per potersi considerare sufficientemente metabolizzata sotto il profilo culturale e dottrinale, ancor meno sotto il profilo regolatorio e gestionale.

La fase di elaborazione e di approvazione della complessa normativa è stata caratterizzata da non poche incertezze, in un clima di accesa dialettica in cui trasparivano sostanziali divergenze non solo per gli aspetti generali di ripartizione di ruoli e di competenze, ma anche modi diversi di concepire l'impianto di regolazione di materie ed istituti sui quali sussiste una apparente comune visione.

Non è compito di queste note ricostruire l'acceso dibattito intorno alla ripartizione della potestà legislativa in materia di mercato del lavoro né tanto meno dare conto dei contrasti che hanno portato alcune regioni ad adire la Consulta, sollevando una questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge n. 30 del 2003.

Si tratta, invece, di analizzare in concreto quale sia l'assetto sostan-

ziale che emerge dal decreto attuativo della delega, pur senza sottrarsi al dovere di avanzare proprie considerazioni in ordine alla sua coerenza.

Appare, pertanto, utile in premessa ricostruire, seppur in estrema sintesi quello che allo stato attuale viene considerato il comune denominatore che lega le diverse visioni della complessa problematica.

In particolare, sotto il profilo della regolazione del mercato del lavoro, in ragione della competenza esclusiva in materia di « istruzione e formazione professionale » e di quella concorrente in materia di « tutela e sicurezza del lavoro » affidate alle regioni dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, può considerarsi abbastanza consolidato un assetto fondato sulla seguente ripartizione:

*a)* in capo al legislatore nazionale:

— individuazione dei principi fondamentali nelle materie rientranti nella legislazione concorrente;

— determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e che costituiscono il quadro di riferimento e di vincoli per la legislazione regionale;

— programmazione delle politiche nazionali del lavoro in coerenza con le linee guida comunitarie in materia di occupabilità, pari opportunità, adattabilità, imprenditorialità;

— definizione e programmazione delle politiche di integrazione tra i sistemi e segnatamente tra la scuola, la formazione, il lavoro, la previdenza;

— coordinamento dei modelli di integrazione e monitoraggio dei servizi regionali;

— determinazione degli standard statistici ed informatici per lo sviluppo e la gestione di un sistema di monitoraggio e di supporto delle decisioni.

*b)* in capo al legislatore regionale:

— programmazione delle politiche regionali dell'orientamento, della istruzione e formazione professionale e dell'impiego nel quadro di riferimento definito a livello nazionale e comunitario;

— definizione e attuazione delle politiche del lavoro sia di tipo attivo che passivo nel quadro dei principi fondamentali e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni;

— organizzazione delle funzioni e delle competenze in materia di mercato del lavoro regionale attraverso la definizione, la programma-

zione e la gestione del sistema integrato dei servizi a livello regionale, nel rispetto dei principi fondamentali e degli standard nazionali;

— definizione degli indirizzi operativi (stato di disoccupazione, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, perdita dello stato di disoccupazione, ecc.);

— organizzazione del sistema statistico ed informatico secondo gli standard nazionalmente definiti.

Sulla base di questa impostazione, sufficientemente condivisa, si rende necessario analizzare e verificare se l'impianto generale e le singole disposizioni risultino coerenti con il ruolo che l'ordinamento costituzionale assegna alle regioni in materia di mercato del lavoro.

Per dare una idea della complessità del problema basti considerare che il decreto in esame prevede non solo sette provvedimenti attuativi di esclusiva competenza regionale, ma anche ben sette provvedimenti statali da adottarsi « d'intesa » con le regioni ed uno con il loro « parere ». Ciò a riprova di quanto sia arduo, al di là degli astratti schemi teorici, definire un assetto dei rapporti Stato-regioni in materia di mercato del lavoro, che non si limiti al rispetto formale delle competenze ma sia idoneo a sostanziare un effettivo equilibrio funzionale tra i poteri. Nella materia, peraltro, il compito risulta oggettivamente più arduo per l'ampio ruolo che nel nostro ordinamento e nel sistema di relazioni industriali viene riconosciuto all'autonomia collettiva, sia con riguardo alla tematiche tradizionalmente riservate alla contrattazione collettiva sia a quelle in cui si esplica la prassi concertativa ed il dialogo tra istituzioni e parti sociali.

Senza voler anticipare giudizi affrettati e sommari emerge, a mio avviso, un quadro ancora incerto, condizionato dalla innegabile difficoltà di ricostruire equilibri condivisi sulla precarietà che il processo di riforma dell'ordinamento costituzionale e del diritto del lavoro sta determinando nei tradizionali assetti che si erano fin qui consolidati. Troppo ampio e pervasivo appare il movimento tellurico che sconvolge il sistema di relazioni industriali perché ci si potesse aspettare in tempi brevi una rapida coerente ricostruzione. Non solo il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, ma anche quello tra legge e contratto collettivo, nonché quello tra i diversi livelli della contrattazione, per finire a quello tra contratto collettivo e contratto individuale, sono in fase di riconsiderazione e riassetto. Riassetto che non può essere affidato ad operazioni di ingegneria istituzionale, ma che deve maturare in un contesto politico-sindacale condizionato dalla conflittualità non solo di natura ideologica e di schieramento politico, ma



anche di natura culturale, di visione strategica e spesso anche di interessi contingenti.

Nel merito dei singoli argomenti che saranno analizzati si tenterà una lettura anche in questa chiave, ma occorre da subito rilevare quello che a prima vista appare come un segnale di raffreddamento, per non dire di arretramento che il decreto attuativo sembra voler lanciare. Si respira in alcune parti una spinta neo-centralista, che senza mettere apertamente in discussione l'impianto costituzionale, ne dà una lettura riduttiva. Molte norme, concernenti materie riservate alla legislazione concorrente, risultano strutturate in forma eccessivamente invasiva, più secondo una logica di indirizzo e di coordinamento che di individuazione dei principi fondamentali. Sembra ancora prevalere, al di là dei condizionamenti contingenti, una impostazione culturale che tradisce la difficoltà a riconsiderare in chiave federale il ruolo dell'amministrazione centrale. Prevale ancora una concezione tipica del cosiddetto decentramento, inteso come riconoscimento alle regioni di un ruolo di mera attuazione e non di un potere originario, da esercitare in piena autonomia seppur nei limiti dell'ordinamento federale. Questa visione riduttiva si ritrova soprattutto nelle norme che riguardano l'organizzazione del mercato del lavoro, nelle quali anziché limitarsi ai principi fondamentali, alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni ed alla determinazione degli standard statistici e informatici, si rinvergono indicazioni di indirizzo applicativo ovvero si identificano poteri di regolamentazione in capo all'amministrazione centrale del tutto incoerenti con l'assunto di fondo e con le stesse previsioni dell'articolo 3 (Finalità) del decreto legislativo n. 276/2003.

Per altri versi, in alcune materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva delle regioni, si definisce un raccordo diretto tra una norma nazionale e la contrattazione collettiva, saltando a piè pari il ruolo delle regioni. Si cita al riguardo l'articolo 12, comma 3, sul quale ci si soffermerà nel proseguo.

In conclusione, a mio avviso, con riguardo all'assetto istituzionale, al ruolo ed alle competenze delle regioni, luci ed ombre caratterizzano la riforma del mercato del lavoro. Molto dipenderà dai provvedimenti attuativi, da come saranno concretamente definite le tecniche di regolazione ed assegnati i ruoli di gestione, se prevarrà questa impronta riduttiva oppure se si affermerà una visione più coerente con il quadro generale delineato in premessa.

## 2. Organizzazzione e disciplina del mercato del lavoro: aspetti generali.

Le disposizioni contenute nel titolo II del decreto legislativo n. 276/2003 completano la riforma, avviata alla fine degli anni Novanta, dell'organizzazione e della disciplina del mercato del lavoro, operando su quattro direttrici:

a) in primo luogo, in ossequio al principio di sussidiarietà, si punta a rafforzare all'interno del sistema complessivo il ruolo degli operatori privati nei servizi per l'impiego;

b) si rafforzano, inoltre, le tutele per i lavoratori, con particolari misure di sostegno per favorire l'inclusione dei soggetti svantaggiati, incentivando il raccordo tra servizi pubblici e servizi privati;

c) si prevede poi la realizzazione di un sistema informativo e statistico che da un lato conferisca trasparenza al mercato del lavoro e dall'altro supporti un sistema organico di monitoraggio statistico e di valutazione delle politiche del lavoro;

d) si introduce un nuovo regime sanzionatorio sia per prevenire e reprimere forme di abusivismo e di illegalità nelle attività di somministrazione e di intermediazione, sia per meglio sostenere l'impianto informativo basato sulle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro.

Si tratta di un corpo consistente di norme su una materia unanimemente riconosciuta come rientrante nella competenza legislativa concorrente delle regioni, per cui occorre, analizzandone attentamente il contenuto, valutare se l'intervento legislativo dello Stato si sia espresso in maniera coerente con l'impostazione richiamata in premessa, restando all'interno di quei poteri che la ripartizione costituzionale delle competenze gli riconosce.

In questa chiave sarà possibile, altresì, valutare come si delinea il nuovo ruolo delle Regioni nel processo di riforma complessiva del mercato del lavoro, avviatosi nel nostro paese secondo le linee guida comunitarie e le indicazioni del *Libro Bianco*.

In particolare l'esame riguarderà tre tematiche strutturali:

a) l'organizzazione complessiva dei servizi per l'impiego;

b) le politiche territoriali del lavoro;

c) lo sviluppo di un modello di relazioni industriali che si misuri con i nuovi poteri regionali.

### 3. I servizi per l'impiego.

Il primo aspetto concerne come in concreto si espliciti il potere originario in capo alle regioni di organizzare e regolare i servizi per l'impiego. Si tralascia in questa sede di approfondire la questione, oggetto di un interessante dibattito tra gli studiosi, se questa materia rientri nelle competenze esclusive della legislazione regionale ovvero sia da ricondurre alla locuzione « tutela e sicurezza del lavoro » oggetto di potestà concorrente. In entrambi i casi, infatti, non sarebbe contestabile in via assoluta un intervento legislativo nazionale. Quello che conta veramente è verificare se tale intervento sia tale da produrre un assetto equilibrato tra i diversi livelli, contemperando da un lato l'esigenza di garantire unitarietà al sistema e dall'altro di non pregiudicare l'autonomia regionale nella definizione di un modello territoriale dei servizi adatto alle specificità dei diversi mercati del lavoro locali.

Tale disamina va condotta sia con riferimento ai servizi pubblici, sia con riguardo agli operatori privati, nonché al loro raccordo, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro.

In ordine al primo aspetto non possono non condividersi le perplessità da più parti sollevate in ordine al principio enunciato nella legge delega e ripreso dall'articolo 3, comma 1 del decreto in esame, relativo al mantenimento in capo alle province delle funzioni amministrative dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. Pur comprendendo le ragioni di opportunità che possono aver indotto il legislatore a garantire continuità all'attuale assetto organizzativo, non si può non convenire con quanti hanno giudicato la norma come una evidente invasione di campo, non giustificabile alla luce dei principi costituzionali vigenti. Detto questo, in via di principio, la norma in sé rischia di non avere alcuna portata pratica, dal momento che non sarà essa a poter impedire che una legge regionale attribuisca ad altri organismi le funzioni amministrative che attualmente fanno capo alle province.

Più produttiva appare la riflessione in ordine al modello complessivo che ha ispirato le scelte del legislatore nazionale, in particolare per quanto attiene al sistema misto pubblico-privato ed ai possibili rapporti che potranno intercorrere tra questi soggetti (di competizione - di cooperazione - di integrazione).

Sotto questo profilo il compito del legislatore è stato fortemente agevolato dalla circostanza che una parte consistente della delega in materia di organizzazione del mercato del lavoro aveva già trovato attuazione con il decreto legislativo 19 dicembre 2002 n. 297, che aveva

provveduto alla modernizzazione dei servizi pubblici, ridefinendone la funzione amministrativa e rafforzandone, rimodulandole in chiave europea, le attività di servizio.

Grazie a tale impostazione l'impianto regolatore del secondo pilastro, quello dei servizi privati, è stato costruito avendo come riferimento un sistema dei servizi pubblici, che, seppur ancora per larga parte solo nelle previsioni normative, poteva rappresentare un valido modello organizzativo e funzionale.

La definizione di ruoli e funzioni dei diversi operatori (pubblici e privati) nella erogazione delle diverse tipologie di servizi ha avuto come primo criterio ispiratore una preventiva chiara individuazione delle funzioni pubbliche esclusive, la cui titolarità è opportuno che permanga in capo ai servizi pubblici, anche se non è aprioristicamente escluso che esse possano essere affidate ad operatori privati in regime di concessione.

Secondo questa impostazione sono parse riconducibili alla competenza dei servizi pubblici quelle funzioni essenziali che devono essere obbligatoriamente assicurate dalle istituzioni pubbliche, sia nel rispetto dei principi fondamentali, sia a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, sia nel rispetto degli standard statistici ed informatici.

Rientrano, pertanto, in una nozione di funzione pubblica esclusiva le attività relative a:

— aggiornamento dello *status* occupazionale del lavoratore e monitoraggio quantitativo e qualitativo dei flussi del mercato del lavoro (anagrafe, scheda professionale, sistema di comunicazioni da parte delle imprese) anche ai fini della realizzazione e manutenzione del sistema informativo lavoro;

— certificazione dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, ai fini dell'accesso alle misure di prevenzione e di contrasto (inserimento mirato, formazione professionale, tirocini, ecc.), alle agevolazioni contributive e fiscali, ai trattamenti previdenziali.

Tutte le altre attività (incrocio domanda-offerta, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo delle fasce deboli, sostegno alla mobilità geografica, ecc.), che rientrano nella sfera dei servizi da assicurare in regime di sussidiarietà orizzontale e verticale, possono essere viceversa esercitate sia dai servizi pubblici che da quelli privati, non solo in una logica di competizione sul mercato, ma anche secondo modelli di cooperazione ed in taluni casi di integrazione.

L'articolo 3 del decreto in esame si muove esplicitamente nella

logica di questa visione d'insieme, riconducendo in essa la definizione del regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti, l'identificazione delle forme di coordinamento e raccordo tra sistema pubblico e sistema privato dei servizi, nonché l'individuazione degli strumenti operativi per una più efficace gestione dei servizi.

### **3.1. Regime autorizzatorio e accreditamento degli operatori privati.**

Se è vero che il modello di organizzazione dei servizi per l'impiego si fonda su due pilastri, quello dei servizi pubblici (SPI) e quello dei servizi privati (agenzie per il lavoro), con l'obiettivo di realizzare « reti di servizio », si rendeva necessario, nella prospettiva della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, dirimere un primo punto particolarmente delicato, quale quello relativo alla abilitazione degli operatori privati.

Molti argomenti potrebbero essere portati sul piano squisitamente giuridico a sostegno di entrambe le tesi, essendo senza dubbio sostenibile che la materia rientri nella sfera delle competenze regionali, ma altresì non potendosi trascurare tutte le valide ragioni per affidare questo compito al legislatore statale, nell'ambito tuttavia di un percorso condiviso con le regioni.

La opportuna scelta del legislatore è stata quella di trovare un giusto equilibrio tra le due esigenze, muovendosi in coerenza con il modello di servizi adottato e ripartendo opportunamente i ruoli tra il livello centrale ed il livello regionale, non in ragione di astratti principi, ma nella concreta visione di un assetto sostenibile.

La prima operazione è stata quella di fornire una chiara distinzione tra la funzione da attribuire al regime autorizzatorio e quella da assegnare all'accredimento, senza tuttavia stravolgere il criterio della delega che parla di un unico regime. Sia sotto il profilo definitorio (articolo 2, comma 1, lettere *e*, *f*) sia sotto quello della disciplina sostanziale delle procedure di autorizzazione ed accreditamento, si delinea una razionalità del sistema, nel quale spetta allo Stato « abilitare » mentre è riservato alle regioni riconoscere « l'idoneità ad erogare servizi al lavoro ».

Diversa, infatti, è la funzione attribuibile ai due provvedimenti, soprattutto in ragione delle diverse finalità che essi perseguono. L'autorizzazione, infatti, si inquadra tra i poteri riconosciuti dall'ordinamento alla Pubblica Amministrazione di assicurare che l'esercizio da

parte dei privati di attività che incidono sui diritti fondamentali dei cittadini, quali il lavoro, la salute, l'istruzione, la tutela dei diritti, sia subordinata al possesso di adeguati requisiti di natura finanziaria, organizzativa e professionale. L'accreditamento, viceversa, rientra tra i poteri conferiti alla Pubblica Amministrazione di selezionare in via preventiva i soggetti idonei a svolgere funzioni proprie della Pubblica Amministrazione stessa. In altri termini esso equivale ad una sorta di prequalifica per il possibile affidamento, secondo i regimi consentiti dalle leggi e dai regolamenti (concessione, appalto di servizi, partenariato, ecc.) di funzioni di pubblico servizio.

Questa distinzione consente, altresì, di dirimere un altro dubbio, vale a dire se l'agenzia per il lavoro che ottiene l'iscrizione all'albo nazionale (articolo 4, comma 1) sia anche tenuta, per poter esercitare la propria attività nel territorio regionale, ad ottenere l'iscrizione all'elenco regionale di cui all'articolo 7, comma 1. Come appare logico, se si condivide l'assunto, ciò non è assolutamente necessario, proprio in ragione del fatto che lo scopo dell'autorizzazione è solo quello di rimuovere un ostacolo all'esercizio dell'attività, mentre lo scopo dell'accreditamento è quello di creare le premesse per l'affidamento di servizi. L'autorizzazione, peraltro, abilita ad esercitare sul mercato del lavoro le attività di somministrazione, di intermediazione, di ricerca e selezione del personale, di supporto alla ricollocazione professionale, mentre l'accreditamento è lo strumento per realizzare la cooperazione tra i servizi pubblici e gli operatori privati per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro. Sotto questo profilo emerge una ulteriore sostanziale distinzione, nel senso che il regime autorizzatorio punta a rafforzare taluni servizi per migliorare il libero funzionamento del mercato, mentre l'accreditamento punta a potenziare lo strumento dei servizi ai fini delle politiche territoriali del lavoro.

Anche i procedimenti individuati dal decreto per gestire i due diversi istituti appaiono consoni alle finalità, nel senso che opportunamente si prevede che i decreti ministeriali che individuano i titoli e le esperienze professionali per l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro (articolo 5, comma 1, lett. c) e le modalità di costituzione della sezione regionale dell'albo (articolo 6, comma 8) siano adottati « d'intesa » con la Conferenza Unificata. La condivisione dei contenuti, infatti, costituisce un presupposto fondamentale per la tenuta del modello complessivo. Parimenti apprezzabile appare la formulazione

dell'articolo 7, comma 1, laddove individua i principi fondamentali cui devono uniformarsi i provvedimenti regionali in materia di accreditamento, anch'essi indispensabili a salvaguardare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema. La garanzia della libertà di scelta dei cittadini nell'ambito di una rete di operatori qualificati, la salvaguardia di standard nazionali per le funzioni di accertamento dello stato di disoccupazione e di monitoraggio dei flussi, la costituzione negoziale di reti di servizio per ottimizzare le risorse, l'obbligo di interconnessione con la borsa nazionale del lavoro, il raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione, rappresentano i valori costitutivi dell'intero sistema dei servizi all'impiego e, pertanto, bene ha fatto il legislatore nazionale a ribadirli.

Detto questo sul piano generale, meno convincente, sia sotto il profilo della organicità del sistema, sia sotto il profilo del rispetto dei poteri regionali, appare la scelta di istituire regimi particolari di autorizzazione, con lo scopo di includere nella rete dei servizi di intermediazione una serie di soggetti pubblici e privati, senza tuttavia sottoporli né al regime ordinario di autorizzazione, né al regime di accreditamento.

Per quanto riguarda l'aspetto funzionale non si condivide la scelta di consentire, *sic et simpliciter* e con modalità pressoché automatiche, a soggetti nati per svolgere una propria missione specifica anche l'esercizio della delicata funzione di intermediazione. Pur condividendo la finalità di rafforzare i servizi nel territorio, includendo soggetti idonei a cooperare in un modello strutturato di « rete », si considera profondamente sbagliato perseguire tale finalità con l'istituzione di regimi particolari di autorizzazione, che aggirano di fatto i poteri di indirizzo e di programmazione riconosciuti dall'ordinamento in capo alle regioni.

In primo luogo la scelta dell'automatismo indebolisce la possibilità da parte delle regioni di fare filtro nella individuazione degli operatori da includere nella rete, in base ad una valutazione delle effettive esigenze funzionali e della razionalità della scelta in termini organizzativi. Il ruolo di governo che la Regione ha in materia di organizzazione dei servizi risulta fortemente pregiudicato, in aperta contraddizione con il modello complessivo e con i principi fondamentali su cui esso si fonda. L'articolo 6 rompe l'equilibrio faticosamente costruito con l'assetto generale del regime autorizzatorio e dell'accreditamento e pone peraltro non pochi problemi interpretativi e gestionali.

Occorre in premessa ricostruire, seppur brevemente, quali sono i

soggetti interessati al regime particolare e qual è la specifica tipologia che li riguarda:

— le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie che hanno come oggetto l'alta formazione. Per esse si richiede soltanto: l'assenza di scopo di lucro, l'onere di interconnessione alla borsa nazionale del lavoro e l'obbligo di informazione ai sensi dell'articolo 17. Nulla si dice in ordine alle modalità con cui si formalizza lo svolgimento dell'attività, né cosa succede in caso di violazione degli obblighi connessi. Si presume che ciò dovrà essere definito in via amministrativa, ma si ignora chi sarà il soggetto deputato a farlo, augurandosi che almeno questo potere non sia sottratto alle regioni;

— i comuni, le camere di commercio, gli istituti scolastici. Per essi oltre a quanto richiesto per le università, si richiede altresì la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate esperienze professionali. Anche per questi soggetti valgono le osservazioni prime fatte in ordine alle modalità con cui si dà avvio all'attività. Peraltro non può non rilevarsi una ulteriore incongruenza, vale a dire quella di aver trattato gli istituti scolastici come gli enti locali, discriminandoli rispetto alle università che godono viceversa di un regime più agevolato;

— le associazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, le associazioni riconosciute di rilevanza nazionale aventi come oggetto la tutela dell'impresa, del lavoro e della disabilità, gli enti bilaterali. Per essi si richiede il rispetto di tutti i requisiti richiesti per l'iscrizione all'albo nazionale, fatta eccezione per i requisiti della forma societaria e della sede legale. In questo caso il problema di come si attivi l'autorizzazione assume maggior rilievo, sia perché si tratta di organismi di natura privatistica, sia perché l'ambito territoriale dell'attività può essere nazionale oppure limitarsi ad una o più regioni;

— fondazione o altro soggetto dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro. In questo caso l'attività di intermediazione può essere esercitata solo a livello nazionale, vale a dire non possono essere aperti uffici o sedi a livello territoriale. È inoltre richiesta l'iscrizione all'albo nazionale, che è subordinata al possesso di tutti i requisiti previsti per le agenzie per il lavoro, eccezion fatta per la forma societaria e la sede legale. Il singolo consulente del lavoro non è abilitato a svolgere attività di intermediazione, se non diventando « agente » della fondazione nazionale o nella forma ordinaria, vale a dire costituendo una agenzia per il lavoro ai sensi degli articoli 4 e 5;

— agenzie per il lavoro, che esercitano l'attività di intermedia-



zione, di ricerca e selezione del personale, di supporto alla ricollocazione professionale in una sola o comunque in un massimo di tre regioni. In questo caso l'autorizzazione è rilasciata dalla Regione, previa verifica dei requisiti di legge, ed è prevista l'iscrizione in una apposita sezione regionale dell'albo nazionale.

Come si evince da questa disamina, il primo problema da risolvere è quello di dare copertura amministrativa a quei regimi particolari che non rientrano nella previsione dell'articolo 4, comma 5, ovvero dell'articolo 6, comma 8. In altri termini, occorrerà pur stabilire un qualche procedimento amministrativo per dotare di autorizzazione quei soggetti esonerati dall'iscrizione all'albo nazionale, quanto meno per verificare il possesso ed il mantenimento dei requisiti e far scattare la sanzione per esercizio abusivo dell'attività, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, secondo capoverso.

Ancora più rilevante, tuttavia, appare la questione di come garantire che l'attività dei vari soggetti si integri nel sistema regionale dei servizi per l'impiego, evitando il proliferare di strutture a scapito della qualità. Certamente non trascurabile è l'aspetto relativo alla sostenibilità finanziaria delle varie strutture, ove si consideri che, mentre le agenzie che esercitano l'attività a scopo di lucro hanno nelle regole del mercato la chiave del loro successo (competere per qualità e prezzo), quelle autorizzate in regime particolare senza finalità di lucro dovrebbero finanziare il servizio con risorse interne, con eventuali sovvenzioni pubbliche o infine con forme di partecipazione ai costi da parte dei clienti.

Si ritiene, pertanto, che la condivisibile aspirazione di stimolare l'entrata in azione di più soggetti, potenzialmente idonei a rafforzare i servizi nel territorio, poteva essere soddisfatta attraverso il regime dell'accreditamento. Il timore che le regioni potessero esercitare una sorta di difesa corporativa dei servizi pubblici, precludendo l'accesso ad altri organismi, ha prevalso su ogni altra logica, operando una inutile forzatura con l'inserimento di un terzo settore, in teoria autonomo ed indipendente, ma in realtà economicamente debole e con scarse prospettive.

L'auspicio è che le regioni, nell'ambito dei provvedimenti attuativi dei propri sistemi di accreditamento e di organizzazione della borsa del lavoro, siano effettivamente in grado di promuovere l'integrazione dei sistemi pubblici e privati, definendo e realizzando un proprio modello di servizi.

### 3.2. Il raccordo pubblico-privato per una più ampia tutela dei lavoratori svantaggiati.

Sempre nell'ambito della tematica dei servizi per l'impiego assume rilievo lo sforzo di rafforzare sul mercato del lavoro le tutele per i lavoratori svantaggiati. Si tratta di una profonda innovazione che interessa non solo le politiche del lavoro, ma anche e soprattutto gli strumenti di intervento ed il ruolo dei servizi per l'impiego.

Per decenni nel nostro paese l'inserimento al lavoro dei soggetti più deboli è stato affidato a politiche di tipo dirigistico, basate sulla coppia diritti/obblighi, con lo scopo di interferire nel funzionamento spontaneo del mercato del lavoro ponendo vincoli alle imprese. Seppur in parte mitigata nel tempo questa impostazione è ancora largamente presente nel nostro diritto del lavoro, in termini di collocamento obbligatorio, quote riservate, graduatorie di precedenza. L'effettiva incidenza di tali politiche è molto bassa, ma la vera causa del loro fallimento non risiede nella poca efficienza o nella scarsa vigilanza da parte dei servizi, bensì nella loro intrinseca inadeguatezza a produrre effetti in un mercato del lavoro profondamente mutato.

Gran parte dei diritti, teoricamente disponibili, si rivelano di fatto inesigibili.

Anche le politiche incentivanti di tipo finanziario, vale a dire mirate a ridurre il costo del lavoratore svantaggiato, massicciamente praticate a partire dagli anni Novanta, risultano poco incisive, sia per la limitatezza delle risorse attivate, sia perché impostate su grandi categorie e su meccanismi di tipo automatico. Incentivare in forma indistinta categorie ampie come i nuovi assunti, i disoccupati di lunga durata, i lavoratori in mobilità non si rileva molto produttivo, in quanto determina un impiego poco mirato delle scarse risorse disponibili.

Il decreto legislativo in esame si muove su un terreno del tutto diverso, adottando in pieno la strategia europea dell'occupabilità, traducendola sul piano concreto nel rafforzamento degli strumenti di inclusione. Si tratta di un approccio radicalmente diverso in quanto basato su un *mix* di misure, che coniugano una pluralità di strumenti di tipo attivo e passivo, utili a progettare un percorso di inserimento mirato gestito dai servizi per l'impiego sul territorio.

In questa nuova impostazione risulta cruciale il ruolo dei servizi e loro capacità di fare rete. Gli articoli 12, per taluni aspetti, 13 e 14 del decreto, pur riguardando fattispecie diverse, hanno in comune questa filosofia. Essi, infatti, si muovono nella logica di incentivare il raccordo

tra servizi pubblici e privati nella gestione di misure attive sul mercato del lavoro, stimolando politiche di intervento per obiettivi secondo le reali esigenze dei mercati del lavoro locali.

In questo contesto risulta valorizzato il ruolo cruciale delle regioni, che hanno la possibilità, avvalendosi dell'istituto dell'accreditamento e dei poteri regolatori che il decreto affida loro (articolo 13, comma 6) di favorire la nascita di un sistema integrato di servizi pubblici e privati in grado di attuare incisive politiche del lavoro. Non si tratta semplicemente di prevedere l'affidamento dei lavoratori alle agenzie per il lavoro o alle cooperative sociali affinché ne curino l'inserimento al lavoro, ma di costruire un modello organico di intervento basato sul nuovo ruolo che la riforma del collocamento ha assegnato ai centri per l'impiego. Sono essi, infatti, che, esercitando le funzioni di orientamento e di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, possono rappresentare il motore di un intervento attivo attraverso una pluralità di strumenti, quali il piano di inserimento attraverso l'agenzia di somministrazione ovvero l'inserimento in cooperativa sociale.

È finalmente possibile innescare un processo virtuoso verso una più completa riforma del mercato del lavoro, sia ripensando in questa luce l'utilizzo dei fondi comunitari, nazionali e regionali già esistenti, sia indirizzando la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e degli incentivi alle assunzioni in chiave federalista. La piena disponibilità in ambito regionale di tutte le risorse disponibili, fatte salve quelle destinate ad assicurare il livello essenziale delle prestazioni ed un adeguato sistema di solidarietà nazionale, consentirebbe una effettiva politica del lavoro rispondendo all'esigenza da tutti avvertita di migliorarne sensibilmente l'efficacia.

In questo senso non appare del tutto coerente la scelta di escludere qualsiasi ruolo delle regioni nella programmazione degli interventi e delle misure da attuarsi con il fondo per la formazione e l'integrazione del reddito istituito dall'articolo 12 del decreto. Ciò non solo per l'ovvia considerazione che trattasi di materia su cui le regioni esercitano una competenza esclusiva, ma ancor più sul piano dell'opportunità, per evitare i rischi di interventi frammentari e privi di una visione d'insieme delle reali esigenze del mercato.

Anche in questo caso si ritiene che più che sotto il profilo del conflitto di competenza il problema sia affrontabile in ambito amministrativo e gestionale, inserendo ad esempio nel decreto del Ministro del lavoro di cui al comma 3 dell'articolo citato un esplicito rinvio ai programmi regionali in materia di lavoro e formazione professionale.

### 3.3. Gli strumenti per una rete di servizi.

L'obiettivo della riforma di potenziare i servizi per l'impiego, da un lato sviluppando le potenzialità delle strutture pubbliche, dall'altro creando le condizioni per la crescita del settore privato, deve basarsi su strumenti adeguati.

Il decreto legislativo di attuazione delinea un modello organizzativo dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro costituito da una *rete di operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati*.

Lo scopo è quello di rendere il servizio accessibile nella forma più ampia possibile ai cittadini e alle imprese, stimolando la competitività tra sistemi ed all'interno dei sistemi, ma individuando nel contempo forme di cooperazione e di collaborazione tese a migliorarne la qualità e a ridurne i costi.

Il primo obiettivo a breve-medio termine è quello di elevare sensibilmente la quota di mercato avvicinando ai livelli europei la quantità e la qualità di transazioni gestite dagli operatori. La bassa percentuale di « incontri » realizzati per il tramite dei servizi pubblici e privati denuncia un malfunzionamento del mercato del lavoro, che può essere contrastato non esasperando la concorrenzialità sulla quota già conquistata, ma aprendo la caccia a vaste quote di mercato abbandonate allo spontaneismo, a canali informali e spesso a pratiche malavitose.

Proprio al fine di rendere trasparente il mercato del lavoro e favorire al massimo l'incontro tra domanda e offerta, il Capo III del decreto in esame prevede la costituzione della borsa nazionale del lavoro (articoli 15 e 16) e la realizzazione di un sistema nazionale di monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro (articolo 17).

La borsa del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali, è un sistema virtuale alimentato da una rete capillare di sportelli abilitati a diffondere e consultare le informazioni sulla domanda di lavoro non soddisfatta e sull'offerta di lavoro disponibile su tutto il territorio nazionale e dell'Unione Europea.

Il modello di rete risulta non solo il più congeniale, ma per molti aspetti l'unico possibile per gestire la collaborazione tra soggetti dotati di ampia autonomia organizzativa e gestionale, che perseguono finalità comuni ma conservano spiccate finalità specifiche. Questo modello si caratterizza per il fatto che associa una logica di specializzazione con una logica di complementarità.

Poiché l'ordinamento, secondo quanto previsto dal decreto legi-

slativo n. 469/1997 e dal decreto legislativo n. 181/2000 così come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 297/2002, assegna alle regioni la funzione di progettare ed organizzare i servizi nel territorio, spetta a queste ultime definire il modello organizzativo sulla base del quale si realizza il sistema regionale di borsa lavoro.

Tale autonomia va tuttavia esercitata nel rispetto dei principi fondamentali e della salvaguardia del livello essenziale delle prestazioni, nonché degli standard informatici e statistici indispensabili per conferire unitarietà ed omogeneità al sistema.

Il modello organizzativo dei servizi della borsa del lavoro si basa su tre pilastri:

*a) L'organizzazione a rete*

La condivisione delle informazioni e dei dati che ciascun soggetto conferisce nella Rete, pur mantenendone la responsabilità e la gestione, è il primo pilastro del sistema. Ciascuno dei soggetti collegato nella rete è contemporaneamente produttore e fruitore del patrimonio informativo messo a disposizione come fattore comune, in ragione di un interesse, che è insieme di carattere generale (migliorare il pubblico servizio) e di natura specifica (convenienza a migliorare la qualità del proprio servizio).

La borsa del lavoro non si aggiunge ai normali servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, come un ulteriore analogo servizio su scala nazionale, ma integra una funzionalità che il singolo servizio non è in grado di assolvere autonomamente, vale a dire l'ampia diffusione della domanda e dell'offerta per favorirne l'incontro oltre gli ambiti territoriali dei singoli servizi, accrescendone il valore ed attenuandone i costi.

*b) Gli standard di qualità*

Il secondo elemento decisivo consiste nella definizione consensuale di alcuni standard operativi che assicurino adeguati livelli di servizio.

*c) La piattaforma tecnologica.*

Ulteriore elemento essenziale del modello di rete è costituito dalla sussistenza di una piattaforma tecnologica che assicuri il rispetto dei principi di universalità e trasparenza e l'effettiva fruibilità dei servizi che si intendono offrire ai lavoratori e alle imprese.

La disciplina introdotta dall'articolo 15 del decreto in esame è coerente con queste premesse, dal momento che adotta in pieno il modello delineato, in termini definitivi, strutturali, organizzativi e funzionali.

Particolare enfasi la norma pone sulla possibilità per il singolo

lavoratore e per la singola impresa di inserire le proprie informazioni e di consultare quelle esistenti mediante accesso diretto alla rete, senza l'obbligo di rivolgersi ad un intermediario.

A sostegno di tale scelta sono stati addirittura scomodati gli articoli 4 e 120 della Costituzione. Sul piano pratico ciò significa che i portali regionali attraverso i quali gli utenti saranno abilitati ad operare dovranno garantire l'accesso anche ai singoli. Tuttavia, la sola possibilità di accesso al portale, se non supportata anche da una capillare distribuzione sul territorio dei punti di accesso pubblici non presidiati da operatori, si rivelerebbe infine una nuova discriminazione perché favorirebbe solo coloro (imprese e lavoratori) che dispongono di un accesso privato.

Per quanto attiene, poi, al governo del sistema della borsa del lavoro occorre ancora ricordare che il nostro ordinamento assegna alle regioni il potere di organizzare e gestire i servizi per l'impiego, secondo i principi fondamentali dell'ordinamento statale e secondo gli indirizzi comunitari e nazionali.

L'impianto federalista se da un lato amplia gli spazi di autonomia, dall'altro deve farsi carico di garantire la coesione nazionale. La borsa del lavoro rappresenta un esempio concreto in cui l'autonomia deve essere controbilanciata da un sistema di governo idoneo a garantire la salvaguardia dei vincoli più volte richiamati.

A tale scopo l'articolo 16 prevede che la definizione degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio siano definiti d'intesa tra governo e regioni, stabilendo altresì delle sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale. Il tutto nel rispetto delle competenze concretamente definite nell'Accordo Stato-regioni-autonomie locali dell'11 luglio 2002 e delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

Le regioni, nel rispetto degli standard come sopra definiti con la loro cooperazione, dovranno provvedere a realizzare la borsa del lavoro nel territorio regionale, identificando gli attori e disciplinandone ruoli, responsabilità, funzioni ed impegni finanziari, in coerenza con il modello regionale dei servizi.

Di grande importanza, ai fini di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro, è l'articolo 17, relativo al monitoraggio statistico e alla valutazione delle politiche del lavoro. Una svolta determinante nell'ottica di dotare il sistema paese di un efficace sistema di conoscenza del mercato del lavoro si era registrata con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 297/2002, con il quale, attraverso la scheda anagrafico-professionale

e le comunicazioni obbligatorie delle imprese relative alle assunzioni e alle cessazioni dei lavoratori, si creano le premesse per realizzare un sistema informativo sul lavoro, sia dal lato dell'offerta che della domanda. L'obiettivo è quello di costruire un moderno « *decision system support* », basato su standard statistici ed informatici definiti consensualmente dal Ministero del lavoro e dalle regioni, con l'apporto determinante sotto il profilo tecnico dell'Istat e dell'Isfol.

Pertanto, con l'articolo 17 si punta a definire in concreto gli strumenti operativi per conseguire gli obiettivi richiamati. Al di là di qualche formulazione non del tutto felice, l'impianto d'insieme appare sufficientemente idoneo a strutturare un pacchetto di strumenti di rilevazione, con il supporto di una commissione di esperti. Soprattutto si punta a definire delle linee guida per le attività di monitoraggio e di valutazione anche al fine di predisporre un rapporto annuale al Parlamento e alla Conferenza Unificata.

Quello che in questa sede va sottolineato in termini positivi è lo sforzo di valorizzare a fini statistici le fonti amministrative, sia quelle dei servizi per l'impiego pubblici e privati che quelle degli enti previdenziali. Gli intenti sono senza dubbio condivisibili, anche se le difficoltà da affrontare non saranno poche. Per consentire un flusso costante e aggiornato delle informazioni, infatti, non basterà definire un buon impianto delle basi informative, ma sarà necessario dotarsi di un sistema di *governance* che ne assicuri la manutenzione e soprattutto che curi la qualità dei dati, sotto il profilo della attendibilità, della tempestività e della sicurezza.

In questa prospettiva il ruolo delle regioni dovrà essere particolarmente penetrante, non solo per contribuire a definire l'assetto del sistema, ma soprattutto per garantirne la funzionalità. Secondo quanto previsto dall'accordo in Conferenza Stato-regioni-autonomie locali dell'11 luglio 2002, spetta infatti alle regioni realizzare e condurre i sistemi informativi del lavoro regionali.

#### **4. Le politiche regionali del lavoro.**

È stato più volte ricordato come la riforma si muova nella prospettiva di un maggiore raccordo tra politiche attive per l'occupazione e servizi per l'impiego. Sotto questo aspetto, oltre alle già analizzate disposizioni in tema di misure di inserimento dei lavoratori svantaggiati, occorre soffermarsi su quella parte del decreto dedicata al rioridino dei contratti a contenuto formativo, senza trascurare di valutare in

un unico quadro d'insieme i possibili sviluppi delle deleghe, di cui al disegno di legge delega n. 848 *bis*, su incentivi alla occupazione e ammortizzatori sociali. È indispensabile, infatti, che tutti questi profili vengano analizzati in un unico quadro di riferimento (concettuale e normativo) se si vuole definire in modo organico un possibile ruolo delle regioni sul versante della occupabilità.

Il Titolo VI del decreto, nel riordinare le varie tipologie di contratti a contenuto formativo, individua tre tipologie di contratti di apprendistato, un nuovo contratto di inserimento e una forma particolare di tirocinio a favore dei giovani e degli adolescenti durante le vacanze estive. Si tratta di una ampia gamma di strumenti contrattuali per gestire una nuova politica della formazione dei giovani in un raccordo sempre più stretto con il mondo del lavoro.

Sul piano della disciplina positiva la legislazione statale interviene su due aspetti della complessa materia: da un lato per gli aspetti che definiscono la tipologia contrattuale, per la sua disciplina sul piano civilistico, per la determinazione dei limiti di utilizzo; dall'altro per determinare gli indirizzi generali cui le regioni devono attenersi in materia di regolamentazione dei profili formativi. Anche in questo caso non si ritiene di dover analizzare la questione sotto un astratto profilo di demarcazione di competenze, ma in modo più pragmatico vale la pena interrogarsi se l'impianto normativo sia funzionale a costruire strumenti idonei a perseguire le finalità proprie per cui sono stati concepiti ed a produrre impatti reali nel mercato del lavoro.

Soprattutto per quanto riguarda l'apprendistato riservato ai giovani e agli adolescenti per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione molte sono le incognite, in quanto notevole è il salto di qualità che la riforma si prefigge.

Non serve, infatti, nascondersi che ancora oggi il contratto di apprendistato è prevalentemente utilizzato come strumento di contenimento del costo del lavoro dei giovani, con poca incidenza delle finalità formative. La maggior parte delle imprese, soprattutto quelle di piccola dimensione, considerano la formazione esterna come una inutile perdita di tempo.

L'obiettivo di realizzare attraverso l'apprendistato un nuovo canale di istruzione e di formazione degli adolescenti e dei giovani rappresenta, pertanto, una sfida di grande portata. Le condizioni di successo sono anzitutto riposte nella bontà della regolamentazione che le regioni si accingono ad emanare, in particolare per quanto attiene alla definizione della qualifica professionale ai sensi della legge 28 marzo 2003, n.



53 e alla partita della formazione esterna, sia con riguardo al monte ore, sia rispetto alle modalità di erogazione, sia rispetto al riconoscimento della qualifica ed al suo valore di credito formativo. Sotto questo aspetto non sarà semplice conciliare la duplice esigenza di mantenere all'apprendistato il carattere prevalente di rapporto di lavoro e nel contempo adeguarlo alle esigenze di essere strumento di istruzione e formazione professionale. Sotto questo profilo sarà necessario sviluppare importanti momenti di concertazione con le parti sociali.

Una ulteriore condizione di successo sta nella capacità di evitare qualsiasi fenomeno di uso spurio dello strumento, sia con politiche preventive che con seria volontà repressiva. Per quanto attiene al primo aspetto occorre sensibilizzare le imprese a far uso adeguato di altri strumenti contrattuali per le loro esigenze di impiego dei giovani a carattere temporaneo o in mansioni di bassa qualificazione, così come appropriato può essere il ricorso ai tirocini estivi o ai contratti di inserimento.

Anche con riferimento alle altre tipologie di apprendistato gran parte delle condizioni di successo dovranno essere riposte nel buon funzionamento delle sedi concertative, per l'evidente intreccio tra sistema contrattuale e sistema di istruzione e formazione.

Per quanto attiene al contratto di inserimento va sottolineato come il decreto attuativo escluda qualsiasi ruolo delle regioni nel processo di disciplina dello speciale rapporto, in particolare per gli aspetti relativi alla definizione dei piani individuali di inserimento. Orbene, pur convenendo sulla scelta di sottrarre questa tipologia contrattuale alla logica della formazione in senso stretto e di farne uno strumento di « adattamento delle competenze professionali » in particolare per i soggetti svantaggiati, non altrettanto coerente appare la scelta sotto il profilo delle politiche del lavoro e del ruolo prioritario che le regioni hanno in materia. Sotto questo profilo la scelta di affidare solo all'autonomia contrattuale la definizione di tali aspetti, senza alcun richiamo di coerenza con la programmazione regionale, rischia di limitare il potenziale dello strumento.

Pochi cenni, infine, su quegli aspetti della riforma ancora non attuati, ma che fortemente influenzano i processi di governo del mercato del lavoro. Sotto questo profilo non si tratta solo di auspicare che in tempi brevi il quadro complessivo del disegno riformatore si attui, ma ancor più importante è indirizzare in chiave federalista la loro riforma. Su questo punto solo poche notazioni di carattere generale.

Il primo aspetto fondamentale è quello di avviare un processo di

unificazione del mercato del lavoro. Per quanto fondamentale appaia l'esigenza di moltiplicare e differenziare gli strumenti per l'accesso al lavoro e le tipologie contrattuali, altrettanto necessaria è una operazione di riunificazione dei trattamenti dei lavoratori di fronte ad eventi negativi della loro vita lavorativa. Di fronte alla disoccupazione involontaria o al rischio di espulsione dal lavoro tutti i lavoratori devono avere le stesse tutele, indipendentemente dal settore di appartenenza, dalla dimensione dell'impresa di provenienza, dalla tipologia di rapporto di lavoro. Si tratta di pensare a un unico grande istituto di natura previdenziale che assicuri una adeguata indennità di disoccupazione ordinaria a tutti i lavoratori. A questo istituto può essere collegata una forma speciale per gestire le crisi aziendali e la mobilità esterna. Spetta alla legislazione nazionale definire questi aspetti, non solo per la loro natura previdenziale e perché sia garantito il livello essenziale delle prestazioni, ma anche per fissare alcuni principi fondamentali cui uniformare la legislazione regionale.

Si pensa, infatti, che competa alle regioni costruire un proprio modello di *workfare* con un *mix* di strumenti di politica attiva e di ammortizzatori, finanziabile con il trasferimento delle risorse attualmente dissipate per incentivi a pioggia e per trattamenti indiscriminati, nonché con risorse di fondi speciali, con strumenti di tipo contrattuale secondo l'esperienza degli enti bilaterali, riconvertendo una parte della spesa assistenziale ed incentivando le imprese e le famiglie a cofinanziare i servizi.

Tutto ciò non nella logica di mera rivendicazione di competenze costituzionalmente riconosciute in materia di tutela del lavoro, ma come condizione di successo dell'intero processo di riforma e di modernizzazione del nostro sistema.

## **5. Un sistema di relazioni industriali in chiave regionalista.**

Un sistema genuinamente federalista richiede, altresì, di ripensare a tutto il modello di relazioni industriali, avviando processi di graduale adeguamento.

Per lungo tempo, fino alla fine degli anni Settanta, il pendolo delle relazioni industriali ha oscillato tra bisogno di centralismo e spinte autonome provenienti dai luoghi di lavoro. Dopo l'autunno caldo l'affermarsi di un modello conflittuale delle relazioni ha determinato un forte protagonismo dei luoghi di lavoro, soprattutto delle grandi imprese industriali. Verso la metà degli anni Ottanta, la crisi economica,

i processi di ristrutturazione dell'apparato industriale, le spinte rivendicative del pubblico impiego hanno determinato una progressiva trasformazione del modello in chiave partecipativa e concertativa, restituendo peso maggiore al livello nazionale delle relazioni, sia nel rapporto triangolare, sia nell'assetto contrattuale. Si preparava la stagione dei grandi accordi, con un peso sempre più rilevante del livello confederale, un nuovo ruolo dei contratti collettivi nazionali di lavoro ed un forte ridimensionamento del livello aziendale come livello autonomo di contrattazione.

In entrambi i modelli il ruolo dei livelli territoriali è sempre stato marginale, se si eccettuano alcuni settori che per la loro specificità hanno adottato il livello territoriale come alternativo al livello aziendale. Nel rapporto con le istituzioni nascevano le prime esperienze delle commissioni regionali per l'impiego, ma con funzioni prevalentemente amministrative o al massimo attuative di politiche nazionali.

Solo alla fine degli anni Novanta, con l'avvio del processo di decentramento alle regioni, si registra il tentativo di costruire un livello regionale nel sistema di concertazione, con la nascita delle commissioni regionali previste dal decreto legislativo n. 469/97. Si mette in moto un processo ancora incerto, al quale la riforma Biagi può conferire una significativa spinta ed i cui primi significativi indirizzi si ritrovano nel decreto attuativo della riforma del mercato del lavoro.

In questo contesto non si tratterà del ruolo della contrattazione nella regolazione dei rapporti di lavoro, ma l'attenzione si concentrerà sul profilo relativo al ruolo della contrattazione nel campo delle politiche attive del lavoro.

In questo campo non solo i rinvii alla contrattazione collettiva sono numerosi ed estesi, ma particolarmente significativa è la scelta di assegnare al livello territoriale un ruolo paritario rispetto al livello nazionale, sia sulle materie oggetto di concertazione sia in quelle affidate all'autonomia collettiva. Si tratta ancora di aspetti parziali che, pur non modificando alla radice l'attuale sistema, inviano segnali forti alle regioni e alle parti sociali. La stipula di intese a livello regionale in tema di apprendistato, sul ruolo degli enti bilaterali, sull'utilizzo dei fondi interprofessionali, sulle misure di accompagnamento dei lavoratori svantaggiati, consentirebbe di imprimere una accelerazione a tale processo.

#### 4.

### LA DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO E LA QUESTIONE DELLA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE STATO-REGIONI

SIMONE SCAGLIARINI

SOMMARIO: 1. La riforma del mercato del lavoro: problematiche di ordine costituzionale. — 2. Stato, Regioni, mercato del lavoro: l'assetto delle competenze alla luce del titolo V della Costituzione. — 3. Riforma del mercato del lavoro e riparto costituzionale delle competenze: l'organizzazione del mercato del lavoro ed i servizi per l'impiego. — 4. *Segue*: intermediazione e interposizione private nella somministrazione del lavoro. — 5. *Segue*: i contratti a contenuto formativo. — 6. *Segue*: il lavoro a tempo parziale e le altre tipologie di lavoro flessibile. — 7. *Segue*: la certificazione dei rapporti di lavoro. — 8. *Segue*: i servizi ispettivi e di vigilanza. — 9. Il principio di leale collaborazione. — 10. Conclusioni.

#### 1. La riforma del mercato del lavoro: problematiche di ordine costituzionale.

La legge n. 30 del 2003, recante « Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro » ed il relativo decreto attuativo (decreto legislativo n. 276 del 2003), al di là del giudizio di merito sull'efficacia delle misure da essi introdotte e sui relativi effetti nel quadro del diritto del lavoro italiano, pongono alcune questioni di rilevanza costituzionale.

In primo luogo, sorgono alcuni problemi specifici sulla legittimità sostanziale di talune norme, che si assumono violare disposizioni della parte prima della Costituzione. Caso emblematico è quello della presunta illegittimità dell'articolo 5 della legge delega per violazione dell'articolo 24 della Costituzione, sostenuta da parte della dottrina <sup>(1)</sup> e oggetto di uno dei ricorsi in via diretta di cui si dirà in seguito.

---

<sup>(1)</sup> V. SPEZIALE, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in RGL, 2003, 288 ss.

In secondo luogo, un'ulteriore questione sorge in riferimento alla procedura seguita per l'approvazione della riforma del mercato del lavoro, ovvero il ricorso alla delegazione legislativa. E sul punto, sono tre in particolare i problemi posti sul tavolo da parte della dottrina: *a*) il rispetto dell'articolo 76 della Costituzione per quanto riguarda in particolare la sufficiente determinazione dei principi e dei criteri direttivi <sup>(2)</sup>; *b*) la legittimità della previsione della fissazione dei principi fondamentali in una materia di potestà concorrente in un decreto legislativo; *c*) il rispetto della legge delega da parte del decreto legislativo.

In terzo e ultimo luogo, vi è il problema di stabilire se le norme introdotte con la riforma non invadano le competenze in ambito giuslavoristico che la revisione del titolo V della Costituzione ha attribuito alle regioni.

In questa sede non ci occuperemo dei primi due profili <sup>(3)</sup>, limitandoci invece a cercare di illustrare il quadro dell'assetto dei rapporti tra Stato e regioni in materia di mercato del lavoro introdotto dalla legge delega e dal decreto attuativo, per valutarne la compatibilità con la l'allocazione delle funzioni legislative prevista dalla Carta Costituzionale.

## **2. Stato, Regioni, mercato del lavoro: l'assetto delle competenze alla luce del titolo V della Costituzione.**

L'impatto della revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione sul diritto del lavoro (inteso in senso lato, comprensivo anche del diritto sindacale e della previdenza sociale) è stato ampiamente oggetto di studi da parte della dottrina <sup>(4)</sup>, che ha teorizzato

---

<sup>(2)</sup> P. G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Un disegno autoritario nel metodo, eversivo nei contenuti*, in <http://www.cgil.it/giuridico>.

<sup>(3)</sup> Per quanto riguarda il problema indicato al secondo punto, che si presenta come preliminare rispetto all'indagine che si intende compiere, sia consentito rinviare al contributo di S. SCAGLIARINI, Parte I, Sez. (A).

<sup>(4)</sup> Non è possibile dare conto di tutti i contributi sul tema. A titolo meramente indicativo, per limitarsi alle trattazioni di carattere generale, si segnalano AA.VV., *Federalismo e diritto del lavoro*, in LD, 2001, n. 3; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in ADL, 2002, 645 ss.; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in RGL, 2002, I, 21 ss.; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in RGL, 2002, 231 ss.; nonché F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in

svariate ipotesi ricostruttive di un riparto di competenze tra Stato e regioni. Prima di procedere a tracciare il quadro del modello delineato nella legge delega per valutarne la compatibilità con l'assetto previsto nella Costituzione, però, si rendono anzitutto necessarie due precisazioni preliminari: *a)* cosa si intende per « mercato del lavoro », al fine di definire i confini della presente indagine; *b)* quale sia in questo ambito, ad avviso di scrive, il più corretto assetto dei rapporti tra lo Stato e le regioni.

Quanto al primo punto, si ritiene utile accogliere la definizione proposta in dottrina di mercato del lavoro come « l'insieme dei movimenti e, a monte, dei fattori economici e demografici che determinano l'incontro e quindi lo scambio tra la domanda e l'offerta di lavoro ». <sup>(5)</sup> Dunque, il mercato del lavoro è una materia quanto mai vasta, suscettibile di toccare una pluralità di ambiti e che, in relazione agli aspetti strettamente giuridici, coinvolge almeno la regolazione contrattuale del rapporto di impiego (si pensi ad esempio alle tipologie di lavoro flessibile ed ai contratti a contenuto formativo), l'organizzazione amministrativa del collocamento e la disciplina sostanziale dell'accesso al lavoro, la disciplina degli ammortizzatori sociali fino alle politiche per la promozione e incentivazione dell'occupazione, specie per le c.d. fasce deboli del mercato. Non stupisce, perciò, che, se non tutti, almeno la maggior parte di questi aspetti venga regolata dalla legge n. 30 del 2003, così come peraltro già in passato era avvenuto con la legge n. 56 del 1987, primo intervento organico in questa materia.

Quanto invece al secondo punto, pur attenendoci per il momento alle linee generali di questa indagine, esso esige una trattazione più approfondita, per la quale, giusto quanto ha già avuto modo di affermare la Corte costituzionale <sup>(6)</sup>, occorrerà partire dall'esame delle competenze

---

ADL, 2003, 17 ss. e in particolare 52, ove l'A. sottolinea che i giuslavoristi, dopo i pubblicisti, sono gli studiosi che più si sono occupati della riforma costituzionale.

<sup>(5)</sup> Così E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *Dig. Disc. Priv. - Sez. comm.*, Utet, 1992, Torino, vol. VIII, 103.

<sup>(6)</sup> Si veda in particolare la sentenza n. 282 del 2002 (GC0, 2002, 2012 ss.) ove la Corte ha affermato che, alla luce del riparto di competenze delineato dal nuovo titolo V, si assiste ad una sorta di « inversione dell'onere della prova » (R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislativo: un nuovo, importante chiarimento*, in LR, 2002, 1449 ss.) per cui deve essere lo Stato a dimostrare la propria competenza riconducendo la materia che intende regolare alle riserve esclusive di cui all'articolo 117, comma 2, Costituzione ovvero alla potestà concorrente di cui al comma 3 del medesimo articolo 117 Costituzione.

legislative dello Stato per verificare se ed in quale misura esso possa intervenire nella regolazione del mercato del lavoro, in quanto ogni ambito non coperto da riserve statali (esclusive o concorrenti) dovrà intendersi ricompreso nella competenza residuale delle regioni.

Anzitutto, dunque, occorre prendere le mosse dalla considerazione che la disciplina del mercato del lavoro « persegue [...] l'obiettivo della tutela dell'interesse collettivo [...] dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione. Questo interesse collettivo è [...] costituzionalmente protetto attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro [...] alla cui tutela è finalizzato l'intervento attuativo del legislatore » (7). È quindi possibile affermare che tutta la disciplina del mercato del lavoro costituisce lo strumento di concreta attuazione e di diretta garanzia del diritto *al* lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione. Anzi, la riconduzione di questo diritto nel novero dei diritti sociali comporta che sia *doveroso* per lo Stato porre in essere azioni positive, ivi compresa una efficiente organizzazione amministrativa del mercato, al fine di garantire ai cittadini la reale possibilità di trovare opportunità di impiego (8).

Da ciò ne discende, come conseguenza necessitata, che lo Stato può intervenire nella regolazione del mercato del lavoro anzitutto per determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione (9). Non solo: come ha suggerito un'accorta dottri-

---

(7) E. GHERA, *op. loc. cit.*

(8) In questo senso si vedano già V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 153 ss.; G.F. MANGINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 1-12 Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, 209; nonché, più recentemente, M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in RGL, suppl., 1999, n. 3, 26; M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona - Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. I, 269; P. LAMBERTUCCI, *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in *ADL*, 2000, 244 ss. e P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, 373 ss., ove l'A. evidenzia chiaramente che la disposizione non intende garantire un diritto soggettivo ad un lavoro ma piuttosto il diritto ad ottenere un impegno diretto dei pubblici poteri per la creazione di condizioni idonee al raggiungimento dell'obiettivo della massima occupazione.

(9) Su questa competenza esclusiva del legislatore statale si rinvia a E. BALBONI, *Il concetto di « livelli essenziali e uniformi » come garanzia in materia di diritti sociali*, in

na <sup>(10)</sup>, l'individuazione di un diritto sociale consente di per sé al legislatore statale di legiferare, senza necessità di invischiarsi nel dubbio incasellamento della materia « mercato del lavoro » nell'una o nell'altra delle materie indicate dall'articolo 117 Costituzione <sup>(11)</sup>, essendogli comunque consentito di intervenire per fissare quelle misure indispensabili a rendere effettivo il diritto al lavoro.

Quanto si è venuti dicendo non azzera certamente le competenze regionali. Infatti, in primo luogo i livelli essenziali devono essere realmente *essenziali*: in sostanza, la normativa nazionale potrà estendersi alla individuazione delle fasce deboli e delle misure per favorirne l'occupazione, al raccordo con il sistema formativo e di istruzione per garantire la realizzazione del diritto allo studio anche mediante determinate tipologie contrattuali, alla fissazione di tutele minime per coloro che si rivolgono ai servizi, pubblici o privati, per la ricerca di un impiego, fin anche ad aspetti organizzativi, qualora la predisposizione di strutture sia indispensabile al conseguimento di standard qualitativi <sup>(12)</sup>, ma non potrà privare le regioni del compito di provvedere alla

---

*Ist. feder.*, 2001, 1103 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)*, in *PD*, 2002, 345 ss., C. PINELLI, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali »* (art. 117, co. 2, lett. M, Cost.), in *Dir. pubb.*, 2002, 881 ss. nonché A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, relazione al Convegno di Pavia « La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale » svoltosi nei giorni 6-7 giugno 2003, attualmente in <http://costituzionale.unipv.it>. In giurisprudenza, si segnala la sentenza n. 282 del 2002, citata nella nota 6, che conferma la tesi dottrinale volta a leggere nella disposizione costituzionale non una materia in senso proprio, quanto piuttosto una competenza orizzontale in grado di imporsi rispetto ad ogni materia.

<sup>(10)</sup> Il riferimento è ad E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del « livello essenziale di prestazione »*, in *DML*, 2003, 9 ss.

<sup>(11)</sup> E. ALES, *op. cit.*, soprattutto 20 ss., ove l'A. sottolinea come la tecnica del livello essenziale eviti di ricorrere al diverso metodo che, fondandosi sulla riconduzione di ogni ambito da regolare ad una precisa materia, potrebbe portare a dubbi risultati, suscettibili di originare un ampio contenzioso costituzionale. Si veda sul punto anche M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti Scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, il quale parla di una « defatigante *actio finium regundorum* dagli esiti peraltro incerti ».

<sup>(12)</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, 353, ove l'A. afferma che i livelli essenziali non hanno soltanto natura quantitativa, ma la prestazione fissata dallo Stato ricomprende anche la « struttura organizzativa che assicura la garanzia dei diritti ».



concreta attuazione di tali misure, eventualmente aumentando anche i livelli di protezione stabiliti dal legislatore statale <sup>(13)</sup>.

Inoltre, per gli spazi non coperti dalla determinazione dei livelli essenziali e dalle altre specifiche competenze riservate allo Stato cui si farà cenno tra breve, trova applicazione la competenza concorrente in tema di « tutela e sicurezza del lavoro », cui la dottrina maggioritaria ha ricondotto il diritto del mercato del lavoro <sup>(14)</sup> (*rectius*, l'attività amministrativa della tutela del lavoro <sup>(15)</sup>), ovvero la gestione dei servizi per l'impiego, la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la progettazione ed esecuzione delle politiche attive e degli incentivi, ecc. Tale competenza, da un lato può consentire una efficace gestione delle politiche, attive e passive <sup>(16)</sup>, per l'occupazione, a livello regionale, in vista anche del coordinamento con le altre politiche per lo sviluppo, che pure in larga parte la riforma devolve alle regioni <sup>(17)</sup>, mentre, d'altro lato, la fissazione di standard minimi di prestazione è in grado di assicurare un nucleo forte di garanzia del diritto al lavoro, ponendo al riparo tale diritto sociale dagli effetti di *dumping* che un regionalismo competitivo, quale quello introdotto con la legge Costituzionale n. 3 del 2001, potrebbe produrre <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Secondo la ricostruzione di E. BALBONI, *op. cit.*, 1111. Con specifico riferimento al diritto del lavoro si veda M. PALLINI, *op. cit.*, 42 s.

<sup>(14)</sup> In tal senso si vedano, a titolo indicativo, M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro: note preliminari*, in *ADL*, 2002, 72, M. PALLINI, *op. cit.*, 39 ss., M. MAGNANI, *op. cit.*, 655 ss., F. CARINCI, *op. cit.*, 76 ss.

<sup>(15)</sup> Secondo la condivisibile osservazione di M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *RGL*, 2002, 410, il quale ritiene appunto più corretto definire l'oggetto della potestà concorrente come « attività amministrativa della tutela del lavoro » che non come « disciplina del mercato del lavoro », in quanto molte funzioni rientranti in questa non si esauriscono nel mercato né lo esauriscono, come la definizione in precedenza fornita dimostra.

<sup>(16)</sup> Cfr., sul punto, A. LASSANDARI, *op. cit.*, 243 ss., il quale sottolinea che la riforma costituzionale consente di superare la divisione di competenze in materia di politiche attive e passive, che ancora si registrava dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 469 del 1997.

<sup>(17)</sup> Secondo M.G. GAROFALO, *op. cit.*, 409, sarebbe lo stesso articolo 4 Costituzione ad imporre tale interpretazione, in quanto, essendo diverse le concrete situazioni dei mercati del lavoro regionali, altrettanto ragionevolmente differenziate, se intendono essere efficaci, devono essere le misure previste per implementare i tassi di occupazione.

<sup>(18)</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, cit., 353. Nello stesso senso, in riferimento specifico al diritto al lavoro, M.G. GAROFALO, *op. loc. cit.*

A questo proposito, va altresì ricordato che l'articolo 120 Costituzione vieta espressamente alle regioni, tra l'altro, l'introduzione di misure tali da ostacolare la libera circolazione dei lavoratori all'interno dello Stato <sup>(19)</sup>. Si vuole cioè per tale via evitare che la politica per l'occupazione seguita da una Regione finisca per andare ad esclusivo vantaggio di coloro che risiedono stabilmente nel territorio regionale, impedendo a cittadini residenti al di fuori di quello di avvalersi delle misure di promozione poste in essere, in modo tale da imporre, per così dire, un ulteriore elemento di cooperazione ed una garanzia contro gli effetti negativi di un regionalismo meramente competitivo.

Da quanto detto finora, si ricava dunque che è possibile ritrovare nelle disposizioni della Costituzione un primo e generale assetto nei rapporti tra Stato e regioni, in tema di disciplina in generale del mercato del lavoro, così configurato: *a)* lo Stato fissa i livelli essenziali delle prestazioni inerenti il diritto al lavoro, tagliando trasversalmente la materia della « tutela e sicurezza del lavoro », cui è riconducibile la disciplina amministrativa del mercato; *b)* lo Stato fissa i principi fondamentali nella stessa materia di « tutela e sicurezza del lavoro »; *c)* la legislazione regionale, entro questi limiti, interviene a dare attuazione al diritto al lavoro, in particolare progettando e mettendo in opera misure di politica attiva per l'occupazione. Peraltro, va anche notato come la potestà legislativa regionale in tema di disciplina del mercato del lavoro incontri un ulteriore duplice limite: per un verso, esso soggiace in caso di mancato rispetto dei livelli essenziali da esso determinati al potere sostitutivo dello Stato, mentre, per altro verso, le misure introdotte dalle leggi regionali non potranno avere come effetto di ostacolare la libera circolazione dei lavoratori tra le singole regioni.

Detto questo, va inoltre rilevato che è necessario, a questo punto, riprendere la definizione inizialmente assunta di « mercato del lavoro » per osservare come la poliedricità di tale concetto renda evidente che la situazione si profila, in realtà, assai più complessa.

In primo luogo, infatti, da tempo una delle misure utilizzate per implementare l'occupazione è l'introduzione di particolari tipologie contrattuali, tese a ottenere una maggiore flessibilità del rapporto. Ora, è un dato accolto dalla dottrina decisamente maggioritaria <sup>(20)</sup> che, a

---

<sup>(19)</sup> Su tale disposizione e sul suo richiamo alla libertà di circolazione dei lavoratori come libertà essenziale nel diritto comunitario si rinvia a R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *ADL*, 2002, 82.

<sup>(20)</sup> Assai numerosi sono gli Autori che si pronunciano per questa soluzione. *Ex*

differenza del diritto del mercato del lavoro, riconducibile, sia pure nei limiti sopra indicati, alla potestà concorrente delle regioni, il diritto dei rapporti di lavoro <sup>(21)</sup>, e quindi, in buona sostanza, la disciplina contrattuale <sup>(22)</sup>, rientri nella competenza esclusiva statale, costituendo espressione dell'ordinamento civile, riservato allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lett. *l*) della Costituzione.

A favore di tale scelta militano infatti diversi elementi, già posti in luce dalla vasta dottrina, precedentemente citata, che si è occupata dell'argomento. In tale sede non è possibile, né opportuno, ripercorrere tutte le argomentazioni emerse nel dibattito, essendo sufficiente richiamare due considerazioni che sembrano essere decisive.

A) Sotto il profilo prettamente testuale, la locuzione « ordinamento civile » sembra doversi interpretare correttamente come comprensiva della regolazione sostanziale di tutti i rapporti tra i cittadini, rientrino essi nel diritto civile in senso stretto, ovvero nei c.d. diritti

---

*plurimis*, oltre agli Autori citati alle note 14 e 19, si vedano M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *ADL*, 2002, 176; M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *DRI*, 2002, 364; P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002, suppl. al fasc. 1, 121 ss.; V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, 2003, 341. *Contra*, M. BIAGI, *op. cit.*, 4 ss., il quale tuttavia salvaguarda l'unità del diritto del lavoro attraverso il ricorso alla competenza in materia di definizione dei livelli essenziali. In senso difforme rispetto alla dottrina maggioritaria si vedano, sia pure con posizioni sempre molto prudenti, anche R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *LD*, 2001, 434, M.V. BALLESTRERO, *Differenze e principio d'eguaglianza*, in *ibidem*, 424; M. ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, in *ibidem*, 503; L. MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, in *ibidem*, 415 ss., nonché B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 78 ss. Quest'ultimo, invero, pur affermando che il legislatore regionale può intervenire nella regolazione del contratto, sostiene che ciò debba comunque avvenire nel rispetto dei « principi contrattuali di natura civilistica », abbracciando pertanto una posizione assai simile nelle conclusioni a chi sostiene che ciò sia precluso al legislatore regionale.

<sup>(21)</sup> Per questa distinzione si veda M. NAPOLI, *op. cit.*, 36.

<sup>(22)</sup> Ciò non significa, però, che la legislazione regionale non possa influire indirettamente sulla disciplina contrattuale, per esempio modulando il contenuto della sicurezza del lavoratore, che pure costituisce una obbligazione contrattuale del datore. D'altra parte, come evidenzia M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 66 ss., la giurisprudenza della Corte, già prima della riforma costituzionale, era giunta ad escludere che il limite del diritto privato operasse in modo assoluto, ove la deroga fosse giustificata da una stretta connessione con una materia di competenza regionale e rispondesse al criterio di ragionevolezza.

secondi, come il diritto agrario, commerciale o del lavoro <sup>(23)</sup>, che, non a caso, vengono unitariamente ricondotti al concetto più ampio di diritto privato. Peraltro, se così non fosse, e la regolazione del rapporto di lavoro fosse da ricondurre alla potestà concorrente in tema di tutela del lavoro, si arriverebbe alla inaccettabile conseguenza che, qualora venisse approvata una legge che, *ex* articolo 116 Costituzione, attribuisse maggiore autonomia alle regioni in questo ambito, la disciplina di alcuni contratti, quelli di lavoro, sarebbe differenziata tra le varie regioni, mentre altri contratti, sia pure legati al territorio, quali ad esempio le compravendite immobiliari, rimarrebbero soggetti a potestà esclusiva statale (non delegabile alle regioni) e quindi ad un unico regime su tutto il territorio nazionale <sup>(24)</sup>.

B) La giurisprudenza costituzionale, sia pure oscillante tra limitate aperture e maggiori restrizioni, da sempre esclude la possibilità per il legislatore regionale di intervenire a regolare gli istituti di diritto privato e i rapporti tra i cittadini, e questo per garantire il rispetto di due valori fondamentali quali l'uguaglianza e l'uniformità di regolazione dei rapporti tra i privati sull'intero territorio nazionale, trattandosi di rapporti nei quali si esplicano le libertà garantite, e in regime di formale uguaglianza tra i cittadini, dalla Costituzione. Se dunque questa è la *ratio* della sottrazione della potestà legislativa in materia di ordinamento civile, e quindi anche del rapporto di lavoro, alle regioni, essa dovrà necessariamente ritenersi tuttora valida e operante anche dopo la riforma del titolo V, che certo non ha intaccato né il principio di eguaglianza né le libertà garantite ai cittadini dalla Parte prima della Costituzione <sup>(25)</sup>.

Per questi motivi, sotto il profilo della regolazione delle tipologie contrattuali la disciplina del mercato del lavoro non può che spettare in via esclusiva al legislatore nazionale, con preclusione di interventi regionali <sup>(26)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> M. NAPOLI, *op. cit.*, 364.

<sup>(24)</sup> Così, M. PALLINI, *op. cit.*, 32 ss.

<sup>(25)</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 70.

<sup>(26)</sup> Fatta eccezione per interventi integrativi, se ed in quanto vi siano spazi di disciplina non occupati dal legislatore statale e dalla contrattazione collettiva, o di interventi delegati dallo stesso legislatore nazionale, nei limiti in cui ciò possa essere ritenuto ammissibile. Per i primi si veda A. LASSANDARI, *op. cit.*, 278 ss. e in particolare 284, ove l'A. afferma che « la potestà legislativa regionale potrà pertanto intervenire — non sulla prefigurazione di fattispecie tipiche ma — su modulazioni della disciplina, in specifica connessione ai profili del « lavoro »; e ciò potrà realizzare (...) nei soli spazi

In secondo luogo, si è accennato che una parte essenziale della disciplina del mercato del lavoro è costituita dalla regolamentazione dei contratti a contenuto formativo e dalle politiche per la formazione che costituiscono una *species* del *genus* politiche attive. Ebbene, il punto sembra essere uno dei profili più problematici nella regolazione del mercato del lavoro: da un lato, esso chiama in causa le competenze esclusive in tema di ordinamento civile, norme generali sull'istruzione nonché, nuovamente, di determinazione dei livelli essenziali del diritto allo studio, mentre, dall'altro, esso investe la potestà concorrente in materia di istruzione e la potestà residuale in tema di formazione professionale <sup>(27)</sup>. In questo contesto, può forse soccorrere quanto la Corte Costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 282 del 2002, ha da ultimo precisato in relazione al limite del diritto privato, confermando la sua precedente (e più prossima) giurisprudenza. La Consulta ha infatti stabilito che alla nozione di « ordinamento civile », introdotta come materia di potestà statale esclusiva nel nuovo titolo V, devono essere ricondotti soltanto i principi e criteri della responsabilità civile, mentre non è possibile escludere in radice una competenza regionale in relazione alle regole concrete di condotta da cui la responsabilità può derivare <sup>(28)</sup>.

Portando dunque a più estese conseguenze l'affermazione della Corte ed applicandone la *ratio* al caso in esame, se ne potrebbe ricavare che, per i contratti a contenuto formativo, spetta in via esclusiva allo Stato la costruzione della fattispecie tipica e la regolazione degli aspetti più propriamente inerenti il rapporto di lavoro, mentre, per quanto concerne il contenuto formativo del contratto, può trovare spazio una regolazione regionale nel rispetto dei livelli essenziali, delle norme generali sull'istruzione e dei principi fondamentali in tema di istruzione.

In ogni caso, la delicatezza di questo intreccio di competenze è tale per cui, a parere di chi scrive, nella regolamentazione di questo aspetto è essenziale un'adeguata valorizzazione del principio di leale collabo-

---

lasciati « liberi » dalla normativa nazionale »; per i secondi, si veda, R. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni*, in *LPA*, 2002, suppl. al fasc. 1, 143 ss.

<sup>(27)</sup> M. MAGNANI, *op. cit.*, 660 ss. cita proprio questo caso come l'esempio lampante delle incongruenze sottese alla riforma del titolo V, concludendo che, per effetto di questo intreccio di competenze, la potestà esclusiva regionale, *in parte qua*, non potrà che uscirne fortemente condizionata.

<sup>(28)</sup> R. BIN, *op. cit.*, 1447.

razione, mediante l'introduzione di forme di codecisione tra Stato e regioni <sup>(29)</sup>.

Infine, vi sono alcune competenze riservate allo Stato che possono legittimare anche per altri aspetti un intervento regolatorio in tema di disciplina del mercato del lavoro, come più dettagliatamente si vedrà in seguito. È il caso, ad esempio, dell'immigrazione, soprattutto alla luce dell'attuale legislazione che lega strettamente la stipulazione di un contratto di lavoro con la possibilità di entrare o permanere sul territorio nazionale. Così è anche per la tutela della concorrenza, competenza trasversale più che materia in senso proprio, che ben può incidere anche su alcuni aspetti del mercato del lavoro, quale in primo luogo la regolamentazione delle condizioni di accesso al mercato da parte degli operatori privati.

A questo punto, è possibile trarre le fila del discorso sin qui condotto per delineare, in generale il possibile riparto di competenze in tema di mercato del lavoro. Secondo lo schema sin qui argomentato spettano allo Stato:

a) la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti il diritto al lavoro, alla cui attuazione la disciplina del mercato è direttamente finalizzata (articolo 117, comma 2, lett. *m*), Costituzione);

b) la regolamentazione, in modo esclusivo, degli aspetti legati all'introduzione di particolari tipologie contrattuali e di quanto attiene alla disciplina sostanziale dei rapporti di lavoro (articolo 117, comma 2, lett. *l*), Costituzione);

c) la regolazione dei contratti a contenuto formativo, salvaguardando la competenza regionale (concorrente) in tema di istruzione e (residuale) in tema di formazione professionale, attraverso la valorizzazione delle sedi opportune di collaborazione;

d) l'eventuale intervento su specifici ambiti in qualche modo legati alla disciplina del mercato del lavoro in forza di riserve statali quali la tutela della concorrenza, l'immigrazione, la previdenza sociale, ecc.

e) l'intervento sostitutivo nei confronti delle regioni inadempienti nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (articolo 120, comma 2, Costituzione).

Per contro, alle regioni spetta, nell'esercizio della potestà concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro <sup>(30)</sup>:

---

<sup>(29)</sup> Così anche F. CARINCI, *op. cit.*, 79.

<sup>(30)</sup> Un primo interessante tentativo di individuare in positivo i possibili oggetti di legislazione regionale *in subiecta materia* è stato compiuto da A. TROJSI, *Prime*

a) la concreta attuazione delle misure atte a garantire i livelli essenziali fissati dal legislatore statale;

b) la progettazione di politiche attive per l'occupazione e la loro attuazione, nel rispetto dell'articolo 120, comma 1, Costituzione;

c) l'eventuale integrazione, a maggior tutela del lavoratore, della disciplina contrattuale prevista dal legislatore, senza peraltro intervenire sugli istituti civilistici da questi regolati;

d) l'eventuale innalzamento, ove sia consentito dalle finanze regionali, dei livelli essenziali dei diritti e delle condizioni di sicurezza <sup>(31)</sup>.

Premessa questa ricostruzione, è ora possibile analizzare più distintamente la legge n. 30 del 2003 per verificare se la disciplina da essa posta tracci un quadro coerente con quello che si è indicato ovvero se vi siano profili, come peraltro già denunciato da quattro regioni e dalla Provincia autonoma di Trento con altrettanti ricorsi alla Consulta <sup>(32)</sup>, di criticità, rispetto ai quali la delega sembra invadere la competenza regionale <sup>(33)</sup> e possa pertanto eventualmente essere caducata in sede di giudizio di legittimità.

### 3. Riforma del mercato del lavoro e riparto costituzionale delle competenze: l'organizzazione del mercato del lavoro ed i servizi per l'impiego.

L'articolo 1, comma 1, della legge n. 30 del 2003 delega in primo

---

*indicazioni su « tutela e sicurezza del lavoro » nella recente giurisprudenza costituzionale, in DLM, 2003, 207 ss., ove l'A. provvede a stilare un primo elenco partendo dalle norme di legge regionale non impugnate in via diretta del Governo, e sulle quali pare esservi pertanto acquiescenza circa la loro riconduzione alla potestà concorrente in discorso.*

<sup>(31)</sup> In questo senso, R. PESSI, *op. cit.*, 84 ss. e M. PALLINI, *op. cit.*, 43, i quali evidenziano l'importanza dell'articolo 119 Costituzione nella effettiva attuazione della riforma.

<sup>(32)</sup> I ricorsi di Marche e Toscana sono pubblicati in *GU*, 1° serie speciale, n. 26 del 2 luglio 2003; quello dell'Emilia-Romagna in *GU*, 1° serie speciale, n. 27 del 9 luglio 2003 e quelli di Basilicata e Provincia di Trento in *GU*, 1° serie speciale, n. 28 del 16 luglio 2003. Gli stessi si possono inoltre consultare sul sito <http://www.csmb.unimo.it>.

<sup>(33)</sup> Non è possibile in questa sede, tuttavia, soffermarsi su alcuni profili specifici denunciati dalla Provincia di Trento per violazione del proprio Statuto speciale. Nel prosieguo del testo ci si limiterà, pertanto, a porre in evidenza i profili di violazione di interesse generale inerenti i vizi denunciati dalle Regioni di diritto comune, per i quali si veda *infra*, note 39, 40, 44, 47, 48, 51, 55, 62, 64, 71, 74, 81, 88, 93, 96 e 99.

luogo il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi « diretti a stabilire i principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego », nel rispetto della potestà legislativa regionale in materia di « tutela e sicurezza del lavoro » e degli obiettivi fissati a livello comunitario <sup>(34)</sup>, « al fine di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riguardo alle donne e ai giovani ».

Da questa norma pare doversi riconoscere che il legislatore statale non ponga in discussione la riconduzione dei servizi per l'impiego alla « tutela e sicurezza del lavoro », espressamente fatta salva dalla disposizione, che peraltro delega il Governo alla sola definizione di principi fondamentali *in subiecta materia*. Ora, come sottolineato in dottrina <sup>(35)</sup>, il legislatore ha così optato per la logica definitoria volta a incasellare nelle materie di cui all'articolo 117 Costituzione ogni ambito materiale da regolare, anziché utilizzare la tecnica del livello essenziale <sup>(36)</sup>, che pure avrebbe consentito legittimamente di intervenire a fissare non solo i principi fondamentali in tema di tutela del lavoro, ma anche i livelli essenziali delle prestazioni inerenti il diritto al lavoro <sup>(37)</sup>. Alla luce di tale opzione, non resta dunque che valutare se i principi e criteri direttivi indicati dal secondo comma (e le disposizioni di attuazione entrate in vigore il 24 ottobre 2003) entrino nel dettaglio invadendo la competenza regionale ovvero possano giustificarsi alla luce delle previsioni costituzionali <sup>(38)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> Con riferimento a tale inciso, diversi Autori hanno ritenuto che esso abbia un valore puramente formale. Si vedano, al riguardo, M. MAGNANI, *op. cit.*, 346 e M. G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *RGL*, 2003, 363, il quale parla di « una mera concessione alla retorica del federalismo ». In generale, sul valore di queste clausole di rispetto delle competenze, anche ove inserite, come pure avviene nella disposizione in commento, come principi e criteri direttivi si rinvia a G. DI COSIMO, *La delega legislativa dopo la riforma del titolo V: primi riscontri*, in *Ist. feder.*, 2002, 311 ss.

<sup>(35)</sup> E. ALES, *op. cit.*, 20 ss.

<sup>(36)</sup> Su questa opzione vedi alcune considerazioni espresse *infra*, par. 10.

<sup>(37)</sup> Sia pure nel rispetto dei requisiti procedurali che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 88 del 2003, in *GCo*, 2003, 700 ss.), devono accompagnare la determinazione dei livelli essenziali per non violare il principio di leale collaborazione.

<sup>(38)</sup> Secondo quanto riferisce G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *LR*, 2001, 1260, infatti, « nulla vieta che la legge



Il secondo comma dell'articolo 1 della legge n. 30 del 2003 indica una vasta gamma di principi e criteri direttivi, la cui caratteristica comune è di incidere sulla organizzazione e gestione amministrativa del mercato: per tale motivo, essi vanno dalla previsione di misure di semplificazione e modernizzazione della gestione e del mantenimento da parte dello Stato di alcune funzioni (vigilanza, conciliazione delle controversie), a interventi volti a ridisciplinare il settore della intermediazione di manodopera e la normativa in materia di trasferimento d'azienda. La complessità di queste norme ne suggerisce perciò un esame necessariamente dettagliato.

Un primo principio fissato dalla delega riguarda lo « snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro ». È questo, a ben vedere, un criterio assai generale, che di fatto trova maggiore specificazione in successivi principi della delega: si tratta in ogni caso di una disposizione che risponde all'esigenza di migliorare l'efficienza di standard di prestazione per gli utenti dei servizi per l'impiego e che non trova attuazione in norme precise del decreto, informandone piuttosto l'intera disciplina. Resta in ogni caso la possibilità per le singole regioni di provvedere con forme e modi ritenuti opportuni a semplificare eventualmente in modo ulteriore le procedure di incontro tra domanda e offerta <sup>(39)</sup>.

Un punto assai più dibattuto riguarda invece il criterio direttivo che, in nome della modernizzazione del collocamento pubblico, delega il Governo, nel rispetto delle competenze regionali espressamente richiamate, a prevedere misure di sostegno alle donne, ai giovani ed ai lavoratori anziani, ad abrogare la preesistente disciplina del collocamento, introducendo un nuovo apparato sanzionatorio, ed a mantenere

---

che reca i principi introduca anche [...] compiti statali fondati su altro titolo ». In relazione al distinto problema della legittimità della procedura prescelta (delegazione legislativa) per la fissazione di principi fondamentali, sia consentito rinviare al mio nella Parte I, Sez. (A). Restano, comunque, al di là della questione sulla legittimità, diversi dubbi sulla opportunità di una simile scelta, già definita « aberrante » dalla dottrina (A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in LR, 2002, 316). Sul punto, con specifico riguardo alla delega per la riforma del mercato del lavoro, si vedano i giudizi pressoché unanimi di M. MAGNANI, *op. cit.*, 664; F. CARINCI, *op. cit.*, 82; M.T. CARINCI, *Introduzione*, in ID., *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 12; nonché A. LASSANDARI, *op. cit.*, 266 e M.G. GAROFALO, *op. ult. et loc. cit.*

<sup>(39)</sup> Ciò nonostante, si segnala che la disposizione è stata impugnata dalle Regioni Marche e Toscana in quanto ritenuta invasiva delle loro competenze.

in capo allo Stato « la conduzione coordinata e integrata del sistema informativo lavoro »<sup>(40)</sup>. Ebbene, con riferimento a quest'ultimo punto, la dottrina<sup>(41)</sup> si è posta il problema se tale conduzione statale non comporti una indebita ed eccessiva interferenza nell'esercizio di quella che è una condizione di efficacia e di indirizzo nella gestione delle politiche per il mercato del lavoro stabilite a livello regionale.

Ciò è stato escluso normalmente invocando<sup>(42)</sup>, con sfumature diverse, la competenza esclusiva statale di cui alla lett. *r*) dell'articolo 117, comma 2, Costituzione (« coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale »), pur ritenendo legittima ed auspicabile un'integrazione del Sistema su base regionale.

Al contrario, si registra in dottrina la posizione di chi<sup>(43)</sup>, partendo dal presupposto che la questione non possa essere ridotta ad « un mero problema tecnologico ed informatico », ritiene che solo la creazione di una borsa nazionale del lavoro possa garantire, tra l'altro, l'eliminazione di ogni barriera alla libera circolazione dei lavoratori sull'intero mercato del lavoro nazionale così come imposto dall'articolo 120 Costituzione. In effetti, una gestione interamente regionale del SIL comporterebbe il rischio di una mancata comunicazione tra i sistemi regionali, frapponendo un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori e sminuendo l'efficacia del sistema come misura per favorire l'occupazione, volta, come tale, a garantire l'attuazione del diritto al lavoro. Peraltro, il legislatore delegante parla di « conduzione coordinata e integrata » ed in tal senso gli articoli 15 e 16 del decreto delegato prevedono forme di partecipazione delle regioni alla gestione del sistema. In tal modo, viene assicurato il necessario raccordo con le politiche attive poste in essere nell'esercizio della competenza regionale in tema di gestione amministrativa del mercato, in una corretta ottica collaborativa.

---

<sup>(40)</sup> Si osservi, infatti, che questo principio viene ritenuto lesivo delle competenze regionali, sia pure *pro parte*, in quattro dei ricorsi citati alla nota 33.

<sup>(41)</sup> In particolare, si vedano A. LASSANDARI, *op. cit.*, 276; F. CARINCI, *op. cit.*, 82; M. RICCIARDELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *Istit. feder.*, 2001, 1027 ss.; P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, 422 ss.

<sup>(42)</sup> Cfr. gli Autori citati alla nota precedente.

<sup>(43)</sup> M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'art. 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in ID. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 32 ss.

Tra i principi più controversi <sup>(44)</sup> vi è poi quello che prevede il mantenimento allo Stato delle « funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluri-regionale ». Vi è infatti chi ha parlato di un esproprio in favore del legislatore delegato di una materia che pure rientra nella tutela del lavoro <sup>(45)</sup>: in sostanza, si argomenta che essendo la funzione conciliativa dichiaratamente amministrativa, quand'anche volta alla risoluzione di una controversia, questa non possa essere avocata allo Stato, mancando quelle esigenze di esercizio unitario che potrebbero consentirlo.

Questa interpretazione non sembra tuttavia, a parere di chi scrive, pienamente condivisibile.

In primo luogo, infatti, le procedure di conciliazione attengono alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro e sono oggetto di regolamentazione da parte dell'autonomia collettiva: come tali, pertanto, esse possono essere ricondotte, come tutta la normativa civilistica inerente il contratto di lavoro, alla competenza statale in tema di "ordinamento civile".

In secondo luogo, e principalmente, la conciliazione è sì una funzione amministrativa, ma presenta un legame assai stretto con la disciplina prettamente processuale, sulla base del quale le due funzioni risultano reciprocamente influenzate. Infatti, va considerato che: *a)* la procedura di conciliazione è almeno in parte disciplinata nel codice di rito; *b)* essa costituisce una condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, per cui le modalità con cui è regolata tale funzione sono suscettibili di incidere sulla configurazione del successivo giudizio. Per tali ragioni, non sembra possibile non ricondurre tale ambito alle norme processuali, la cui disciplina ricade nell'esclusiva competenza statale.

Prescindendo al momento dalla previsione in capo allo Stato delle funzioni di vigilanza, su cui si ritornerà più avanti <sup>(46)</sup>, altri problemi in tema di riparto di competenze sono posti dal principio di cui alla lett. *d)* del secondo comma dell'articolo 1, che prevede il mantenimento allo

---

<sup>(44)</sup> Anche questa disposizione è infatti oggetto di ben quattro ricorsi regionali.

<sup>(45)</sup> F. CARINCI, *op. loc. cit.* Il giudizio è condiviso da M.G. GAROFALO, *op. ult. cit.*, 363.

<sup>(46)</sup> *Infra*, par. 7.

Stato delle funzioni in tema di gestione dei flussi migratori in entrata e di autorizzazione per attività lavorative all'estero <sup>(47)</sup>.

Quanto ai primi, si sostiene <sup>(48)</sup> che i flussi migratori siano strettamente legati alla concreta situazione della domanda di lavoro a livello locale e pertanto non sia congruo riservarne la disciplina allo Stato. Ebbene, non vi sono dubbi che, alla luce della recente legislazione sulle immigrazioni <sup>(49)</sup>, vi sia uno stretto legame tra le norme che disciplinano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la determinazione dei flussi migratori, dal momento che l'esistenza di un contratto di lavoro costituisce una condizione essenziale per il soggiorno in Italia di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea. Tuttavia, che ciò possa comportare l'attrazione, a livello di potestà concorrente, di un ambito, quale la regolazione dei flussi migratori, sicuramente riconducibile alla competenza statale in tema di immigrazione, è un'argomentazione che si deve respingere. Piuttosto, va confermata la riconduzione della materia all'ambito di questa competenza riservata allo Stato <sup>(50)</sup>, né così vengono trascurate le esigenze di coordinamento giustamente poste in evidenza. Infatti questa circostanza era ben presente in sede di revisione costituzionale, come si deduce dalla previsione, da parte dell'articolo 118, comma 3, Costituzione, della istituzione con legge di forme di coordinamento tra lo Stato e le regioni in materia di immigrazione. Dunque, il mantenimento di questa competenza allo Stato non sembra incidere sulle prerogative regionali, ferma restando la necessità da parte del legislatore di dare concreta attuazione alla norma costituzionale da ultimo citata <sup>(51)</sup>.

Analogo discorso deve essere compiuto per quanto riguarda il

---

<sup>(47)</sup> Si può anzi sostenere che il punto è uno dei più controversi, se si considera che esso viene impugnato in tutti i ricorsi alla Corte Costituzionale più volte citati.

<sup>(48)</sup> Si vedano al riguardo i ricorsi alla Corte Costituzionale citati alla nota 32.

<sup>(49)</sup> Si veda il Testo unico adottato con decreto legislativo n. 286 del 1998, così come modificato dalla legge n. 189 del 2002 (c.d. legge Bossi-Fini).

<sup>(50)</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 57 nonché E. ALES, *op. cit.*, 15. *Contra*, M.G. GAROFALO, *op. loc. ult. cit.*, il quale contesta alla legge delega di considerare l'immigrazione « come problema di ordine pubblico, molto più che come problema di gestione del mercato del lavoro ».

<sup>(51)</sup> È probabilmente da ritenere che a ciò non si sia provveduto nell'ambito della riforma del mercato del lavoro sul condivisibile presupposto che sia più coerente la previsione di questa e delle altre forme di coordinamento previste dal testo costituzionale con legge *ad hoc*. Tuttavia, finora, nemmeno con la c.d. "legge La Loggia" vi si è provveduto, per cui, allo stato, la norma di cui all'articolo 118, comma 3, Cost. continua a restare inattuabile. Si osservi comunque che nel ricorso della

principio di cui alla lett. *b*), in tema di coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con quelle sulla disciplina del lavoro dei cittadini extracomunitari, anche al fine della semplificazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni <sup>(52)</sup>. Si tratta infatti di una materia che, toccando l'aspetto contrattuale del rapporto e la competenza in tema di immigrazione, non può che essere riservata allo Stato, salvo sempre la dovuta collaborazione, dal momento che essa si presta a incidere sulla competenza regionale in tema di mercato del lavoro.

Ancora, l'articolo 1, comma 2, della legge delega prevede il mantenimento in capo alle province delle funzioni attribuite con il decreto legislativo n. 469 del 1997, che, come noto, attuava il federalismo amministrativo, sulla base della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, nell'ambito della organizzazione e gestione del mercato del lavoro <sup>(53)</sup>. In questo senso, la legge delega sembra voler riproporre una disciplina (quella dell'articolo 4, comma 1, lett. *a*) del decreto legislativo da ultimo citato) giudicata legittima dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 74 del 2001 <sup>(54)</sup>. Sennonché, oggi è mutato il parametro costituzionale di riferimento: mentre infatti, nella sentenza citata, la Corte riteneva non fondata la questione in quanto la funzione attribuita direttamente alla Provincia ad opera del legislatore statale era estranea alle materie (allora) di competenza regionale, attualmente, come si è visto, la gestione dei servizi per l'impiego, come tutta la disciplina amministrativa del mercato, rientra nella potestà concorrente, per cui l'attribuzione diretta di funzioni alle Province appare una indebita invasione in un ambito riservato alle regioni <sup>(55)</sup>.

Infatti, con riguardo alla allocazione tra i livelli di governo delle

---

Regione Toscana la disposizione viene ritenuta illegittima proprio in quanto non introduce le forme di coordinamento previste dall'articolo 118.

<sup>(52)</sup> È curioso che, mentre tutte le regioni impugnano la disposizione citata in precedenza, soltanto la Regione Marche impugni questo criterio direttivo.

<sup>(53)</sup> Si veda per tutti C. PINELLI, *Conferimento di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *LR*, 1998, 47 ss.

<sup>(54)</sup> RIDL, 2002, 230 ss., con nota di M. TIRABOSCHI, *Il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*.

<sup>(55)</sup> Dubbi in tal senso venivano già prospettati da M. TIRABOSCHI, *op. ult. cit.*, 234. Nel senso indicato nel testo si vedano oggi P. TULLINI, *op. cit.*, 421 ss.; M.G. GAROFALO, *op. ult. cit.*, 363; F. CARINCI, *op. cit.*; 82, M.T. CARINCI, *op. cit.*, 12. Peraltro, questa è anche la posizione espressa dalle Regioni Marche e Toscana, che hanno impugnato la disposizione innanzi alla Corte Costituzionale.

funzioni amministrative, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la dottrina ha avuto modo di affermare che essa deve essere attuata con legge regionale, salvo che si tratti di materia coperta da riserva assoluta statale di cui all'articolo 117, comma 2<sup>(56)</sup>, ovvero, secondo altri, anche di materia riconducibile ad una potestà concorrente<sup>(57)</sup>. In quest'ultimo caso, che concerne anche la fattispecie al nostro esame, l'intervento statale, qualora venga ritenuto ammissibile, non potrà comunque estendersi fino « alla diretta e unilaterale allocazione delle funzioni singolarmente e puntualmente prese »<sup>(58)</sup>. Spetterà pertanto al legislatore regionale allocare agli enti locali, e preferibilmente ai comuni, tali funzioni, salvo che, sulla base dei già citati principi di cui al primo comma dell'articolo 118, ritenga vi siano ragioni tali da indurre a preferire l'esercizio unitario sul territorio regionale da parte delle province, ovvero vi siano ragioni tali da suggerire, sulla base del principio di differenziazione, che talora vi provvedano i comuni e talaltra gli enti territoriali di livello superiore<sup>(59)</sup>.

Infine, è quasi superfluo rilevare che non sembra neppure possibile

---

<sup>(56)</sup> Cfr. T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 224, la quale a questo proposito parla di sopravvivenza del principio del parallelismo, nel senso che il titolare della funzione legislativa è anche competente per la allocazione della funzione amministrativa secondo i principi di cui all'articolo 118 Costituzione. Nello stesso senso, G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, *ibidem*, 168; G. FALCON, *op. cit.*, 1260; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in LR, 2003, 451 ss, nonché — parrebbe — G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 22, nota 24.

<sup>(57)</sup> A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in LR, 2001, 1310.

<sup>(58)</sup> L. TORCHIA, « Concorrenza » tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in LR, 2002, 648 ss., secondo cui lo Stato potrà soltanto indicare criteri e regole per la allocazione o regole per l'esercizio delle funzioni. Diversamente, però, A. CORPACI, *op. cit.*, 1313 ss., il quale afferma che il legislatore statale può, anche in tema di allocazione, prevedere specificazioni che siano esse stesse parte integrante dei principi fondamentali. Ad ogni modo, questo non sembra essere il caso specifico: non si vede infatti per quale ragione lo Stato debba ritenere essenziale per l'attuazione dei principi fondamentali l'esercizio delle attribuzioni in tema di collocamento da parte delle province, tanto più che il riferimento all'ente, e non ad una dimensione territoriale ottimale, esclude che ciò possa essere attribuito a ragioni di presunta maggiore efficacia ed efficienza dell'azione.

<sup>(59)</sup> In generale, su tale possibilità, si veda L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, 15.

ricondere le funzioni delle province in tema di collocamento alle «funzioni fondamentali» degli enti locali, che spetterebbe in via esclusiva allo Stato disciplinare in forza della previsione di cui all'articolo 117, comma 2, lett. p), Costituzione.

Si potrebbe forse addivenire ad una *interpretatio secundum Constitutionem* qualora si intendesse il disposto in esame (testualmente ripreso dall'articolo 3, comma 2, del decreto attuativo) come continuità nell'esercizio delle attuali funzioni amministrative attribuite alle province, fermo restando la possibilità per il legislatore regionale di approntare discipline diverse <sup>(60)</sup>. Si tratta, ovviamente, di una lettura minimalista, tale da rendere pressoché *inutiliter data* la disposizione *de qua* <sup>(61)</sup>, ma, in difetto, sarebbe inevitabile affermarne la illegittimità costituzionale.

#### 4. Segue: intermediazione e interposizione private nella somministrazione del lavoro.

La delega in tema di organizzazione amministrativa del mercato del lavoro non si limita alle previsioni viste sinora, ma, dopo aver posto alcuni principi in tema di organizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, dedica diverse disposizioni alla fissazione di criteri e principi direttivi in tema di raccordo tra sistema pubblico e privato del collocamento, soffermandosi in particolare proprio sulle agenzie private e sul relativo regime autorizzatorio.

Anzitutto, la delega stabilisce come principio fondamentale la necessaria incentivazione di forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici e privati, presenti sul mercato, al fine di un più efficiente funzionamento di esso <sup>(62)</sup>. Tale disposizione può ben costi-

---

<sup>(60)</sup> In tal caso, infatti, ci si limiterebbe a garantire la continuità nell'esercizio della funzione, né si tratterebbe di introdurre una, sia pure cedevole, provvisoria allocazione di funzioni. In questo senso, si veda la tesi, a nostro avviso non condivisibile, di F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in LR, 2002, 407 ss., il quale ritiene invece che, anche al di fuori delle materie di competenza esclusiva, lo Stato possa allocare, con norme cedevoli rispetto alle successive leggi regionali, le funzioni fondamentali degli enti locali nonché le funzioni statali.

<sup>(61)</sup> Sia perché riproduttiva di quanto previsto, in via generale, dall'articolo 7, comma 6, della legge n. 131 del 2003 (che però è successiva), sia perché si tratta di un principio mai revocato in dubbio dalla dottrina.

<sup>(62)</sup> Disposizione, questa, ritenuta lesiva della competenze regionali nei ricorsi di Marche e Toscana.

tuire nulla più che un principio fondamentale per l'azione delle regioni, cui l'articolo 13 del decreto attuativo devolve la disciplina della materia, limitandosi, nello specificare il criterio della delega, a definire una griglia di deroghe alla disciplina generale in materia di somministrazione di lavoro e di cause di decadenza dai benefici assistenziali in caso di mancata partecipazione attiva del disoccupato agli interventi di *workfare*, in funzione della incentivazione (di tipo normativo) all'inserimento (o al reinserimento) nel mercato di gruppi di lavoratori svantaggiati, secondo interventi di politica attiva autonomamente gestiti a livello locale o regionale.

Non deve trarre in inganno neppure il comma 6 dell'articolo 13 del decreto, laddove prevede che, nelle more dell'adozione delle leggi regionali, la disciplina di principio si applichi in presenza di convenzioni in tal senso stipulate tra le agenzie e gli enti locali, le regioni, anche con l'ausilio delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infatti, a ben vedere, non si tratta di una disciplina transitoria cedevole, che sarebbe comunque preclusa al legislatore statale <sup>(63)</sup>, bensì del semplice rinvio a eventuali fonti pattizie, di cui peraltro parti contraenti sarebbero gli stessi enti locali o regioni, del recepimento provvisorio e limitato *inter partes* dei principi fondamentali posti dal legislatore statale.

Non destano, poi, particolari dubbi di costituzionalità i due principi di cui alle lett. g) ed i) del secondo comma dell'articolo 1 della legge n. 30, il primo dei quali interviene nell'ambito della garanzia del diritto alla riservatezza e della tutela dei dati dei lavoratori, mentre il secondo prevede l'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo e di intermediazione. Quanto alla *privacy*, infatti, si tratta di intervenire a regolare ed assicurare effettività ad un diritto civile fondamentale, mentre l'eliminazione di un vincolo alla costituzione di un'impresa è una previsione tipicamente inquadrabile nell'ambito del diritto commerciale, attenendo ai requisiti di validità del contratto sociale. In entrambi i casi, perciò, si verte nell'ambito di competenze esclusive statali.

---

<sup>(63)</sup> Si tratta, invero, di un punto alquanto dibattuto, benché sembri prevalere l'opinione negativa, che qui si condivide. Cfr., *ex plurimis*, A. D'ATENA, *op. cit.*, 318; G. FALCON, *op. cit.*, 1254 ss. nonché B. CARAVITA, *op. cit.*, 92, il quale ipotizza che, per consentire comunque l'applicazione delle nuove normative statali di principio, si possano trovare strumenti, alternativi alla normativa di dettaglio cedevole, comunque idonei a tal fine, nel modo più rispettoso dell'autonomia regionale.



Un punto, invece, assai controverso e dibattuto riguarda la riserva allo Stato della previsione di un unico regime a livello nazionale per l'autorizzazione e l'accreditamento degli intermediari, regime che il decreto delegato modula a seconda dell'attività esercitata dall'agenzia. Ciò che si potrebbe porre in discussione non riguarda la previsione, tra i principi fondamentali in tema di tutela del lavoro, della necessità di un'autorizzazione (e magari dei criteri generali cui ispirare tale provvedimento), né la possibilità per lo Stato di sanzionare penalmente l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione, quanto piuttosto la riserva al legislatore statale della normazione di dettaglio circa i requisiti stessi per la concessione dell'autorizzazione nonché l'attribuzione allo Stato della relativa funzione amministrativa <sup>(64)</sup>.

Diverse soluzioni, si noti, sono state avanzate, in dottrina, a sostegno della legittimità di tale previsione.

In primo luogo, infatti, vi è chi la ricollega alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali <sup>(65)</sup>, con una soluzione che tuttavia non tiene conto della prima elaborazione giurisprudenziale su questa competenza trasversale dello Stato, il cui esercizio, come si è già detto, presuppone la fissazione di procedure tipiche che coinvolgano anche le regioni nel rispetto della leale collaborazione.

In secondo luogo, una più articolata posizione <sup>(66)</sup> aggiunge a tale argomentazione altri tre ordini di motivazioni per giustificare la scelta del legislatore delegante: 1) il fatto che si tratti della definizione di una condotta penalmente sanzionata, di modo che il rispetto dei principi di determinatezza della fattispecie e di eguaglianza imporrebbero una regolazione uniforme; 2) la disciplina delle autorizzazioni è volta, in tutti i Paesi in cui essa è prevista e sulla base della normativa comunitaria, alla tutela dei diritti dei lavoratori, per cui atterrebbe all'ordinamento civile; 3) un regime differenziato a livello regionale sarebbe suscettibile di frapporre barriere all'accesso sul mercato delle agenzie sparse sul territorio nazionale ed alla libera circolazione dei servizi prevista a livello di normativa europea.

Senonché, *sub* 1, a parere di chi scrive, si potrebbe obiettare che

---

<sup>(64)</sup> Nel senso della illegittimità di questa disciplina si veda M.G. GAROFALO, *op. ult. cit.*, 363. Peraltro non si tratta di una posizione meramente dottrinale, come dimostrano i ricorsi di Toscana e Marche che hanno impugnato la disposizione *de qua*.

<sup>(65)</sup> A. LASSANDARI, *op. cit.*, 276.

<sup>(66)</sup> M. TRABOSCHI, *Problemi e prospettive di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'art. 1 della legge 14 febbraio 2003*, n. 30, cit., 28 ss.

la diversità dei requisiti richiesti per l'abilitazione nei vari contesti regionali, nei limiti posti dai principi fondamentali fissati dalla legislazione statale, qualora si ritenesse di ricondurre questa materia all'ambito della potestà concorrente in tema di "tutela e sicurezza del lavoro", non violerebbe nessuno dei due principi costituzionali chiamati in causa. Da un lato, infatti, la norma penale sarebbe una comune norma penale in bianco, il cui contenuto, definito *per relationem* mediante il rinvio alle leggi regionali, non violerebbe il principio di determinatezza della fattispecie penale. D'altro canto, il disvalore del fatto, consistente nell'esercizio abusivo dell'attività, sarebbe lo stesso, a prescindere dalla circostanza che alcuni od altri siano i requisiti richiesti ai fini dell'autorizzazione la cui mancanza costituisce reato. Per tale motivo, la stessa norma penale sarebbe applicata a fattispecie se non identiche, sicuramente caratterizzate da una stessa *ratio* e dallo stesso disvalore, per cui non vi sarebbe violazione del principio di uguaglianza.

*Sub 2*, qualche perplessità può nascere in quanto, portando ad estreme conseguenze questa argomentazione, si rischierebbe di azzerare la competenza regionale riconducendo tutto il diritto del lavoro alla tutela dei diritti dei lavoratori: d'altra parte, proprio come "tutela del lavoro" è definita la materia di competenza regionale e quindi tale osservazione sembra semmai avvalorare maggiormente la tesi che essa intende negare.

*Sub 3*, l'argomento coglie effettivamente il punto nodale del problema. Infatti, la previsione di regimi autorizzatori differenti potrebbe comportare un triplice effetto: *a*) una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, che, come espressamente previsto dall'articolo 120 Costituzione, le regioni non possono limitare in quanto aspetto del diritto al lavoro; *b*) il rischio derivante dall'attribuzione della potestà di regolazione normativa e autorizzatoria per gli operatori privati allo stesso soggetto cui spetta disciplinare l'organizzazione del servizio pubblico che concorre con i privati medesimi nella stessa attività<sup>(67)</sup>; *c*) la possibilità che la diversità di regime autorizzatorio precluda l'effet-

---

<sup>(67)</sup> Così C. PINELLI, *op. ult. cit.*, il quale per tale via giustificava, in relazione al decreto legislativo n. 469 del 1997, il mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative in tema di autorizzazioni. Si vedano al riguardo anche le considerazioni di G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 983, ove l'A. afferma che dovrebbe essere precluso alle Regioni, in forza di questo limite, reintrodurre, ad esempio, misure come quelle dichiarate illegittime dalla Corte di giustizia C.E. con la sentenza *Job Center coop.* (per la quale si veda *FI*, 1998, IV, 41 ss.)

tività dell'attività di mediazione su tutto il territorio nazionale e quindi l'efficacia che con l'apertura agli operatori privati la riforma del mercato ha inteso conseguire. In sostanza, si creerebbero tanti mercati del lavoro ristretti in cui gli operatori, pubblici e privati, del collocamento sarebbero in grave difficoltà ad operare ad un livello ultraregionale, di modo che l'efficacia del loro intervento per migliorare l'occupazione ne sarebbe grandemente ridotta. Solo un unico regime autorizzatorio, allora, previsto dallo Stato in forza della sua competenza esclusiva (e trasversale) in tema di tutela della concorrenza, potrebbe assicurare una uguale posizione sul mercato delle agenzie operanti tra le varie regioni ed evitare le conseguenze in precedenza riportate <sup>(68)</sup>.

In relazione a quest'ultima argomentazione vanno però svolte due precisazioni con riferimento all'allocazione delle funzioni autorizzatorie per gli intermediari operanti esclusivamente a livello regionale e per quanto concerne l'attività di accreditamento, che si differenzia da quella di autorizzazione in quanto mira non già a consentire l'esercizio di un'attività di intermediazione del lavoro nelle sue varie forme, bensì a riconoscere l'idoneità di un operatore pubblico o privato, eventualmente già autorizzato, a erogare i servizi per il lavoro. Al riguardo, bisogna riconoscere che soltanto l'attività di autorizzazione per agenzie che operino a livello interregionale vi sono esigenze unitarie che giustificano il mantenimento delle funzioni in capo allo Stato, mentre altrettanto non può dirsi per le due ipotesi testé richiamate, il cui esercizio deve perciò essere rimesso alle regioni. Su questo specifico punto, in definitiva, la delega pare accomunare, a causa di una formulazione ambigua, ipotesi distinte, ciò che comporterebbe però, *pro parte*, l'invasione della competenza delle regioni. Di questa ambiguità di formulazione si è reso conto il legislatore delegato <sup>(69)</sup>, tanto che il

---

<sup>(68)</sup> Nello stesso senso, E. ALES, *op. cit.*, 15 e 23. *Contra*, P. TULLINI, *op. cit.*, 423 ss., la quale, riprendendo la giurisprudenza della Corte in materia di tutela dell'ambiente, ritiene che un « intervento regionale sia legittimo quando volto a soddisfare esigenze ulteriori rispetto a quelle generali e unitarie espresse dallo Stato », per cui « compete alle Regioni definire ... il *mix* tra pubblico e privato, stabilendo quanto e quale tipo di intervento privato sia compatibile con le specificità del mercato locale ». Tale posizione, tuttavia, non sembra tenere conto dei riflessi sulla effettiva concorrenza e sulla libera circolazione dei lavoratori che si sono evidenziati nel testo, in quanto le specificità regionali ben potrebbero in realtà mascherare e tradursi in barriere nell'accesso al mercato.

<sup>(69)</sup> Peraltro, in relazione all'autorizzazione degli intermediari che operano esclusivamente su base regionale, il Governo si è adeguato al parere espresso dalla

decreto attuativo, interpretando la delega in modo conforme a Costituzione <sup>(70)</sup>, opportunamente all'articolo 6, comma 6, attribuisce alle regioni la funzione autorizzatoria per gli intermediari che operano a livello regionale, mentre all'articolo 7 distingue nettamente l'autorizzazione dall'accREDITAMENTO, lasciando alle regioni non solo l'esercizio delle funzioni amministrative ma anche il compito di regolare gli aspetti sostanziali dell'istituto secondo i principi fondamentali indicati nella disposizione stessa.

Un'ulteriore questione posta con riguardo all'attività degli operatori privati nasce dal criterio direttivo di cui all'articolo 1, comma 2, lett. *m*) della delega <sup>(71)</sup>, che prevede l'abrogazione della legge n. 1369 del 1960 e la sua sostituzione con una disciplina di cui la legge n. 30 del 2003 si limita a fissare i principi fondamentali, attuati poi dagli articoli 20 e ss. del decreto.

Ora, tale normativa, come noto, riguarda la somministrazione di manodopera, di cui la riforma del mercato del lavoro determina i requisiti di validità e liceità, ridefinendo altresì un idoneo apparato sanzionatorio. Ebbene, la somministrazione di manodopera altro non è che una particolare tipologia contrattuale, che peraltro richiede l'intervento regolatore sia per quanto concerne il rapporto tra somministrante e somministrato, sia per quanto riguarda il rapporto contrattuale dei singoli lavoratori interessati dalla somministrazione, di cui devono essere definiti diritti ed obblighi. Non vi è dunque chi non veda che l'ambito da regolare deve essere ricondotto interamente alla competenza statale in tema di ordinamento civile, tanto più che proprio in questo contesto potrebbero porsi con maggiore urgenza eventuali problemi di *dumping* a danno del soggetto debole del contratto se la regolazione della fattispecie fosse affidata ai singoli legislatori regionali.

Infine, non destano particolari problemi i restanti criteri direttivi dell'articolo 1 della legge delega. Così, la lett. *n*) attribuisce ai gruppi di imprese la possibilità di delegare alla società capogruppo gli adempimenti (anche di natura previdenziale e assistenziale) connessi alla ge-

---

Conferenza Unificata nella seduta del 3 luglio, richiamato espressamente sotto forma di osservazione nel parere delle Commissioni parlamentari.

<sup>(70)</sup> Secondo il principio per cui « anche il legislatore delegato deve, nell'esercizio della propria attività, anteporre una interpretazione conforme a Costituzione della legge di delegazione » (G. D'ELIA, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella delegazione legislativa*, in *GCo*, 2000, 3247).

<sup>(71)</sup> Impugnato dalla sola Regione Toscana.

stione del contratto di lavoro, mentre il criterio di cui alla lett. *p*) prevede che il Governo, nel recepire la direttiva 2001/23/CE, riordini la normativa sui diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda (72).

### 5. Segue: i contratti a contenuto formativo.

L'articolo 2 della legge di riforma del mercato del lavoro delega il Governo all'adozione di uno o più decreti finalizzati alla revisione dei rapporti di lavoro a contenuto formativo, nel rispetto delle competenze regionali in tema di « tutela e sicurezza del lavoro » (73). A tal fine, i principi e criteri direttivi prevedono un riordino dell'apprendistato, confermandone la valenza formativa, anche ai fini dell'alternativa per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, la revisione di misure di inserimento nel mercato del lavoro di natura non contrattuale, la valorizzazione degli stessi strumenti per l'occupazione delle fasce deboli, la semplificazione delle procedure per la concessione di benefici e incentivi, il rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio e di valutazione, la sperimentazione di atti di indirizzo per la determinazione del contenuto formativo dei contratti e l'attribuzione alle parti sociali del compito di stabilire le modalità concrete di attuazione dell'attività formativa (74).

Ora, si ricorderà quanto detto in precedenza (75) circa il possibile assetto delle competenze per quanto concerne i rapporti a contenuto formativo: rapporti che, lo si ricorda, si pongono al centro di un intreccio, comunque inestricabile, di competenze esclusive dello Stato,

---

(72) Per completezza, si segnala che l'articolo 1 della delega contiene altresì due ulteriori principi, non rilevanti ai nostri fini, ovvero quello di cui alla lett. *o*) (abrogazione espressa di tutte le normative preesistenti incompatibili con la nuova disciplina del mercato del lavoro), e quello di cui alla lettera *q*) (redazione, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della delega, di un testo unico del mercato del lavoro).

(73) Si noti come, curiosamente, non vengono invece richiamate le competenze in tema di istruzione e di formazione professionale, quest'ultima, come si ricorderà, rientrando nella potestà residuale delle regioni.

(74) Anche l'articolo 2 della legge è stato impugnato con i ricorsi regionali più volte citati, ora nella sua interezza (ad eccezione del principio di cui alla lett. *a*) relativo al rispetto degli orientamenti comunitari), ora limitatamente ai principi di cui alle lett. *b*) (riordino dei contratti a contenuto formativo e valorizzazione dell'apprendistato anche al fine dell'assolvimento dell'obbligo scolastico) e *b*) (sperimentazione di linee-guida e codici di comportamento definiti dagli enti bilaterali o dalle regioni di intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

(75) Cfr. *supra*, par. 2.

concorrenti e residuali delle regioni, in cui massima importanza assume il principio di leale collaborazione.

Per quanto riguarda il contratto di apprendistato, così come delineato negli articoli 47 e ss. del decreto, non sembrano in realtà porsi problemi di invasione delle competenze regionali. Infatti, il legislatore delegato si limita a disciplinare i principi generali degli aspetti contrattuali del rapporto (forma, retribuzione, ecc.) lasciando al legislatore regionale il compito di disciplinare gli aspetti formativi del contratto, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo stesso decreto (necessità di determinazione di un monte ore minimo, valorizzazione dell'autonomia collettiva, ecc.) e previa intesa con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed il Ministro del lavoro e delle politiche sociali <sup>(76)</sup>.

Per quanto riguarda il principio di leale collaborazione, esso sembra adeguatamente valorizzato: oltre allo spazio correttamente riservato direttamente alle regioni, queste vengono coinvolte, mediante la previsione di intese, anche nell'esercizio delle competenze statali, quale la fissazione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi derivanti dall'apprendistato, mentre rappresentanti della Conferenza Stato — regioni sono chiamati a far parte dell'organismo tecnico incaricato di redigere il repertorio delle professioni, al fine di armonizzare le diverse qualifiche professionali.

Solo apparentemente più delicata è la questione relativa al contratto di inserimento, dalla cui disciplina gli articoli 54 e ss. del decreto escludono le regioni per quanto riguarda la determinazione del contenuto formativo, rimessa alle parti sociali (nei contratti collettivi o tramite gli enti bilaterali) e solo in subordine, qualora neppure a seguito dell'attività di promozione degli accordi svolta presso il Ministero del lavoro le parti sociali siano riuscite a trovare una soluzione nei quattro mesi successivi, affidata in via provvisoria ad un decreto ministeriale, di carattere cedevole, da emanarsi tenendo conto delle posizioni comunque espresse dalle parti sociali.

Al riguardo, è necessario osservare che il contratto di inserimento,

---

<sup>(76)</sup> Intesa, peraltro, richiesta solo per l'apprendistato finalizzato all'espletamento del diritto — dovere di istruzione, in quanto istituto che coinvolge la potestà statale in tema, appunto, di istruzione. Al contrario, un'intesa è richiesta con le parti sociali per l'apprendistato professionalizzante e viene sostituita da un accordo con le associazioni datoriali, le Università e le altre istituzioni formative nell'apprendistato per percorsi di alta formazione.

benché sia all'evidenza una misura finalizzata a garantire l'entrata sul mercato del lavoro di soggetti svantaggiati e pertanto possa essere ricondotta alle politiche attive per l'occupazione, configura ora un vero e proprio contratto di lavoro, non più definibile, al di là della correttezza di tale espressione, come contratto a causa mista, in cui i contenuti formativi risultano solo eventuali e comunque strumentali al progetto individuale di inserimento, che diviene elemento essenziale del contratto. In sostanza, il contratto di inserimento è un vero e proprio rapporto di lavoro, la cui disciplina spetta pertanto al legislatore statale; i contenuti formativi, eventualmente presenti in quanto diretti al reale conseguimento dell'oggetto contrattuale, non rientrerebbero nella normale formazione professionale ma sarebbero l'oggetto di una clausola contrattuale rimessa all'autonomia (collettiva) delle parti.

Va sottolineato come potrebbe suscitare dubbi la disciplina provvisoria prevista dalla legge delega. Infatti, in difetto di autonoma pattuizione negoziale, si potrebbe sostenere che non possa rientrare nella competenza del Ministro del lavoro la fissazione di un contenuto formativo per un contratto di inserimento, in quanto lo stesso costituisce esercizio di una funzione amministrativa di attuazione in un ambito che si pone all'incrocio della promozione dell'occupazione e delle politiche formative, entrambe di competenza regionale. Se così fosse, dovrebbe ritenersi precluso l'intervento statale *ex* articolo 117, comma 6, Costituzione, in quanto pare piuttosto dubbio che il decreto in questione non abbia natura regolamentare <sup>(77)</sup>.

Tuttavia, le conclusioni cui si è giunti in precedenza possono consentire di escludere questa possibile censura. Infatti, se il contenuto formativo è un aspetto strumentale volto a garantire la effettiva realizzazione della causa contrattuale, anche la sua regolazione rientra nella competenza statale a regolare i rapporti interpretati e, per tale via, giustifica un intervento di natura regolamentare.

Un'ultima notazione merita di essere spesa per quanto riguarda i criteri indicati nelle lett. *e*) ed *f*) dell'articolo 2 della legge n. 30 del 2003. Con essi, il legislatore delegante pone alcune norme di indirizzo volte a incentivare il ricorso ai contratti con contenuto formativo in favore delle donne che intendono (ri)entrare nel mercato del lavoro. In

---

<sup>(77)</sup> Sul frequente camuffamento dei regolamenti attraverso la « truffa delle etichette » consistente nel non definire questi atti come tali si vedano F. MODUGNO, A. CELOTO, *Un « non regolamento » statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, 355 ss.

tal modo, però, viene individuata una specifica fascia debole del mercato da privilegiare e lo Stato entra così nel merito di opzioni di politica attiva riservate alle Regioni.

Va tuttavia ricordato che la dottrina <sup>(78)</sup> ha già posto in luce che tra le competenze statali in tema di determinazione dei livelli essenziali nell'ambito dell'istruzione e formazione, vi è il compito di determinare le condizioni di accesso al sistema scolastico e soprattutto gli interventi per la piena integrazione nel sistema dei soggetti deboli <sup>(79)</sup>. Ora, tale affermazione, pienamente condivisibile, da un lato può applicarsi alla fattispecie al nostro esame in quanto si è già detto che l'apprendistato costituisce un mezzo per assolvere l'obbligo scolastico e rientra pienamente nel sistema dell'istruzione, pur conservando la natura di contratto di lavoro, mentre, d'altra parte, analogo discorso può valere per il diritto al lavoro, dove pure il legislatore statale potrà individuare le fasce a maggior rischio di esclusione e prevedere interventi in loro favore. In questo caso, poi, il criterio della delega si è tradotto nella previsione dei soggetti possibili beneficiari delle forme contrattuali e pertanto in un elemento della fattispecie tipica del rapporto, la cui disciplina da parte dello Stato non può pertanto essere posta in discussione.

## **6. Segue: il lavoro a tempo parziale e le altre tipologie di lavoro flessibile.**

Sempre nell'ambito delle tipologie contrattuali finalizzate ad incentivare l'occupazione, l'articolo 3 della legge n. 30 del 2003 delega il Governo a riformare la disciplina del part-time al fine di agevolare il ricorso a tale strumento flessibile, in particolare per le fasce a rischio di disoccupazione, ampliandone le possibilità di utilizzo ad ogni tipo di impiego, con l'eccezione di quello alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, e agendo sulla normativa previdenziale, sempre nell'ottica di incentivazione dello strumento.

Parimenti, l'articolo 4 delega il Governo a disciplinare alcune

---

<sup>(78)</sup> A. M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in LR, 2002, 799 ss. e soprattutto 805.

<sup>(79)</sup> Che tra questi possano rientrare anche le donne sembra potersi pacificamente affermare alla luce dei dati statistici sull'occupazione femminile e soprattutto sulle condizioni della stessa.



tipologie contrattuali flessibili, quali il lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite.

Sulla base di queste deleghe, il titolo V del decreto legislativo introduce e disciplina il lavoro intermittente e ripartito, provvedendo inoltre a rivedere la disciplina del lavoro a tempo parziale mediante modifiche testuali al decreto legislativo n. 100 del 2001, mentre il titolo VII provvede a ridefinire la disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative (lavoro a progetto) nonché del lavoro occasionale, distinguendo da questo il lavoro accessorio.

Ora, come si è più volte ricordato, la disciplina del mercato del lavoro, per quanto attiene alla creazione ed alla regolamentazione di tipologie contrattuali utilizzabili per favorire l'occupazione, non può che essere ricondotta direttamente alla competenza esclusiva statale in tema di "ordinamento civile" <sup>(80)</sup> (nonché di "previdenza sociale" per quanto si intenda agire anche su tale leva per favorire il ricorso a questi strumenti contrattuali). E nonostante, come si è visto, tale affermazione sia condivisa dalla dottrina, se non unanime, di certo grandemente maggioritaria, l'articolo 3 della legge delega è stato, in alcune sue parti, impugnato davanti alla Corte Costituzionale <sup>(81)</sup>, sul presupposto che esso introdurrebbe misure di politica attiva, come tali spettanti al legislatore regionale.

Questa interpretazione merita però, a parere di chi scrive, di essere disattesa. È infatti ovvio che, se per misure di politica attiva si intendono tutte quelle azioni positive volte ad incrementare i livelli occupazionali mediante ricorso a strumenti di promozione e incentivazione, la previsione di tipologie contrattuali flessibili, in quanto sia ritenuta idonea ad aumentare l'occupabilità, rientra tra le politiche attive. Tuttavia, un dato imprescindibile ed innegabile è che queste misure incidono sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro, intervenendo direttamente sullo strumento contrattuale. In sostanza, la previsione di tipologie flessibili presuppone che il legislatore crei una nuova fattispecie di contratto e ne disciplini integralmente tutti gli aspetti (e in particolare le disposizioni inderogabili a tutela del lavoratore — contraente debole) ovvero modifichi una tipologia esistente, nel

---

<sup>(80)</sup> Cfr. M.T. CARINCI, *op. cit.*, 11, la quale ritiene pienamente condivisibile, sotto il profilo del riparto di competenze, la scelta del legislatore delegante (statale) di regolare le varie tipologie di lavoro flessibile.

<sup>(81)</sup> Ci si riferisce al ricorso della Regione Marche citato *supra*, nota 32.

senso di un affievolimento delle norme imperative e dei limiti in precedenza esistenti ovvero con un alleggerimento degli oneri previdenziali. Nell'uno come nell'altro caso si versa in ipotesi in cui ritenere che lo Stato non possa intervenire perché introdurrebbe una misura di politica attiva significherebbe escludere la possibilità di intervenire sulla disciplina del mercato del lavoro tramite la regolazione contrattuale, ciò che, all'evidenza, non può ritenersi ammissibile, e, d'altra parte, una legislazione regionale fondata sul presupposto che si tratti di una politica attiva si risolverebbe in un aggiramento della riserva statale in tema di ordinamento civile.

Con ciò non si esclude, come si è accennato precedentemente, che le regioni possano a loro volta, nel definire le loro politiche attive, dettare una normativa di carattere integrativo e complementare a quella statale per ulteriormente favorire il ricorso a determinati strumenti contrattuali, senza però mai giungere alla creazione o modifica di istituti privatistici <sup>(82)</sup>.

## 7. *Segue: la certificazione dei rapporti di lavoro.*

Una delle novità principali introdotte dalla c.d. riforma Biagi riguarda la certificazione dei rapporti di lavoro, rispetto alla quale l'articolo 5 della legge n. 30 del 2003 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi che, per ridurre il contenzioso in tema di qualificazione dei rapporti, introducano in via sperimentale e volontaria una procedura, appunto, di certificazione. Tale procedura può svolgersi presso gli enti bilaterali, le direzioni provinciali del lavoro e le Università e il ricorso ad essa preclude, entro determinati limiti, il successivo ricorso all'Autorità giudiziaria.

Ogni riflessione circa la compatibilità con il dettato costituzionale di tale riserva allo Stato deve partire dalla considerazione che l'attività di certificazione *de qua* costituisce, senza possibilità di dubbio, una funzione amministrativa con la quale gli enti preposti possono attestare la conformità della qualificazione negoziale alla effettiva volontà delle parti e la corrispondenza tra il contenuto pattizio ed il *nomen iuris* dato al rapporto contrattuale <sup>(83)</sup>.

---

<sup>(82)</sup> A. LASSANDARI, *op. cit.*, 282 ss.

<sup>(83)</sup> Sulla funzione e sul valore della certificazione si veda V. SPEZIALE, *op. cit.*, 282 ss.

Ora, si è già visto che, almeno secondo parte della dottrina <sup>(84)</sup>, allo Stato non è preclusa la disciplina delle funzioni amministrative in materie di potestà concorrente, come la tutela del lavoro, quando ciò sia strettamente legato all'attuazione dei principi fondamentali. La normativa prevista dalla delega e dal decreto attuativo, però, sembra essere assai penetrante, né l'articolo 5 della legge n. 30 fa salve le competenze delle regioni, di cui peraltro non è previsto il coinvolgimento neppure nella regolazione del procedimento certificatorio, a testimonianza del fatto che, evidentemente, il legislatore ha ritenuto di intervenire in una materia di potestà esclusiva.

In effetti, a sostegno della validità della scelta compiuta dal legislatore delegante, possono richiamarsi due specifiche competenze esclusive statali, tali da giustificare le previsioni normative in esame.

In primo luogo, si può osservare che la certificazione del rapporto, proprio in quanto inerente al contratto ed ai diritti e doveri che ne derivano in capo alle parti, deve essere ricondotta nell'ambito della competenza statale in tema di ordinamento civile. È pur vero che la certificazione è un'attività amministrativa volta a garantire la genuinità del consenso delle parti e della qualificazione da esse data, senza che essa abbia alcun effetto sostanziale <sup>(85)</sup>, come dimostra la circostanza che l'erronea qualificazione del rapporto è un possibile oggetto di ricorso giurisdizionale. Tuttavia, l'intervento regolatorio statale risponde a quella *ratio* di garantire l'uguaglianza nella configurazione dei diritti discendenti dai contratti di lavoro, più volte incontrata, che è alla base stessa della previsione della riserva statale in tema di regolazione contrattuale. La riconduzione della disciplina certificatoria alle competenze regionali, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali, porterebbe infatti alla possibilità che uno stesso atto negoziale possa essere diversamente qualificato, e quindi possano discenderne regolazioni diverse, a seconda del luogo in cui ne avvenga la qualificazione certificata, con grave pregiudizio dell'uguaglianza di trattamento per lavoratori che si trovino nelle identiche condizioni (specialmente nel senso di un ribasso nelle tutele) nonché della certezza giuridica e dell'efficacia a fini di deflazione processuale che apertamente l'istituto persegue <sup>(86)</sup>.

---

<sup>(84)</sup> Cfr. *supra*, note 57 e 58.

<sup>(85)</sup> V. SPEZIALE, *op. cit.*, 286.

<sup>(86)</sup> Anzi, se ciò avvenisse è da ritenere che il contenzioso non potrebbe che accrescere in quanto sarebbe inevitabile il ricorso alla magistratura nel tentativo di ristabilire una uniforme applicazione del diritto.

In questo contesto, si può comprendere la ragione per cui la determinazione dei codici di buona condotta, che le Commissioni di certificazione dovranno seguire, avvenga con decreto ministeriale, senza neppure una forma di coordinamento con le regioni: si tratta, infatti, di un'attività volta a stabilire norme interpretative e di indirizzo per quanto concerne le disposizioni inderogabili del rapporto di lavoro e i trattamenti economico — normativi che le Commissioni stesse dovranno applicare, ambiti necessariamente rientranti nella materia di competenza statale in questione.

In secondo luogo, vi sono aspetti della procedura di certificazione che in una qualche misura inducono a legare tale funzione anche alla competenza in tema di ordinamento processuale, sia pure in misura assai minore di quanto avvenga per la funzione di conciliazione delle controversie. Infatti, sebbene volontaria e non obbligatoria, la sottoposizione del contratto alla Commissione di conciliazione determina alcuni effetti sul piano processuale, in termini di limitazioni e preclusioni alla possibilità di proporre azioni giudiziarie <sup>(87)</sup>. Prescindendo, in questa sede, dall'analisi della questione di natura sostanziale concernente un'eventuale violazione degli articoli 102 e 24 Costituzione, che si è sostenuto possa derivare da queste disposizioni <sup>(88)</sup>, è innegabile che solo lo Stato possa attuare previsioni di tal fatta, che sono suscettibili di incidere sul concreto svolgimento del processo e sull'azionabilità dei diritti.

Per questi motivi, la materia della procedura di certificazione sembra essere interamente sottratta al legislatore regionale.

## 8. **Segue: i servizi ispettivi e di vigilanza.**

La riforma del mercato del lavoro attuata con legge n. 30 del 2003 si estende anche ai servizi ispettivi e di vigilanza, dei quali si prevede il

---

<sup>(87)</sup> Anche se tali limitazioni, secondo M.G. GAROFALO, *op. ult. cit.*, 379, non sortiranno un grande effetto pratico, dal momento che i due casi in cui è ammesso il ricorso (erronea qualificazione o svolgimento del rapporto non conforme a quanto certificato) sembrano ricomprendere ogni possibile ipotesi di contenzioso.

<sup>(88)</sup> Si veda V. SPEZIALE, *op. cit.*, 288 ss. Peraltro, tale questione è stata altresì sollevata dalla Regione Basilicata nel proprio ricorso alla Consulta, anche se è assai probabile che, sul punto, la Corte dichiari l'inammissibilità del ricorso, dal momento che, anche dopo la riforma del Titolo V, rimane, secondo la giurisprudenza costituzionale, quella disparità tra Stato e regioni nell'accesso al giudizio in via principale che impedisce a queste ultime di lamentare motivi di illegittimità diversi dall'invasione della propria sfera di competenza (cfr. sentenza n. 274 del 2003, in <http://www.giurcost.org>).

riordino. Al riguardo è necessaria una lettura in combinato disposto di due norme della legge delega: da un lato, l'articolo 1, comma 2, in cui si prevede il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza <sup>(89)</sup>, dall'altro l'articolo 8, che affida al Governo il compito, nel rispetto delle competenze regionali, di provvedere al riassetto della disciplina delle ispezioni in tema di previdenza e di lavoro e alla prevenzione del contenzioso nelle stesse materie, mediante la valorizzazione delle sedi conciliative. In particolare, i principi e criteri direttivi enunciati nel secondo comma di quest'ultima disposizione prevedono che i servizi ispettivi siano improntati alla promozione del rispetto delle norme, valorizzando la consulenza degli ispettori, alla ridefinizione di istituti quali la diffida e ad un efficace raccordo con la funzione conciliativa. Si delega poi il Governo alla riorganizzazione delle strutture ministeriali preposte alle funzioni ispettive, prevedendo apposite forme di coordinamento per l'esercizio razionale e unitario dei servizi ispettivi.

Tale delega, alquanto ampia e ad oggi ancora inattuata, pone un delicato problema in tema di riparto di competenze. Infatti, l'attività di vigilanza e di ispezione sul rispetto della normativa lavoristica appare il presupposto indefettibile per una efficace tutela del lavoro e come tale la materia sembra ricadere nella potestà concorrente delle regioni, con l'effetto di precludere lo spazio a normative di dettaglio che non si attengano alla sola fissazione di principi fondamentali. In questo senso, mentre alcuni dei criteri direttivi parrebbero già di per sé eccessivamente dettagliati (si veda la previsione della necessaria ridefinizione della prescrizione e della diffida di cui alla lett. c), la maggior parte di essi potrebbe in effetti fungere da principi fondamentali per la futura legislazione regionale. Allora, il vero problema potrà porsi per i decreti delegati, in quanto, salva l'ipotesi, difficilmente realizzabile, che essi riproducano poco più che il disposto della delega, questi, stante la formulazione già precisa dei principi contenuti nella delega stessa, andranno verosimilmente a prevedere una disciplina di dettaglio in una materia riservata alle regioni.

È pur vero che, sia in materia di previdenza sociale che sotto il profilo strettamente lavoristico, la disciplina sostanziale di cui le ispezioni devono assicurare il rispetto concerne anche materie di competenza esclusiva statale: non a caso, il criterio di cui alla lett. a)

---

<sup>(89)</sup> È infatti pacifico che il decreto legislativo n. 469 del 1997 avesse conservato allo Stato queste funzioni. Sul punto, si vedano C. PINELLI, *op. ult. cit.*, 56 e M. RICCIARDELLI, *op. cit.*, 1016 ss.

dell'articolo 8, comma 2, della delega parla « degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ». Da ciò tuttavia non è possibile desumere, *sic et simpliciter*, la legittimità costituzionale della disposizione.

Anzitutto, infatti, è noto che l'allocazione delle funzioni amministrative, quand'anche spetti alla legge statale, in quanto competente in via esclusiva nella materia, non risponde più al principio del parallelismo, ma al ben diverso principio di sussidiarietà<sup>(90)</sup>, per cui la funzione ispettiva in tema di osservanza della normativa previdenziale e civilistica sul contratto di lavoro potrà essere mantenuta in capo allo Stato solo dimostrando che sussista un interesse all'esercizio unitario. Ora, in riferimento al caso in esame, in effetti, ad avviso di chi scrive, tale interesse può ritenersi sussistente, in quanto l'organizzazione del servizio volto a rilevare eventuali violazioni normative e le modalità stesse utilizzate per assicurare l'osservanza della normativa sostanziale e dell'apparato sanzionatorio possono condizionare notevolmente la reale efficacia della normativa stessa. In sostanza, non solo la scelta delle priorità nell'esercizio della funzione sanzionatoria, ma anche la concreta gestione di questa incidono sulla legislazione materiale e sulla sua interpretazione, così come in generale l'apparato sanzionatorio, e il suo concreto funzionamento, sono funzionali all'attuazione delle norme giuridiche. Allora, si può affermare che le funzioni di vigilanza e ispezione sulla normativa previdenziale e sul rapporto di lavoro necessitano di un esercizio unitario, esattamente per le stesse ragioni di necessità di uniformità di trattamento che sono alla base della scelta, in sede di riforma del titolo V, di conservare la regolazione sostanziale del rapporto di lavoro allo Stato.

Tuttavia, la disciplina di quest'ultimo, come si è visto, non esaurisce il diritto del lavoro: sono infatti necessarie funzioni di vigilanza e ispettive anche per garantire l'osservanza della disciplina amministrativa del mercato e la sicurezza del lavoro<sup>(91)</sup>, che, sulla base del

---

<sup>(90)</sup> Su parallelismo e sussidiarietà si veda ampiamente R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in LR, 2002, 365 ss. Più in particolare, sul principio di sussidiarietà si rinvia all'ampia ricostruzione di G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 5 ss.

<sup>(91)</sup> Funzioni, peraltro, che M. RICCIARDELLI, *op. cit.*, 1018, definisce correttamente « di grande importanza sociale », rilevando come, esattamente come si è detto

disposto costituzionale e delle norme della stessa legge delega, ricadono nella competenza concorrente delle regioni, nell'ambito dei principi fondamentali posti dallo Stato. È proprio di questo punto che non sembra tenere conto il legislatore delegante, laddove, non a caso proprio nell'articolo 1, che tratta di organizzazione amministrativa del mercato, intende conservare tutte le funzioni ispettive in capo allo Stato e ciò sia pure nel meritorio intento di coordinare i servizi ispettivi e provvedere ad un loro riassetto organico, eliminando duplicazioni inutili e foriere di inefficienze.

Questo, però, non può evidentemente implicare che, essendovi competenza statale esclusiva per le ispezioni in materia previdenziale e di disposizioni inderogabili sul contratto di lavoro, venga attratta nella sfera di tale competenza anche la regolazione di funzioni amministrative in una materia di competenza regionale, quale la disciplina del mercato. Semmai, proprio l'esigenza di provvedere ad una gestione unitaria delle funzioni potrebbe indurre il legislatore statale a delegare la potestà regolamentare e il concreto esercizio delle funzioni ispettive in materia previdenziale e contrattuale alle regioni, in modo da assicurare un esercizio coordinato più efficiente, conservando comunque la possibilità, in tale ipotesi, di adottare atti di indirizzo e coordinamento<sup>(92)</sup>. In sostanza, delle due l'una: o lo Stato rinuncia alla gestione coordinata delle funzioni ispettive e regola quelle afferenti a materie di propria competenza, lasciando però la disciplina delle altre alle regioni, ovvero delega a queste ultime l'intera funzione ispettiva, ed eventualmente anche la sua regolazione a livello sublegislativo.

Al momento, pertanto, non possono che ritenersi illegittimi sia il criterio direttivo che postula il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza che, *pro parte*, l'articolo 8 della legge n. 30 del 2003<sup>(93)</sup>.

---

con riferimento alla legislazione statale, costituiscono una garanzia di effettività per la tutela e la sicurezza dei lavoratori, secondo le norme poste in essere dalla legislazione regionale.

<sup>(92)</sup> Cfr. articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003. In dottrina, si veda S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003, 198 ss.

<sup>(93)</sup> Secondo un giudizio ampiamente condiviso in dottrina. Si vedano M.G. GAROFALO, *op. ult. cit.*, 363; A. LASSANDARI, *op. cit.*, 275; F. CARINCI, *op. cit.*, 82. Peraltro, la disposizione è oggetto, sia pure con estensione variabile, di tutti i ricorsi regionali citati alla nota 32.

## 9. Il principio di leale collaborazione.

Nell'introdurre le presenti note abbiamo ristretto l'oggetto dell'indagine alla sola questione del riparto di competenze tra Stato e regioni in relazione alla riforma del mercato del lavoro, preavvertendo che non ci saremmo occupati di questioni procedurali. Al termine dell'esame della disciplina della legge delega, e prima di trarre alcune conclusioni, è opportuno tuttavia soffermarsi, sia pure per un breve cenno, su di un aspetto che ha risvolti anche sulla procedura di adozione dei decreti delegati, ovvero il principio di leale collaborazione <sup>(94)</sup>.

A ben vedere, si tratta di un concetto più volte richiamato nel corso della trattazione. D'altra parte, la disciplina del mercato del lavoro, lo si è visto da subito, regola un fenomeno che, se per un verso appare alquanto variegato (spaziando dagli aspetti contrattuali all'organizzazione amministrativa, dalle politiche per l'occupazione agli ammortizzatori sociali, ecc.), per altro verso comporta però che tutte le componenti siano fortemente interdipendenti e debbano la loro efficacia alla parallela efficiente regolazione delle altre misure. Questo, come pure si è detto, ha riflessi sul corretto assetto dei rapporti tra Stato e regioni: anche le competenze normative, infatti, si intrecciano ed appaiono strettamente legate, come è ben evidente nei contratti a contenuto formativo, facendo sì che l'esercizio delle competenze esclusive statali, quando debba ritenersi che emergano nella disciplina del mercato, finiscano inevitabilmente per incidere sull'esercizio di quelle regionali. La disciplina del mercato del lavoro, quindi, esige un ampio ricorso a procedure che consentano il rispetto del principio della leale collaborazione.

Nel corso della trattazione, si è più volte osservato come, in particolare la previsione di intese tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le regioni o la Conferenza unificata, intenda assicu-

---

<sup>(94)</sup> Non è possibile in questa sede dare compiutamente conto dell'ampio dibattito dottrinario sorto in relazione a tale concetto. Al riguardo, si rinvia, *ex plurimis*, a A. ANZON, « Leale collaborazione » tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *GCo*, 1998, 3531 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *RTDP*, 1971, 84 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *LR*, 1988, 473 ss.; nonché, più recentemente, L. BEDINI, *Ordine pubblico e leale collaborazione nel rapporto tra Stato e Regioni*, in *GCo*, 2001, 1659 e ss. (specialmente 1665 ss.) e F. MERLONI, *Le leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 827 ss.



rare l'attuazione del principio <sup>(95)</sup>. Tuttavia è noto che, in tema di leale collaborazione, la riforma del titolo V, nelle more dell'introduzione di un Senato delle regioni, ha previsto, con una soluzione ponte, il coinvolgimento regionale e degli enti locali mediante la partecipazione al procedimento per l'adozione dell'atto statale con forza di legge suscettibile di incidere sulle materie di competenza concorrente, attraverso il parere obbligatorio della Commissione bicamerale per le questioni regionali, come eventualmente integrata dai regolamenti parlamentari. Tale parere è infatti previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per l'adozione di leggi di principio in materie di competenza concorrente, per cui anche la legge delega e gli schemi di decreto delegato avrebbero dovuto essere sottoposti a tale parere.

Questa previsione, tuttavia, è assente nell'articolo 7 della legge n. 30 del 2003, che contiene le norme procedurali <sup>(96)</sup>. Bisogna però ricordare che, a tutt'oggi, tale disposizione si presenta come inattuabile, a causa della mancata integrazione da parte dei regolamenti parlamentari della composizione della Commissione, evento questo che segnerebbe l'effettiva operatività della norma <sup>(97)</sup>.

---

<sup>(95)</sup> La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 303 del 2003 in <http://www.giurcost.org>) afferma che, specialmente laddove lo Stato intenda avocare a sé funzioni amministrative in materie di potestà concorrente in applicazione del principio di sussidiarietà, l'intesa con le Regioni è il vero strumento in grado di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

<sup>(96)</sup> E, proprio per tale motivo, la disposizione è stata impugnata dalla Regione Toscana.

<sup>(97)</sup> Si tratta, invero, di una interpretazione non universalmente condivisa. *Contra*, si veda R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, 217, il quale, nonostante il tenore letterale dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ritiene che la disposizione del secondo comma, relativa all'obbligatorietà del parere (ed agli effetti di questo) sia immediatamente vincolante, pure in assenza dell'avvenuta integrazione. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, in assenza di integrazione sarebbe frustrata la stessa *ratio* per cui il parere, con i suoi incisivi effetti, è stato previsto, per cui parrebbe preferibile l'interpretazione che, considerando il tenore letterale della disposizione non una «svista redazionale», quanto piuttosto una scelta consapevole, sia pure discutibile, considera la effettiva realizzazione della previsione di cui al primo comma come condizione essenziale ai fini della vigenza di quella contenuta nel comma successivo. Nel senso del testo si veda, sia pure in senso critico rispetto alla formulazione della legge, S. CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, nonché S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, 211.

D'altra parte, una qualche forma, sia pure la più debole, di collaborazione è stata adottata dal legislatore delegato che ha previsto la devoluzione alle Camere degli schemi di decreto unitamente al parere della Conferenza unificata<sup>(98)</sup>, lasciando alle commissioni permanenti, nell'espressione del proprio parere, la facoltà di sollevare eventuali osservazioni o condizioni legate al rispetto delle competenze regionali, esattamente come poi avvenuto.

## 10. Conclusioni.

Dal quadro che si è tracciato circa la configurazione del riparto di competenze in materia di mercato del lavoro, così come configurato dalla c.d. Riforma Biagi, emerge senza alcun dubbio un ruolo assai rilevante dello Stato, tanto che numerosi commentatori hanno denunciato un forte (e illegittimo) tasso di riaccentramento del diritto del lavoro<sup>(99)</sup>, a dispetto di quanto lo stesso Governo che ha proposto la riforma aveva enunciato nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001<sup>(100)</sup>. D'altro canto, però, si è visto che in realtà soltanto per alcune ipotesi evidenziate in precedenza si può parlare di una invasione di campo del

---

<sup>(98)</sup> G. DI COSIMO, *op. cit.*, 312 ss. annovera anche questi pareri tra gli accorgimenti adottati dal legislatore delegante per celare una possibile invasione nella sfera di competenza regionale. Tuttavia, la dottrina precedente alla revisione del titolo V, che non pare — a giudizio di chi scrive — superata dopo la riforma costituzionale, aveva sottolineato come il parere della Conferenza Unificata sugli schemi di decreto legislativo suscettibili di incidere sulle competenze regionali risponda al principio di leale collaborazione. In tal senso, si vedano, a titolo indicativo, V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una « variabile dipendente » della democrazia parlamentare*, nonché, più diffusamente, sia pure in riferimento alla Conferenza Stato-Regioni e non alla Conferenza Unificata, L. CAPPUCIO, *La funzione consultiva della conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, entrambi in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, rispettivamente 39 e 472 ss.

<sup>(99)</sup> Si vedano per tutti P. TULLINI, *op. cit.*, 419 ss., la quale parla di un « dilagare della legge delega ben oltre i limiti della riconosciuta potestà concorrente » e F. CARINCI, *op. cit.*, 81. Peraltro, tali opinioni dottrinali hanno trovato riscontro nei ricorsi regionali citati *supra*, nota 32.

<sup>(100)</sup> Il giudizio della dottrina è pressoché unanime e d'altra parte incontestabile. Si vedano, a titolo indicativo, le considerazioni di M. NAPOLI, *op. cit.*, 367 ss., che parla di una « intima contraddizione (...) ineliminabile » nonché di F. CARINCI, *op. loc. cit.*, il quale ritiene che la vicenda dimostri come « un Governo di qualsiasi colore è portato inevitabilmente a coltivare ed esprimere una sua forte vocazione centralista ».

legislatore statale rispetto alle competenze regionali <sup>(101)</sup>. Piuttosto — pare di dover concludere — è la stessa allocazione delle funzioni legislative ridisegnata dalla riforma del titolo V a consentire (benché non ad imporre, come si dirà a breve) tale ruolo preponderante dello Stato nella disciplina del mercato del lavoro <sup>(102)</sup>. Questo avviene secondo due direttrici principali: *a*) la competenza in materia di rapporti di lavoro, trattandosi di strumenti cui la legge n. 30 del 2003 attribuisce notevole rilevanza, e che inevitabilmente esigono una disciplina statale; *b*) le numerose esigenze unitarie che caratterizzano la disciplina del mercato del lavoro, sebbene questa debba essere in via generale attribuita alle regioni nell'ambito della definizione della più generale politica economica, secondo le caratteristiche proprie del territorio. Esistono infatti esigenze unitarie per quanto concerne il rispetto di alcuni principi fondamentali quali il diritto al lavoro e la garanzia della libera circolazione dei lavoratori all'interno dello Stato <sup>(103)</sup>, esigenze che, a conferma del fatto che l'interesse nazionale nell'attuale testo costituzionale è tutt'altro che scomparso, trovano lo strumento privilegiato per la loro emersione nelle competenze statali sia in tema di fissazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti della istruzione e della tutela e sicurezza del lavoro, sia nelle competenze trasversali di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela della concorrenza <sup>(104)</sup>.

Ricordiamo, al riguardo, due elementi che sembrano avvalorare la

---

<sup>(101)</sup> Ovvero, come si ricorderà, per quanto riguarda la previsione del mantenimento alle Province delle funzioni attribuite con il decreto legislativo n. 469 del 1997 e per il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza anche negli ambiti di regolazione del mercato del lavoro di competenza regionale.

<sup>(102)</sup> Cfr. E. ALES, *op. cit.*, 15, il quale afferma che « molte delle materie affidate alla legislazione esclusiva dello Stato presentano elementi di contiguità con la « gestione pubblica del mercato del lavoro » ».

<sup>(103)</sup> Come afferma E. GHERA, *op. cit.*, 103, « Come la disciplina del rapporto di lavoro, così la disciplina del mercato del lavoro trae (...) fondamento dai principi costituzionali ».

<sup>(104)</sup> A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo « duale »* in *Forum di Quaderni costituzionali*, la quale, riferendosi in via generale all'interesse nazionale, ne deduce che ormai esso possa trovare espressione esclusivamente in queste forme tipiche. In riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali come forma di emersione dell'interesse nazionale si veda M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)*, cit., 354 ss..

nostra ricostruzione e che dimostrano come in sede di revisione costituzionale fosse presente al legislatore il quadro delineato in tema di disciplina del mercato del lavoro.

In primo luogo, infatti, in tal senso sembra deporre l'approvazione dell'ordine del giorno, richiesto dal Governo in sostituzione di un emendamento soppressivo, teso ad affermare che la potestà concorrente nell'ambito della tutela e sicurezza del lavoro non possa in ogni caso pregiudicare la garanzia dei diritti dei lavoratori affermati nella parte I della Costituzione <sup>(105)</sup>.

In secondo luogo, non è un caso che l'articolo 116, comma 3, Costituzione, nell'introdurre la previsione di un regionalismo differenziato <sup>(106)</sup>, abbia previsto che, tra le materie rispetto a cui possono essere con apposita legge stabilite forme più ampie di autonomia, vi siano tutte quelle oggetto di potestà concorrente, e quindi anche la tutela e sicurezza del lavoro: se ne può dedurre che il legislatore, in sede di revisione costituzionale, consapevole degli incisivi poteri rimasti allo Stato *in subiecta materia*, abbia voluto consentire anche in riferimento ad essa una forma di alleggerimento dei vincoli sulle regioni per consentire loro un più ampio intervento sul mercato, nell'ottica di favorire il governo regionale di tutte le politiche per l'occupazione, a condizione però che ciò sia frutto della procedura concordata prevista dalla disposizione costituzionale *de qua*.

Dunque, la delega sulla riforma del mercato del lavoro è complessivamente — e sia pure non integralmente — rispettosa del quadro costituzionale tracciato in precedenza e un presunto eccesso di centralismo non può che ascrivarsi alle stesse norme costituzionali.

Semmai, una osservazione critica, per quanto riguarda il limitato ambito in esame, può essere mossa alla legge n. 30 del 2003 sotto altro profilo, e cioè per quanto riguarda la tecnica di regolazione prescelta.

---

<sup>(105)</sup> Recita testualmente l'ordine del giorno n. 19 approvato il 15 novembre 2000: « Il Senato in riferimento all'articolo 3 del disegno di legge n. 4809 afferma che la tutela e la sicurezza del lavoro, sotto ogni profilo, e la garanzia dei diritti dei lavoratori rimangono affidate alle norme e ai principi di cui alla prima parte della Costituzione; che rispetto a tale tutela e garanzia non può in alcun modo risultare riduttivo il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni; che la medesima tutela e garanzia costituisce specifico oggetto dei principi fondamentali in materia di tutela e sicurezza del lavoro di cui all'articolo 117 della Costituzione ». Sul punto, si vedano le interessanti considerazioni di M. PALLINI, *op. cit.*, 36 ss.

<sup>(106)</sup> Sul punto si veda, ad esempio, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *op. cit.*, 51 ss.

Infatti, si è sottolineato fin dall'apertura di queste brevi note che la disciplina del mercato del lavoro è tesa a garantire l'effettività del diritto sociale al lavoro e che pertanto il legislatore statale avrebbe potuto intervenire mediante la tecnica del livello essenziale per creare un sistema integrato dei servizi per l'impiego, partendo appunto dalla definizione dei livelli essenziali, mediante idonee procedure che coinvolgessero le regioni, secondo quanto già specificato dalla prima giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del titolo V. In questo modo, si sarebbe valorizzata una tipologia di federalismo cooperativo in grado di stemperare la potenzialità conflittuale del riparto duale delle competenze <sup>(107)</sup>, che solo una volta definiti gli standard di prestazione sarebbe entrato in gioco « con un potenziale disgregativo, però, decisamente inferiore » <sup>(108)</sup>.

Al contrario, probabilmente a causa della innegabile difficoltà pratica che una simile opzione avrebbe comportato, il legislatore ha preferito utilizzare le proprie competenze esclusive e in tema di principi fondamentali per incidere sulla disciplina del mercato del lavoro, innescando in tal modo quel meccanismo della *actio finium regundorum* che ha portato a cinque ricorsi in via diretta contro la legge n. 30 del 2003.

A questo punto, non resta che attendere le indicazioni provenienti dalla Consulta, cui spetterà il compito di definire il concreto assetto dei rapporti tra Stato e regioni nell'ambito del mercato del lavoro.

---

<sup>(107)</sup> Sull'argomento si rinvia a A. ANZON, *op. cit.*

<sup>(108)</sup> E. ALES, *op. cit.*, 22.

## 5.

### **RUOLO E COMPETENZE DEI COMUNI**

CARLO MAGRI, AVE SALVONI, PIETRO SPINELLI

SOMMARIO: 1. Riforma Biagi e spostamento delle competenze a livello locale. — 2. Il ruolo dei Comuni secondo l'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003. — 3. L'esperienza del Patto Milano Lavoro. — 4. Il ruolo dei comuni secondo l'articolo 13 del decreto legislativo n. 267/2003. — 5. Una nuova sperimentazione del Comune di Milano: lo Sportello Marco Biagi.

#### **1. Riforma Biagi e spostamento delle competenze a livello locale.**

Il ruolo degli enti locali ha assunto un'importanza crescente a seguito del decentramento delle competenze in materia di mercato del lavoro e di collocamento dal livello nazionale al livello locale. Questo lento procedimento ha come tappe salienti l'emanazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ed il recente decreto legislativo 19 dicembre 2002 n. 297, che modifica la disciplina previgente prevista dal decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 181. La riforma Biagi, ed il relativo decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, conclude oggi questo lento percorso.

Nel quadro della decentralizzazione delle competenze, non è da dimenticare come le scelte legislative attuate a livello nazionale, anche negli anni scorsi, siano state sorrette da un percorso più generale intrapreso dalla Comunità europea fin dal Consiglio Europeo straordinario del Lussemburgo del 1997. Durante il Consiglio fu definita, quale modello per lo sviluppo delle politiche del lavoro degli Stati membri, la Strategia Europea per l'occupazione al fine di incentivare la stessa attraverso diversi strumenti tra i quali: l'aumento della flessibilità lavorativa attraverso modifiche alle legislazioni degli Stati membri. La Strategia, successivamente regolata anche all'interno del nuovo Titolo VIII del Trattato di Amsterdam, si è sviluppata recentemente con il Consiglio europeo di Lisbona ponendosi l'obiettivo di incrementare i tassi di occupazione e del lavoro di buona qualità, non solo attraverso

modifiche alle discipline che regolano la materia del lavoro all'interno dei vari Stati membri ma anche attraverso uno spostamento delle politiche attive per il lavoro a livello locale, nella consapevolezza che la vicinanza alla realtà del mercato del lavoro, soprattutto in Paesi come l'Italia, caratterizzati cioè da un ampio divario occupazionale tra regioni del nord e regioni del sud, possa rendere più efficace lo sviluppo del mercato.

Le comunità locali possono coordinare meglio le richieste del mercato del lavoro grazie alla maggiore vicinanza ai bisogni dello stesso; per questa ragione l'Unione incentiva la nascita di progetti che possano essere realizzati soprattutto a questo livello <sup>(1)</sup>, e all'interno dei quali sia altresì prevista la partecipazione delle parti sociali alle quali l'Unione riconosce grande importanza quali soggetti che, conoscendo in modo approfondito le esperienze e la situazione dei diversi mercati locali, rappresentano interlocutori fondamentali per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. La contrattazione collettiva è considerata non solo quale punto d'incontro tra le diverse volontà delle parti sociali, ma anche quale sistema di collegamento tra queste e le istituzioni territoriali.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 espressamente richiama gli enti locali in due particolari ipotesi: all'interno dell'articolo 6, ove si chiama l'ente locale a svolgere attività di intermediazione accanto agli operatori privati e all'interno dell'articolo 13, ove l'ente è delegato a svolgere la sua attività per facilitare il raccordo pubblico-privato nel collocamento dei lavoratori svantaggiati.

## **2. Il ruolo dei comuni secondo l'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003.**

Tra le funzioni riconosciute agli enti locali ed in particolare ai comuni, va sottolineata l'attività di intermediazione che questi sono chiamati ad attivare al fine di facilitare l'entrata nel mondo del lavoro dei disoccupati. Il comune sarà chiamato a farsi carico di coloro che, appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro, non riescono ad avere una propria « spendibilità » sul mercato e che rischierebbero di restare emarginati all'interno di un sistema che prevedesse possibilità di intermediazione esclusivamente agli operatori privati. In questo senso il

---

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione COM (2000) 196 def. Non pubblicata sulla GU. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/cha/c10234b.htm>

decreto legislativo n. 276/2003 può essere considerato un completamento della disciplina già prevista all'interno del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 che prevede disposizioni per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, riformando l'intero sistema del collocamento pubblico in Italia. Si cerca di facilitare il collocamento incentivando anche il privato a diventare protagonista nell'attività di collocamento, prevedendo altresì un sistema di raccordo pubblico-privato che stimoli soprattutto quest'ultimo a farsi carico di coloro che dimostrano maggiore difficoltà nel trovare e mantenere un'attività lavorativa <sup>(2)</sup>.

L'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 attribuisce funzioni di intermediazione agli enti locali, ed in questa sede in particolare ai comuni, che potranno accedere, attraverso un particolare regime di autorizzazione, all'attività di intermediazione. Si offre quindi esplicitamente la possibilità al comune di operare per l'incontro domanda-offerta di lavoro attraverso la raccolta dei *curricula*, la preselezione dei lavoratori anche attraverso la costituzione della banca dati necessaria alla catalogazione degli stessi e la gestione dei rapporti tra lavoratore e committente. Il comune inoltre, quale titolare dell'attività di intermediazione, sarà chiamato ad attivarsi per l'attività di orientamento e formazione necessaria all'inserimento lavorativo. L'ente locale potrà operare in questo senso purché l'attività sia svolta senza fini di lucro, rispettando le caratteristiche di professionalità, di interconnessione con la borsa continua del lavoro ed, infine, le norme poste a tutela alla diffusione dei dati del lavoratore. Il legislatore nel prevedere che l'ente locale operi senza fini di lucro e, si ritiene di aggiungere, al fine di collocare prevalentemente lavoratori svantaggiati, qualifica il ruolo dell'ente locale in una posizione garantista del diritto al lavoro, diritto da tutelarsi non solo per coloro che facilmente potrebbero collocarsi nel mercato, ma soprattutto nei confronti di tutti coloro che, per difficoltà anche di tipo sociale e non solo occupazionali, individuano particolari problematiche di collocamento. Sul punto, più esplicita sembra essere la previsione dell'articolo 13 che, pur prevedendo una fattispecie diversa che successivamente si analizzerà in specifico, ha un campo di applicazione soggettivo meglio individuato, rivolgendosi espressamente ai lavoratori svantaggiati.

L'attività di intermediazione al collocamento prospettata all'in-

---

<sup>(2)</sup> Si veda in proposito la relazione di accompagnamento al decreto attuativo della legge n. 30/2003. Anche sul web [www.csmb.it](http://www.csmb.it).



terno del decreto attuativo, trova un antecedente sperimentale nell'attività compiuta dal comune di Milano con il Patto « Milano Lavoro » firmato nel febbraio 2000. Il comune di Milano ha operato infatti quale protagonista di un progetto di collocamento delle fasce deboli in collaborazione con gli attori sociali presenti sul territorio, anticipando in parte le previsioni del decreto legislativo n. 276/2003.

### 3. L'esperienza del Patto Milano Lavoro.

Comune di Milano, organizzazioni sindacali e associazioni degli imprenditori hanno firmato il Patto Milano Lavoro il 2 febbraio 2000 <sup>(3)</sup>. La sperimentazione, per la quale era stata prevista una durata di quattro anni, volge al termine nel 2004, proprio nel momento in cui l'attività da essa praticata a livello sperimentale viene assunta dal legislatore per regolare il panorama normativo nazionale.

Il Patto Milano Lavoro nasce da una proposta, inizialmente partita dal comune di Milano <sup>(4)</sup> e successivamente condivisa anche dalle parti sociali, di aprire un tavolo di concertazione con tutti i soggetti economici e sociali che operano nella realtà milanese. Tale modello di concertazione nasce con la funzione di individuare le situazioni di criticità e gli strumenti normativi ed istituzionali per la loro risoluzione o la loro trasformazione in fattori di crescita. È proprio seguendo tali linee progettuali che il comune di Milano ha potuto sviluppare una particolare competenza in attività di intermediazione, con l'obiettivo specifico di favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, aumentando l'occupazione e sviluppando politiche attive, riguardanti le tematiche direttamente legate ai problemi del collocamento delle « fasce deboli »: emersione dal lavoro nero, promozione della formazione, modernizzazione del mercato del lavoro, supporto e accompagnamento al lavoro per categorie svantaggiate.

Il Patto prevede due strumenti operativi per l'attuazione degli obiettivi concordati anche con le parti sociali: da una parte la Com-

---

<sup>(3)</sup> Sul Patto Milano Lavoro cfr., in dottrina: M. BIAGI, *Il Patto Milano Lavoro: un'intesa pilota*, T. TREU, *Il Patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, F. SCARPELLI, *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*, in DRI, 2000, n. 2, M. TIRABOSCHI, *Le politiche per l'occupazione tra crisi della contrattazione collettiva nazionale e spinte federalistiche*, in DPL, 2000, n. 10.

<sup>(4)</sup> La proposta parte dal Sindaco di Milano il 13 febbraio 1999 ed ha come contenuto la stipulazione di un « Contratto d'area per gli immigrati »

missione di concertazione, ossia il luogo di incontro e confronto delle parti sociali, dall'altra lo Sportello « Milano Lavoro » che operativamente persegue gli obiettivi del Patto attraverso l'attività di intermediazione e di formazione. Proprio a quest'ultima è riconosciuta grande importanza quale tappa essenziale per la riqualificazione occupazionale dei soggetti al fine di facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro. È grazie allo Sportello « Milano Lavoro » che l'attività del Comune ha potuto sviluppare concretamente la sua opera di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, orientando l'attività prioritariamente verso quelle che erano state individuate quali « fasce deboli » del mercato del lavoro milanese: immigrati, over 40, situazioni di disagio psicofisico e sociale.

L'attività dello Sportello è organizzata fin dal 2000 sulla base di quegli strumenti che oggi qualificano l'attività di intermediazione: raccolta dei *curricula*, approfondimento della conoscenza del disoccupato attraverso un colloquio approfondito, inserimento in un *database* dei dati dell'interessato, e ricerca, sulla base delle richieste formulate dalle aziende, dell'attività lavorativa per il soggetto. Inoltre, per sviluppare a pieno le potenzialità dello Sportello, è stata attivata una rete di collaborazioni con i servizi per l'impiego, i centri di formazione professionale, le associazioni di volontariato, le comunità etniche e le cooperative sociali presenti sul territorio, sviluppando in tal modo anche l'attività di formazione ed orientamento al lavoro. Ad oggi sono stati inseriti in banca dati oltre 8.000 *curricula*; 1076 lavoratori sono stati assunti da imprese, mentre 1343 hanno frequentato corsi di formazione professionale e 1282 hanno fruito di percorsi di orientamento al lavoro.

Concludendo si può certo ritenere che l'esperienza del Patto Milano Lavoro sia stata importante, non solo all'interno dello sviluppo delle politiche attive per l'occupazione a livello territoriale, grazie allo strumento dello Sportello, bensì anche grazie al costante confronto tra attori sociali reso possibile con la Commissione di concertazione, anche quale strumento per verificare l'effettiva possibilità di attivare una contrattazione collettiva « trilaterale » di secondo livello <sup>(5)</sup>, prevista in molteplici punti del decreto legislativo attuativo della riforma Biagi.

L'esperienza sviluppatasi sul territorio milanese risulta ancora più rilevante alla luce delle modifiche legislative oggi previste dal legisla-

---

<sup>(5)</sup> A. LASSANDARI *Il Contratto collettivo aziendale e decentrato*, Giuffrè, Milano, 2001.

tore nazionale, sia dal punto di vista delle relazioni industriali, sia in considerazione delle particolari tipologie contrattuali improntate alla flessibilità. Particolari ipotesi di flessibilità, attuando deroghe alla normativa nazionale erano già in parte utilizzate nel Patto.

#### **4. Il ruolo dei Comuni secondo l'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003.**

Il decreto legislativo n. 276/2003 riconosce all'ente locale un ruolo essenziale anche all'interno di un'altra previsione, fors'anche maggiormente innovativa all'interno del panorama legislativo italiano rispetto all'articolo 6: il modello di raccordo pubblico-privato previsto dall'articolo 13 <sup>(6)</sup>.

Se, infatti, l'attività di intermediazione era già precedentemente sviluppata, seppur con modalità diverse e ben più limitate, dai centri per l'impiego pubblici e da taluni soggetti privati, quali le agenzie di lavoro interinale, nuova è la previsione di un modello ove il soggetto pubblico ed il soggetto privato possano operare in collaborazione per il collocamento di quella particolare categoria di lavoratori definiti « svantaggiati ». La definizione di « lavoratore svantaggiato » viene resa all'articolo 2 lettera *k*) dello stesso decreto legislativo n. 276/2003, il quale a sua volta rimanda al Regolamento n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 della Commissione Europea in materia di incentivi economici all'occupazione. All'interno di tale Regolamento della Commissione si ritiene lavoratore svantaggiato qualsiasi persona con difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro. La categoria viene ulteriormente specificata, facendo rientrare all'interno della definizione di lavoratore svantaggiato: i giovani con meno di 25 anni, o che abbiano completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni, e che tuttavia non abbiano ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente; i lavoratori migranti che si spostino o si siano spostati all'interno della Comunità o divengano residenti della Comunità per assumervi un lavoro; i soggetti appartenenti a minoranze etniche di uno Stato membro che vogliano migliorare le proprie conoscenze linguistiche nonché la propria formazione professionale o esperienza lavorativa al fine di incrementare la possibilità di collocamento stabile; i soggetti che desiderino intraprendere o riprendere

---

<sup>(6)</sup> Cfr. M. BIAGI, continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003.

un'attività lavorativa nonché le persone che vivano sole con uno o più figli a carico. Il regolamento continua indicando altresì come « lavoratori svantaggiati » i soggetti privi di un titolo di studio di livello secondario o equivalente disoccupati o in procinto di perdere il posto di lavoro, le persone con più di 50 anni disoccupate o anch'essi in procinto di perdere il posto di lavoro; i disoccupati di lungo periodo, ossia le persone senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni d'età. Inoltre vengono considerati lavoratori svantaggiati anche le persone riconosciute affette, al momento o in passato, da una dipendenza dalla legge nazionale e le persone che non abbiano ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva. Infine le donne che appartengano ad un'area geografica al livello NUTS II.

In un contesto come quello italiano, caratterizzato da una scarsa efficacia dell'azione degli attori del mercato nel perseguire il superamento del problema della disoccupazione, la Legge Biagi ha delegato il governo a definire delle forme di raccordo tra il pubblico e il privato, al fine di stimolare il miglioramento dei servizi di accompagnamento al lavoro a vantaggio dei soggetti in cerca di occupazione. Al fine di evitare il rischio di un mercato duale: quello delle professionalità medio-elevate, gestito da operatori privati, da un lato, e quello delle basse professionalità e delle fasce deboli affidato esclusivamente al servizio pubblico, dall'altro lato (7), il raccordo tra attori pubblici e attori privati del collocamento risulta essere uno strumento indispensabile per stimolare gli attori privati del collocamento a prendersi cura delle « fasce deboli » del mercato e per questo difficilmente collocabili.

Inoltre è idea del legislatore delegato che un confronto diretto tra le due realtà del pubblico e del privato, possa essere un incentivo e uno stimolo per aumentare qualitativamente l'attività degli operatori pubblici, sollecitandoli a superare l'atteggiamento assistenzialistico che fino ad oggi ha accompagnato questi soggetti, incentivando altresì gli operatori privati alla ricerca di strumenti innovativi per il collocamento degli svantaggiati (8).

Da non sottovalutare inoltre il problema riguardante l'atteggia-

---

(7) L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Lavoratori svantaggiati e misure di incentivazione del raccordo tra pubblico e privato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi*, in *GLav*, suppl., 2003, n. 4.

(8) Cfr. il contributo di L. DEGAN, P. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

mento dell'utenza che spesso si avvale di tali servizi. I lavoratori svantaggiati sono per lo più persone che soffrono, non solo dal punto di vista occupazionale, gravi problemi. Le difficoltà sociali che tali soggetti presentano vanno inevitabilmente ad influire sulla loro capacità di collocarsi nel mercato del lavoro, rendendo ancora più difficile l'opera di coloro che devono inserirli, o reinserirli, nel mercato stesso. A questo quadro vi è da aggiungere che gli strumenti di *welfare* esistenti, quali ad esempio i sussidi ai disoccupati, hanno comportato il più delle volte un atteggiamento disinteressato dei soggetti beneficiari a cercare una occupazione. Tale importante problema di gestione delle passività, che taluni soggetti dimostrano verso l'inserimento lavorativo, si avverte soprattutto nelle regioni più svantaggiate d'Italia, ove l'attuale sistema di ammortizzatori sociali può demotivare i soggetti dalla ricerca di una collocazione stabile, favorendo il lavoro sommerso.

Per l'attuazione delle misure di raccordo pubblico-privato, il legislatore ha previsto, al fine di stimolare gli operatori privati a collaborare con l'operatore pubblico per la presa in carico dei lavoratori svantaggiati, particolari misure incentivanti tra le quali la principale risulta essere la deroga al generale regime della somministrazione in materia di retribuzione, che prevede il principio della parità normativa e retributiva. All'interno di un quadro basato su azioni territoriali per la condivisione del consenso, azioni sulla domanda e sull'offerta per stimolare il disoccupato e l'azienda, fondamentale risulta essere il rimando a convenzioni che potranno essere stipulate con gli enti locali, in particolar modo il comune, per l'attivazione del modello. Il comune è in questo senso chiamato a rivestire il ruolo di ente promotore di agenzie sociali nel contesto delle convenzioni tra uno o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, anche attraverso associazioni di rappresentanza delle stesse e con l'ausilio delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

## **5. Una nuova sperimentazione del comune di Milano: lo Sportello Marco Biagi.**

Ad oggi il comune di Milano, ancora una volta protagonista nello sperimentare esperienze innovative nelle politiche del lavoro, sta sviluppando il progetto di una prima agenzia sociale avente le caratteristiche del modello qui presentato. Con la collaborazione di Italia Lavoro e il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi ha

presentato un progetto, denominato Sportello Marco Biagi, che è stato finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il progetto, rivolto a 500 lavoratori svantaggiati che saranno individuati fra le categorie con maggiori difficoltà del mercato del lavoro milanese, prevede la partecipazione attiva di un gruppo di agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, ora agenzie di somministrazione. Il loro compito fondamentale è quello di reperire posti di lavoro e di farsi carico dell'assunzione dei lavoratori svantaggiati, i quali saranno seguiti nel loro percorso da un *tutor*. Il comune ha il compito di coordinare l'iniziativa, gestire il servizio di tutoraggio, individuare i lavoratori svantaggiati anche con il supporto delle parti sociali.

Al progetto aderiscono la Regione Lombardia e la provincia di Milano, che daranno un contributo significativo sia in relazione alla formazione dei lavoratori che all'analisi delle dinamiche del mercato del lavoro milanese.

Anche oggi il comune di Milano si presenta come un laboratorio ideale per sperimentare degli innovativi progetti diretti ad individuare nuovi ed efficaci strumenti di azione nel mercato del lavoro.

## 6.

# LA BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Il ricorso alla rete e alle tecnologie della informazione e comunicazione a sostegno della efficienza del mercato del lavoro. — 2. Le prospettive di riforma aperte con la legge 14 febbraio 2003, n. 30, e l'impostazione metodologica accolta nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. — 3. Il problema della «tenuta» di un modello aperto di borsa lavoro e la (falsa) questione della ripartizione delle competenze Stato-regioni. — 4. La configurazione del modello. — 5. Standard tecnici e flussi informativi di scambio.

### 1. Il ricorso alla rete e alle tecnologie della informazione e comunicazione a sostegno della efficienza del mercato del lavoro.

È opinione diffusa — autorevolmente sostenuta anche dalle istituzioni comunitarie proprio con specifico riferimento al caso italiano <sup>(1)</sup> — che l'inefficienza dei servizi per l'impiego incide negativamente non solo sulla trasparenza del mercato del lavoro ma anche sulla efficacia delle politiche attive del lavoro.

L'imponente processo di riforma del quadro legale, avviato già nel corso dello scorso decennio <sup>(2)</sup>, non si è in effetti ancora tradotto in un significativo miglioramento degli standard di efficienza del colloca-

---

<sup>(1)</sup> Cfr. recentemente, la Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 — *Relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM (2002) 621 def., spec. 30-31, nonché la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 luglio 2002 — *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM (2002) 416 def., spec. 11 e 23. In dottrina cfr. i puntuali rilievi di M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. 177-178.

<sup>(2)</sup> Per un quadro di sintesi rinvio al mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

mento pubblico, anche perché, come bene evidenziato dai commentatori più attenti alle reali dinamiche del nostro mercato del lavoro <sup>(3)</sup>, « struttura, personale, attrezzature materiali, mentalità e metodi di lavoro sono rimasti per la maggior parte invariati rispetto all'epoca del regime fortemente vincolistico ». Per rimarcare le insoddisfacenti *performances* del collocamento pubblico è del resto sufficiente ricordare che, mentre nei principali Paesi europei la quota complessiva di collocamento intermediato dai servizi pubblici oscilla tra il 10 e il 30 per cento del totale degli avviamenti complessivi <sup>(4)</sup>, in Italia la media nazionale non supera il 4-5 per cento con punte del 7-10 per cento unicamente nelle aree più avanzate del Paese <sup>(5)</sup>

A questo proposito, si può certamente convenire con quanti oggi ritengono non solo irrealistico, ma anche inutile che i servizi pubblici per l'impiego realizzino la gran parte di quei cinque milioni di incontri tra domanda e offerta di lavoro che avvengono annualmente nel mercato del lavoro dipendente nel nostro Paese. Anche l'ultimo rapporto del CNEL sul mercato del lavoro definisce questo obiettivo niente altro che una chimera <sup>(6)</sup>. Ma proprio per questa ragione è evidente l'invasione di una regolamentazione pubblicistica volta unicamente a irrigidire, per regole imperative e non per obiettivi o norme premiali, le fasi relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Così come particolarmente evidente è la gravità della perdurante assenza di un sistema efficace e trasparente di strumenti intesi a migliorare, anche attraverso il ricorso alla rete e alle tecnologie della informazione e della comunicazione <sup>(7)</sup>, le opportunità di inserimento professionale dei lavoratori e di quanti sono in cerca di una occupazione.

Particolarmente problematica, in questa prospettiva, è la messa a regime nel nostro Paese del « Sistema informativo lavoro » (SIL). Un

---

<sup>(3)</sup> P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, Giuffrè, Milano, 2000, qui 83.

<sup>(4)</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione su *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia Europea per l'occupazione*, COM (98) 641 def. qui 6.

<sup>(5)</sup> Cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 1997-2001*, Commissione dell'informazione, Roma, luglio 2002, qui 183.

<sup>(6)</sup> CNEL, *op. loc. ult. cit.*

<sup>(7)</sup> Per questo profilo cfr. il rapporto dell'Ufficio Internazionale del Lavoro su *The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets*, in <http://www.ilo.org>, pubblicato anche in P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, in *QRIDL*, n. 6/1995. In dottrina, tra i primi a segnalare l'importanza delle tecnologie della informazione e della comunicazione, cfr. P. ICHINO, T. TREU, *Un servizio informatizzato per l'occupazione*, in *RIDL*, 1988, III, 235 ss.



sistema la cui istituzione era già prevista dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 469/1997 ma che ancora oggi non risulta operativo « sia per le difficoltà incontrate nella fase di avvio dei sottosistemi locali, sia per la mancata affermazione di un chiaro modello organizzativo e funzionale dei nuovi servizi, che sia di riferimento per disegnare l'architettura del sistema informativo nel suo complesso » (8).

La perdurante assenza di una rete nazionale di collegamento informatico dell'insieme dei fruitori dei servizi (sia dal lato della domanda sia da quello della offerta), in grado di standardizzare, elaborare, condividere e convogliare le informazioni in possesso dei singoli operatori (pubblici e privati) radicati sul territorio, condiziona fortemente la costruzione di un vero e proprio mercato del lavoro. Viene in questo modo ostacolata in radice — come giustamente sostenuto dai responsabili delle politiche di monitoraggio del funzionamento dei servizi per l'impiego (9) — « la possibilità di mettere in campo strumenti efficienti di sostegno alla mobilità e di poter disporre di basi conoscitive indispensabili per il miglioramento o il riorientamento delle azioni per il mercato del lavoro ».

## **2. Le prospettive di riforma aperte con la legge 14 febbraio 2003, n. 30, e l'impostazione metodologica accolta nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.**

La legge 14 febbraio 2003, n. 30 di riforma del mercato del lavoro costituisce, anche da questo specifico punto di vista, una occasione storica per voltare davvero pagina nella organizzazione e nella gestione dei servizi per l'impiego. Una occasione che non può essere sprecata riproponendo, sotto nuove vesti, modelli del passato: modelli di ispi-

---

(8) Così, con considerazioni ancora attuali, il *Libro Bianco sul mercato del lavoro* del Governo dell'ottobre 2001. Per una rassegna delle *Azioni e interventi per lo sviluppo del Sistema informativo lavoro (SIL)* cfr. i documenti del Dipartimento per le Politiche del lavoro — Direzione generale per le reti informative e per l'osservatorio del mercato del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, pubblicati sul sito internet [www.minwelfare.it](http://www.minwelfare.it).

(9) D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI, *Servizi per l'impiego — Rapporto di monitoraggio 2001*, Ispol, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 3/2002, 26. Cfr. anche A. ACCORNERO, *Ma riuscirà a nascere il SIL?*, in *NRS*, n. 2/1999, 4 ss. e, più recentemente, D. GILLI, *Il percorso di attuazione della riforma: principali elementi rilevati attraverso il monitoraggio nazionale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento etc.*, cit.

razione para-pubblicistica che, come l'esperienza dimostra, non consentono di raggiungere il vero obiettivo della riforma e, cioè, la costruzione di un mercato aperto e concorrenziale che oggi è praticamente inesistente.

L'obiettivo della creazione di un mercato del lavoro aperto, trasparente ed efficiente richiede, piuttosto, la determinazione chiara, esplicita e condivisa dei ruoli e delle funzioni dei diversi attori. Questo spiega perché, nella struttura dello schema di decreto legislativo, la definizione di un chiaro modello organizzativo e gestionale dei nuovi servizi ha costituito il passaggio obbligato anche per la messa a regime del sistema informativo nel suo complesso.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, si muove, da questo punto di vista, lungo due principali linee direttrici. In primo luogo sono stati definitivi con precisione, e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, ruoli e funzioni dei soggetti che sono chiamati a presidiare la regolazione del mercato del lavoro, e cioè dello Stato e delle regioni. Questo vale con riferimento sia alle norme c.d. di struttura, e cioè alle norme volte alla organizzazione del mercato, sia alle norme di tipo direzionale, e cioè alle norme (sanzionatorie, ma soprattutto premiali) volte a indirizzare il comportamento di tutti coloro che operano o transitano sul mercato del lavoro, tanto sul lato della domanda che su quello dell'offerta<sup>(10)</sup>. In secondo luogo sono stati precisati ruoli e funzioni dei nuovi operatori — pubblici, pubblici accreditati, privati autorizzati o accreditati — nella erogazione delle diverse tipologie di servizi e nella gestione del relativo modello organizzativo<sup>(11)</sup>.

Con specifico riferimento alla borsa continua del lavoro, l'impianto del decreto legislativo rifugge invece da una logica di mera ripartizione di competenze tra Stato e regioni. Una logica, a ben vedere, fuorviante in quanto, così facendo, si sarebbe finito con l'alimentare un arido dibattito sulla esatta interpretazione del regime di competenze definito

---

<sup>(10)</sup> Il profilo della regolazione di struttura, in contrapposizione alla regolazione direzionale, è introdotto in termini generali nello studio di J. KAY, J. VICKERS, *Riforma della regolamentazione: una valutazione*, in G. PENNELLA, *Regolazione e/o privatizzazione*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1992, 85-136, spec. 88 e 103-105 ed è poi stato sviluppato con riferimento al mercato del lavoro nel mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, spec. 212 ss.

<sup>(11)</sup> Per l'invito a impostare in modo pragmatico la questione del riparto di competenze Stato-regioni alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione cfr. M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *DRI*, 2002. n. 2, 157.

nel nuovo Titolo V della Costituzione. Tenendo in considerazione la circostanza, non di poco conto, che la lettera del nuovo articolo 117 della Costituzione è sul punto alquanto ambigua, lo schema del decreto legislativo riflette piuttosto un atteggiamento pragmatico e di tipo funzionale/collaborativo <sup>(12)</sup>, volto cioè alla realizzazione di un sistema aperto di incontro tra domanda e offerta di lavoro; un sistema tale cioè, al di là della esatta identificazione del livello (nazionale o regionale) di regolazione, da non porre limiti e vincoli di alcun genere all'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale come chiaramente dispone l'articolo 120 della Costituzione.

È in questo senso che va letta la norma chiave su cui poggia l'intera disciplina sulla organizzazione del mercato del lavoro contenuta nello schema di decreto legislativo, e cioè l'articolo in cui si dispone la costituzione di una borsa continua nazionale del lavoro « a garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, e nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione stessa ». In questa prospettiva, la borsa continua nazionale del lavoro sarà liberamente e direttamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e dovrà essere consultabile da un qualunque punto della rete. I lavoratori e le imprese avranno infatti la facoltà di « inserire nuove candidature o richieste di personale direttamente e senza rivolgersi ad alcun intermediario da qualunque punto di rete attraverso gli accessi appositamente dedicati da tutti i soggetti pubblici e privati, autorizzati o accreditati ».

È questa, in effetti, l'unica soluzione che, nel prevedere la totale apertura agli utenti senza filtro alcuno, consente di superare in radice la rigida ripartizione di competenze Stato-regioni. La borsa continua nazionale del lavoro sarà infatti alimentata da tutte le informazioni utili a tale scopo immesse liberamente e direttamente nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia dagli stessi lavoratori e dalle imprese. In questa ottica, è bene chiarire, il problema della esatta ripartizione delle competenze tra Stato e regioni è superato perché, attraverso la totale apertura agli utenti, il vero *dominus* del mercato sarà il mercato stesso e questo nella prospettiva di massima libertà e sussidiarietà del sistema <sup>(13)</sup>. Il rapido sviluppo della

---

<sup>(12)</sup> Sul nuovo modello di organizzazione del mercato cfr. il contributo di G.P. SASSI nella Parte I, Sez. A di questo Commentario.

<sup>(13)</sup> Sul punto, cfr. M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in questo volume.

borsa lavoro può in effetti avvenire solo se non si disperdono le risorse in una moltiplicazione di sistemi informatici (moltiplicazione peraltro già in atto).

Sul piano organizzativo l'ipotesi più semplice e al tempo stesso convincente è dunque quella che distingue tra una area aperta, dove domanda e offerta si incontrano liberamente secondo standard prefissati, e un livello rilasciato agli intermediari pubblici e privati finalizzato alla erogazione di servizi (politiche attive e intermediazione) secondo le caratteristiche proprie. Questo è l'unico modello compatibile con la borsa lavoro nazionale. Modelli alternativi, soprattutto se basati su snodi regionali e filtri all'accesso alla borsa, avrebbero consentito di produrre, al massimo, uno scambio di informazioni tra operatori, ma non dare luogo a una vera borsa continua nazionale del lavoro.

### **3. Il problema della « tenuta » di un modello aperto di borsa lavoro e la (falsa) questione della ripartizione delle competenze Stato-regioni.**

Rispetto al profilo della ripartizione delle competenze Stato-regioni <sup>(14)</sup> rispetto a un modello aperto e senza filtri di borsa continua nazionale del lavoro esiste in effetti un solidissimo sostegno sul piano costituzionale. L'articolo 120 della Costituzione — espressamente richiamato nel testo dello schema di decreto legislativo — stabilisce espressamente che le regioni non possono limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale: una conferma, questa, che non solo il mercato del lavoro è nazionale, e con esso anche la borsa lavoro, ma anche che il lavoratore ha diritto di muoversi fisicamente o virtualmente sull'intero territorio nazionale senza filtri o barriere regionali.

In questa logica, coerente con la prospettiva sopra indicata di un sistema integrato di servizi per l'impiego, è evidente che il grado di diffusione delle informazioni da immettere nel sistema informativo lavoro sarà determinato dallo stesso utente, che potrà anche decidere se veicolare il proprio recapito o se indicare un intermediario, pubblico o privato, come referente della propria candidatura al lavoro, in modo da garantire piena effettività del suo diritto all'accesso al lavoro, per un

---

<sup>(14)</sup> Sulla questione della ripartizione di competenze tra Stato e regioni, si veda il contributo in questa stessa sezione di S. SCAGLIARINI.

verso, ed evitare defatiganti quanto sterili discussioni ideologiche sulla titolarità delle informazioni, per l'altro verso.

Questo spiega una delle principali innovazioni dal decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, nel regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti. Gli operatori pubblici e privati, accreditati o autorizzati, non soltanto avranno l'obbligo di interconnessione alla borsa lavoro e l'obbligo di conferire alla stessa borsa lavoro i dati acquisiti, in base alle indicazioni rese dai lavoratori e dalle imprese riguardo l'ambito temporale e territoriale prescelto; per rafforzare l'effettività del diritto costituzionale al lavoro è infatti anche previsto che uno dei criteri per la concessione della autorizzazione a operare nel mercato del lavoro sarà il rispetto di quelle disposizioni dello schema di decreto legislativo a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da essi stessi indicato.

Ovviamente, se si accetta il principio che imprese e lavoratori possono liberamente incontrarsi, anche senza il filtro di intermediari, tutte le informazioni rilevanti per facilitare l'incrocio dovranno essere rese disponibili. L'utilizzo del sistema di borsa del lavoro da parte delle imprese e degli intermediari è, in effetti, l'unico modo per intercettare le dinamiche reali del mercato del lavoro e fornire strumenti di intervento per realizzare politiche attive (emersione, supporto alle fasce deboli, ecc.) localizzate. L'assenza di visibilità e apertura agli utenti, per contro, relegherebbe il sistema a uno strumento passivo di mera registrazione degli eventi.

Nella borsa lavoro il ruolo del soggetto nazionale non potrà dunque essere solo quello di contribuire alla definizione degli standard, ma anche quello di garantire realmente, e non in teoria, l'integrazione dei sistemi locali presidiando, lo dice la legge delega, alcune funzioni di gestione: le semplificazioni amministrative, rapporti con gli enti previdenziali, i flussi di immigrazione, la scuola lavoro, ecc.

Del tutto inconferente, rispetto alla tenuta del modello, è l'articolo 3, comma 1, lett. *r*), della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pure spesso richiamato per sostenere la competenza regionale in materia di borsa lavoro, là dove individua tra le materie di competenza esclusiva dello Stato il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. La progettazione, lo sviluppo e la gestione di una borsa continua del lavoro aperta a tutti non possono in effetti ridursi a un mero problema tecnologico e informatico, perché la borsa lavoro è un vero e proprio mercato virtuale nazionale in cui avviene l'incontro tra domanda e

offerta di lavoro. Del resto, nel modello prospettato dallo schema di decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30, unico titolare dei dati è il singolo lavoratore o il singolo datore di lavoro che accedono al servizio informativo. Impostazione questa che consente di rigettare inutili e fuorvianti interpretazioni e disquisizioni volte ad affidare all'operatore (pubblico o privato) la titolarità dei dati.

Per dare luogo a una vera borsa continua nazionale del lavoro, la questione cruciale è stata dunque l'effettiva e totale apertura agli utenti, rispetto a cui il pubblico — ai diversi livelli territoriali — e il privato accreditato dovrebbero garantire l'aggiornamento effettivo delle informazioni di origine amministrativa discendenti dalle comunicazioni dei datori e dalla (eventuale) posizione degli individui nei confronti dei servizi dell'impiego

#### **4. La configurazione del modello.**

Detto che la borsa continua nazionale del lavoro è liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e dovrà essere consultabile da un qualunque punto della rete, occorre precisare che sul piano pratico gestionale la borsa continua nazionale del lavoro sarà costituita da una rete di nodi regionali articolata su un ambito nazionale e un ambito regionale.

A livello nazionale si opererà alla definizione degli standard tecnici nazionali e dei flussi informativi di scambio, alla interoperatività dei sistemi regionali, nonché alla definizione dell'insieme delle informazioni che consentano la massima efficacia e trasparenza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. A livello regionale, nel rispetto delle competenze proprie delle regioni di programmazione e gestione delle politiche regionali del lavoro, si procederà invece alla realizzazione dell'integrazione dei sistemi pubblici e privati, accreditati e autorizzati, presenti sul territorio, alla definizione e realizzazione del modello di servizi al lavoro. Le regioni verranno chiamate anche a svolgere un ruolo di cooperazione rispetto al problema della definizione degli standard nazionali di intercomunicazione.

Ciò detto, il coordinamento tra il livello nazionale e il livello regionale dovrà in ogni caso garantire, nel rispetto degli articoli 4 e 120 della Costituzione, la piena operatività della borsa continua nazionale del lavoro in ambito nazionale e comunitario. A tal fine il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si impegna a rendere disponibile — attraverso il ruolo di Italia Lavoro — l'offerta degli strumenti tecnici

alle regioni e alle province che ne facciano richiesta nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze.

## **5. Standard tecnici e flussi informativi di scambio.**

A un apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la cui emanazione è prevista entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, è demandato il compito di stabilire, in accordo con il Ministero della innovazione e della tecnologia, le regioni e le province Autonome, gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché le sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale.

Le basi informative costituite nell'ambito della borsa continua nazionale del lavoro, nonché le registrazioni delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e la registrazione delle attività poste in essere da questi nei confronti degli utenti per come riportate nella scheda anagrafico-professionale dei lavoratori, costituiranno peraltro la base statistica omogenea e condivisa per le azioni di monitoraggio dei servizi poste in essere da Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, richiama, a proposito della complessa questione della definizione degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio tra i sistemi, l'Accordo Stato-regioni-*Autonomie Locali* dell'11 luglio 2002, che rappresenta il documento di riferimento per la definizione del modello organizzativo e gestionale della borsa continua nazionale del lavoro.

Alla stregua dell'accordo del luglio 2002 — approvato alla unanimità, giova ricordare — al Ministero del lavoro verrà attribuita una funzione di supporto informativo alle politiche del governo, nonché, sul piano tecnico, la funzione di definire l'architettura generale del sistema, al fine di assicurarne l'unità e la coerenza complessiva soprattutto in relazione alla definizione degli standard e alla gestione della interoperabilità tra i nodi regionali e i sotto-sistemi locali. Alle regioni, oltre alla competenza di programmazione delle strategie con cui operare sul mercato del lavoro, viene affidato il compito di adottare soluzioni tecnologiche e operative e di mettere a regime l'infrastruttura necessaria. Alle province è infine attribuita la funzione di guida e di

coordinamento dei centri per l'impiego e della gestione dei loro sistemi informativi.

Sulla base di questo assetto sarà possibile delineare una infrastruttura informatica non gerarchia, ma anzi aperta e senza filtri, con piena integrazione dei soggetti pubblici e dei privati autorizzati-accreditati, imperniata, come afferma il testo dello schema di decreto, su nodi regionali e cioè su una « rete » di reti regionali, tra loro autonome ma che condividono protocolli di comunicazione e dizionari terminologici a garanzia della effettività del sistema <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> Per le modalità operative di implementazione del modello (modello dei servizi, strumenti applicativi e infrastrutture tecnologiche, componenti e articolazioni del sistema, ecc.) ancora valido è dunque il documento del *Dipartimento per le politiche del lavoro — Direzione generale per le reti informative e per l'osservatorio del mercato del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* su *Linee guida per rendere operativo in tempi brevi il Sistema informativo lavoro (SIL)*, pubblicato sul sito internet [www.minwelfare.it](http://www.minwelfare.it).



## LA CIRCOLAZIONE DELLE INFORMAZIONI SUL MERCATO E I PROFILI DI TUTELA DELLA *PRIVACY*

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. I profili di tutela della *privacy*. — 2. L'individuazione dei soggetti titolari del trattamento dei dati personali nella borsa continua nazionale del lavoro. — 3. Il diritto dei lavoratori al controllo sui propri dati personali.

### 1. I profili di tutela della *privacy*.

L'opera di ridefinizione del sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro delineata con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha sollevato alcuni profili problematici non solo in relazione alla individuazione del modello di regolazione del mercato del lavoro, ma anche con riferimento alla tutela della riservatezza dei lavoratori e, in generale, di tutti gli attori operanti nel sistema medesimo.

La soluzione accolta nel decreto è che sarà compito della Amministrazione centrale garantire la necessaria uniformità di disciplina e tutela del diritto alla *privacy* sull'intero territorio nazionale. Ciò, in ossequio al consolidato orientamento che vede la potestà normativa e regolamentare in materia di tutela del diritto alla riservatezza rientrare nelle competenze esclusive dello Stato *ex* articolo 117 Costituzione. Già nella lettera della legge delega, del resto, veniva previsto il mantenimento, da parte dello Stato, delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro, nonché la ridefinizione del regime di trattamento dei dati relativi all'incontro tra « domanda e offerta », nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675 <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> La legge 31 dicembre 1996, n. 675 è confluita nel Testo Unico in materia di trattamento dei dati personali attraverso il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 che entrerà in vigore, nella sua totalità, il 1 gennaio 2004. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, rinvia alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, quindi, nel citare le disposizioni del decreto attuativo della Legge Biagi si manterrà il riferimento alla legge

In questo senso si spiega la scelta di individuare a livello di normazione primaria i principi fondamentali in materia e di aver poi rimesso, a successivi decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali — acquisito, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675 <sup>(2)</sup>, il parere del Garante per la protezione dei dati personali — la definizione e la specificazione delle modalità di trattamento dei dati personali rilevanti ai fini del decreto in commento <sup>(3)</sup>.

Sarà infatti necessario prevedere una serie di disposizioni relative alle modalità di trattamento dei dati e alla organizzazione tra i diversi operatori pubblici e privati, quali, a titolo esemplificativo, l'individuazione della figura di titolare del trattamento, le modalità di scambio dei flussi di informazioni, anche ai fini della sicurezza, l'individuazione dei compiti e delle responsabilità, ecc.

Nel cercare in questa sede di offrire delle prime osservazioni e considerazioni e, magari, degli spunti di riflessione sul delicato tema della circolazione delle informazioni sul mercato del lavoro, ci si soffermerà in particolare su due problematiche che — a parere di chi scrive — meritano forse una particolare attenzione: l'individuazione dei soggetti titolari del trattamento dei dati personali nella borsa continua nazionale del lavoro, da un lato; il diritto dei lavoratori al controllo sui propri dati personali, dall'altro lato.

## **2. L'individuazione dei soggetti titolari del trattamento dei dati personali nella borsa continua nazionale del lavoro.**

Corre, infatti, l'obbligo di evidenziare una delle possibili questioni che, con ogni probabilità, dovrà essere affrontata nella pratica realizzazione del sistema della borsa continua nazionale del lavoro.

Si è visto nell'articolo che precede <sup>(4)</sup> come questa borsa verrà a costituirsi quale un enorme *data-base* in cui gli operatori del mercato potranno facilmente incontrarsi e scambiare, senza filtri o barriere, un

---

31 dicembre 1996, n. 675 e, in nota, si indicherà il rimando al Codice in materia di protezione dei dati personali (c.d. Codice della *privacy*). All'interno del testo, d'altra parte, il riferimento è effettuato al Codice della *privacy* quando non è contenuto nel testo del decreto in esame.

<sup>(2)</sup> Ora articolo 154, comma 4 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

<sup>(3)</sup> Cfr., tra gli altri, l'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

<sup>(4)</sup> Si veda il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

numero considerevole di dati tanto dei lavoratori quanto delle aziende interessate.

Se, da un lato, ciò porterà notevoli benefici in termini di efficienza nella ricerca di nuova occupazione, grazie, in particolare, alle potenzialità indiscusse delle nuove tecnologie e alla totale apertura agli operatori privati e, quindi, alla piena concorrenza, dall'altro, non possono parimenti essere sottovalutati gli enormi rischi connessi alla creazione di estese banche dati.

In questo contesto, sarà fondamentale individuare con chiarezza le figure soggettive di riferimento anche al fine di stabilire le misure di sicurezza da porre in essere affinché il sistema medesimo non venga facilmente violato da utilizzi illeciti o impropri.

Di preliminare importanza è, dunque, l'individuazione dei c.d. « titolari del trattamento », ossia quei soggetti (persone fisiche, giuridiche, Pubbliche Amministrazioni o enti) cui competono le decisioni in ordine alle finalità ed alle modalità del trattamento di dati personali, ivi compreso il citato profilo della sicurezza (cfr. articolo 4, comma 1, lett. f) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196).

Considerata la complessità del sistema globale dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e, più precisamente, il numero elevato degli operatori chiamati ad intervenire nonché della loro diversa natura giuridica (operatori privati e pubblici), sarebbe opportuna più di una riflessione sul punto, anche con riferimento al fatto che la scelta potrebbe avere conseguenze in ordine alla gestione più o meno uniforme del sistema medesimo.

È evidente, infatti, che nel momento in cui si optasse per un unico « titolare del trattamento », le scelte macro del sistema ricadrebbero a livello centrale.

Seppur ad una prima riflessione sembrerebbe auspicabile che si optasse per il riconoscimento in capo al Ministero del lavoro della qualifica di « titolare del trattamento », <sup>(5)</sup>, tale soluzione appare in realtà non percorribile per quanto di seguito brevemente esposto.

In primo luogo, per ragioni di costi che sarebbero di fatto inevitabili, ma anche per difficoltà di carattere organizzativo nonché per la

---

<sup>(5)</sup> Ove si optasse per detta soluzione (unico titolare), tutti gli operatori del sistema (ossia, le agenzie) potrebbero essere designati « responsabili del trattamento », ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. g) del Codice della *privacy*. Ciò eviterebbe di configurare come « comunicazione » qualunque trasferimento di informazioni tra gli operatori medesimi. In questa prospettiva, ossia al fine di riconoscere il ruolo di « tito-

conseguente assunzione in capo al Ministero (come titolare del trattamento) di ogni responsabilità per eventuali inadempimenti degli operatori, anche privati, del sistema.

Una seconda soluzione potrebbe essere quella di creare tanti « titolari » del trattamento, definendo in tal modo un sistema di « contitolarità del trattamento ». Detta opzione, se da un lato potrebbe avere alcuni vantaggi (ad esempio in ordine alla « comunicazione » dei dati, per la quale sarebbe comunque esclusa la necessità di richiedere il consenso) <sup>(6)</sup> presenta, in realtà, alcuni punti problematici. A titolo esemplificativo, la figura della « contitolarità » trova unicamente riscontro nella giurisprudenza del Garante (non è cioè prevista dal testo di legge) e presenta, pertanto, confini incerti. Tra l'altro, in alcuni casi potrebbe comportare anche difficoltà in ordine al rispetto della volontà dei lavoratori (tutti gli operatori sono « titolari » insieme del medesimo rapporto con il lavoratore) e comunque renderebbe « diffusa » la responsabilità circa eventuali comportamenti *contra legem* o inadempimenti.

Dato quanto sopra, si potrebbe pensare a una terza soluzione che vede configurato il sistema in modo che ogni operatore pubblico o privato sia « titolare » (separato) del trattamento dei dati dal medesimo raccolti.

In questo caso, lo scambio di informazioni tra i diversi operatori si configurerebbe come una « comunicazione », ma la stessa, così come la eventuale « diffusione », potrebbe rientrare nella previsione di cui all'articolo 24, comma 1, lett. *b*) del Codice della *privacy*, che esonera gli operatori privati dal richiedere uno specifico consenso qualora le suddette operazioni « siano necessarie per l'esecuzione di obblighi

---

larità » in capo al Ministero, potrebbe soccorrere, tra l'altro, anche la disposizione della « Legge Biagi » che, all'articolo 1, conferisce delega al Governo e, segnatamente, al Ministero del lavoro, per l'adozione di uno o più decreti legislativi per riformare il sistema dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anche mediante la « ridefinizione del regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, [...] ». Potrebbe farsi rientrare, infatti, nei fini « istituzionali » del Ministero quello di coordinare la riforma ridefinendo — come detto — il relativo regime di trattamento dei dati.

<sup>(6)</sup> Ove si optasse per la soluzione della « co-titolarità », ogni operatore pubblico o privato sarebbe « titolare » del medesimo trattamento. Quindi, si potrebbe sostenere che lo scambio di informazione tra i predetti operatori non configura una « comunicazione », ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. *l*) del Codice della *privacy*, con tutto ciò che ne deriva per una semplificazione degli scambi.

derivanti da un contratto del quale è parte l'interessato o per adempiere, prima della conclusione del contratto, a specifiche richieste » di quest'ultimo oppure, ai sensi di quanto stabilito dalla lettera *a*) della medesima disposizione normativa, ossia qualora le predette operazioni siano svolte « per adempiere un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria ».

Un discorso parzialmente diverso dovrebbe essere invece svolto per gli operatori pubblici, i quali ai sensi dell'articolo 19 del Codice della *privacy*, necessitano, per « comunicare e diffondere » dati personali, di un'espressa disposizione normativa che lo preveda.

Per i soggetti pubblici (nel caso di specie, gli enti locali, le università e gli istituti di scuola secondaria pubblici) vige, infatti, un regime diverso dai soggetti privati.

In estrema sintesi, i soggetti privati necessitano per il trattamento dei dati c.d. « comuni » del consenso informato degli interessati (documentato per iscritto). Per i dati sensibili, necessitano, invece, del consenso scritto degli interessati.

I soggetti pubblici (esclusi gli enti pubblici economici) possono, al contrario, trattare i dati comuni solo per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, nei limiti stabiliti dalla legge e dai regolamenti (ferma restando la necessità di fornire l'« informativa » ai sensi dell'articolo 13 del Codice della *privacy*).

Più precisamente, possono comunicare o diffondere i dati a soggetti pubblici (sempre esclusi gli enti pubblici economici) quando ciò sia previsto da norme di legge o di regolamento o risulti comunque necessario per lo svolgimento delle funzioni istituzionali. Possono invece comunicare o diffondere i dati a soggetti privati solo se ciò è previsto da norme di legge o di regolamento.

Per quanto concerne, poi, l'eventuale trattamento di dati sensibili (ad esempio, i dati relativi alle persone disabili o comunque i dati relativi ai lavoratori che possano in qualche modo rivelarne l'origine razziale, le convinzioni religiose, l'adesione a partiti o ad associazioni sindacali, nonché i dati idonei a rivelarne lo stato di salute e la vita sessuale), l'articolo 20, comma 1 del Codice della *privacy* stabilisce che i soggetti pubblici (sempre esclusi gli enti pubblici economici) possono trattare i predetti dati solo se autorizzati da espressa disposizione di legge, nella quale siano specificati i dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite.

In questo contesto, appare utile rammentare che l'articolo 20 del

decreto legislativo n. 135/1999 individua, tra le finalità di rilevante interesse pubblico (che legittimano il trattamento di dati sensibili da parte di soggetti pubblici), i trattamenti di dati volti alla applicazione della disciplina in materia di assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone portatrici di handicap. In particolare, tra i predetti trattamenti, l'articolo 20 ricomprende anche quelli svolti al fine di « curare l'integrazione sociale, l'educazione e l'istruzione del portatore di handicap, nonché il collocamento obbligatorio nei casi previsti dalla legge » (7).

Inoltre il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, individua (8) alcune attività che perseguono rilevanti finalità di interesse pubblico per le quali è autorizzato il trattamento dei dati sensibili da parte dei soggetti pubblici. In particolare, il Titolo IV dedicato ai trattamenti in ambito pubblico, al capo IV avente ad oggetto le finalità di rilevante interesse pubblico, articolo 74, individua, tra le altre, anche le attività socio assistenziali e le attività di supporto al « collocamento e all'avviamento al lavoro, in particolare a cura di centri di iniziativa locale per l'occupazione e di sportelli-lavoro ».

Dato il quadro sopra brevemente delineato e considerato che sono state individuate a livello normativo primario le rilevanti finalità di interesse pubblico, l'articolo 20, comma 3, del Codice della *privacy*, richiede, poi, ai fini di un legittimo trattamento dei dati da parte degli operatori pubblici, che siano identificati (e resi pubblici), i « tipi di dati e di operazioni ».

Si ritiene, pertanto, necessario che, qualora il Ministero del lavoro o le altre Amministrazioni Pubbliche non abbiano provveduto al riguardo, adottino — in via preliminare alla inizializzazione del processo — un decreto ministeriale o altro atto ritenuto opportuno, che indichi quanto sopra richiesto (9). Ciò, richiedendo, ai sensi dell'articolo 154, comma 4 del Codice della *privacy*, il necessario parere del Garante.

Alla luce del descritto ambito normativo, sembra potersi ritenere in gran parte risolutiva la disposizione contenuta nell'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la quale — nell'individuare, quanto ai soggetti pubblici, un regime particolare di « autorizzazione »

---

(7) Cfr. l'articolo 20, comma 2, lett. c) del decreto legislativo n. 135/1999.

(8) La determinazione legislativa è stata anticipata dal provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 1/P/2000, pubblicato in *G.U.* 2 febbraio 2000, n. 26, 31.

(9) Cfr. l'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

— dispone, pur esonerandoli da una serie di oneri di carattere giuridico finanziario stabiliti, per gli operatori privati, dagli articoli 4 e 5, «l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro». Con ciò, dando concreto riscontro a quanto richiesto dal summenzionato articolo 19 del Codice della *privacy*, circa il necessario presupposto normativo per il legittimo svolgimento di operazioni quali la «comunicazione» e la «diffusione» dei dati comuni da parte della Pubblica Amministrazione, nonché a quanto previsto dall'articolo 20 del Codice della *privacy*, per i dati sensibili. Ciò, fermo restando, la necessità di verificare se sia necessaria una ulteriore specificazione di carattere regolamentare, secondo le modalità sopra indicate.

### **3. Il diritto dei lavoratori al controllo sui propri dati personali.**

Premesso quanto sopra in merito alla descritta tematica di carattere generale, appare, altresì, doveroso soffermarsi su un altro profilo che merita sicuramente un certo approfondimento.

L'articolo 8 del decreto legislativo, nell'esplicitare l'ambito di diffusione dei dati, precisa un concetto fondamentale. Si legge, infatti, che «le agenzie per il lavoro e gli altri operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati assicurano ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati, e garantiscono l'ambito di diffusione dei dati medesimi indicati dai lavoratori stessi [...]».

La predetta precisazione, che in un certo modo riconosce al lavoratore il diritto di decidere in ordine al flusso dei propri dati, non è affatto banale.

Stante la possibile applicazione, nel caso di specie, delle esenzioni di cui alle lett. *a)* e *b)* dell'articolo 24, comma 1, del Codice della *privacy*, per le operazioni di comunicazione e diffusione da parte dei soggetti privati nonché della normativa di cui al citato articolo 19 del Codice della *privacy*, per gli attori pubblici, il lavoratore sarebbe potuto incorrere in una serie di difficoltà quanto al suo diritto fondamentale al «controllo sui propri dati».

Al riguardo, è utile ricordare, seppure in estrema sintesi, il processo evolutivo, più volte sottolineato anche dal Garante, circa il concetto di riservatezza.

Mentre, originariamente, essa era infatti intesa in una accezione particolarmente ristretta, come « *the right to be let alone* », ossia il diritto ad essere lasciati soli, ora, proprio a seguito della evoluzione tecnologica e, quindi, del conseguente aumento esponenziale delle possibilità di diffusione e perdita delle « tracce » dei propri dati, il diritto alla *privacy* è divenuto sostanzialmente il « diritto al controllo sulle proprie informazioni ».

L'importanza di questo passaggio è facilmente comprensibile nel momento in cui ci si soffermi a riflettere sulle conseguenze che l'utilizzo improprio o « eccedente » dei dati di una persona può causare alla medesima.

Si pensi, ad esempio, alla diffusione di informazioni personali relative a un lavoratore in cerca di nuova occupazione nel medesimo ambito geografico o merceologico dell'azienda presso la quale l'interessato medesimo sta attualmente lavorando.

Da ultimo un breve cenno merita, altresì, la disposizione di cui all'articolo 10 del decreto, la quale, nel riprendere un concetto già noto alla normativa lavoristica <sup>(10)</sup>, lo attualizza e lo amplia anche con riguardo ai principi fondamentali stabiliti in materia di tutela della riservatezza.

E infatti, al fine di evitare atteggiamenti discriminatori ma anche, generalmente, per svolgere correttamente indagini o effettuare preselezioni, viene posto non solo il divieto agli attori pubblici e privati di trattare, anche con il loro consenso, i dati sensibili dei lavoratori (quali, ad esempio, l'affiliazione sindacale, l'orientamento sessuale, ecc.), ma viene, altresì, fatto divieto di trattare qualsiasi dato personale (anche « comune »), che non sia strettamente attinente alle attitudini professionali e all'inserimento lavorativo del soggetto medesimo. Ciò, in ossequio al principio di « finalità del trattamento », che costituisce uno dei requisiti fondamentali per la liceità del trattamento medesimo.

È opportuno comunque mettere in evidenza che lo stesso legislatore ha posto un limite alla descritta regola, stabilendo che il divieto può essere « derogato » nel momento in cui l'informazione di cui si controverte sia « essenziale e determinante » ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa.

Quanto, poi, agli altri requisiti di correttezza del trattamento, quali, ad esempio, l'esattezza, il necessario aggiornamento, la completezza, la

---

<sup>(10)</sup> Cfr. l'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori.



conservazione dei dati non oltre il tempo necessario, essi dovranno essere oggetto della futura normazione delle Amministrazioni chiamate ad attuare lo schema di decreto legislativo. Si dovranno, pertanto, attendere i successivi regolamenti ministeriali per esprimere, con concretezza, un giudizio di valore complessivo sull'effettivo rispetto dei principi di riservatezza dei lavoratori nel nuovo modello di organizzazione del mercato del lavoro.

## 8.

# LE FORME SPERIMENTALI DI RACCORDO TRA PUBBLICO E PRIVATO: L'ARTICOLO 13 DEL DECRETO LEGISLATIVO 10 SETTEMBRE 2003, N. 276

LUIGI DEGAN, PATRIZIA TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Contesto di riferimento. — 2. La riforma del mercato del lavoro. — 3. Obiettivi generali. — 4. Normativa generale. — 5. Il sistema delle convenzioni. — 6. Modello funzionale. — 7. Le sanzioni per il lavoratore.

### 1. Contesto di riferimento.

In Italia l'accompagnamento al lavoro è il fine perseguito da alcuni soggetti pubblici, i centri per l'impiego, ed alcuni soggetti privati, le agenzie che forniscono lavoro in affitto a tempo determinato. In particolare, i centri per l'impiego controllano attualmente poco più del 4 per cento dell'incontro domanda/offerta di lavoro e, in molte aree del Paese, offrono dei servizi la cui qualità non è adeguata agli standard europei. Le agenzie di lavoro interinale, invece, hanno un ambito di azione limitato in quanto forniscono solamente lavoro a tempo determinato e, normalmente, per qualifiche e competenze particolarmente appetibili sul mercato.

In questo contesto, caratterizzato da una scarsa efficacia dell'azione degli attori pubblici del mercato del lavoro al perseguimento del fine del superamento del problema della disoccupazione, la Legge Biagi ha delegato il Governo a definire delle forme di raccordo tra il pubblico e il privato, al fine di stimolare il miglioramento dei servizi di accompagnamento al lavoro a vantaggio dei soggetti in cerca di occupazione. Quello che si vuole evitare, insomma, è un mercato duale: quello delle professionalità medio-elevate, gestito da operatori privati, da un lato, e quello delle basse professionalità e delle fasce deboli affidato esclusivamente al servizio pubblico, dall'altro lato.

A questo quadro vi è da aggiungere che gli strumenti di *welfare* esistenti, quali ad esempio i sussidi ai disoccupati, hanno comportato il

più delle volte un atteggiamento disinteressato dei soggetti beneficiari a cercare una occupazione. L'importante problema della passività che taluni soggetti dimostrano verso l'inserimento lavorativo, si avverte soprattutto nelle regioni più svantaggiate d'Italia, ove l'odierno sistema degli ammortizzatori sociali rischia di demotivare i soggetti dalla ricerca di una collocazione stabile, incentivando così il lavoro sommerso. Inoltre, il mercato e l'organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con velocità sempre crescente mentre non è avvenuto altrettanto per la regolazione dei rapporti di lavoro <sup>(1)</sup>.

## 2. La riforma del mercato del lavoro.

L'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si fonda sul presupposto in forza del quale, per favorire il collocamento dei lavoratori svantaggiati, risulta necessario integrare le competenze e le capacità degli attori pubblici e privati del mercato del lavoro. In particolare, l'azione prevista è diretta ad incentivare l'agenzia privata di somministrazione alla presa in carico della persona in cerca di occupazione, stimolandola attraverso un sistema di convenienze basato sulla previsione di alcune deroghe alla disciplina generale in materia di somministrazione, applicabili a quelle agenzie del lavoro che si facciano carico di lavoratori caratterizzati da difficoltà all'inserimento lavorativo <sup>(2)</sup>.

In particolare, in tali casi non troverà applicazione il principio di parità di trattamento previsto nella disciplina ordinaria della somministrazione di manodopera. Tale deroga va considerata in relazione alle finalità perseguite e giustificata grazie ad un atteggiamento attivo dell'agenzia di somministrazione nel farsi carico delle categorie di « lavoratori svantaggiati » <sup>(3)</sup>. L'atteggiamento di presa in carico del

---

<sup>(1)</sup> M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001), 150.

<sup>(2)</sup> Cfr., sulla c.d. agenzia sociale, M. BIAGI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, 301 ss.

<sup>(3)</sup> Per la definizione di « lavoratore svantaggiato » lo schema di decreto rinvia al Regolamento n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 della Commissione Europea in materia di incentivi economici all'occupazione. Alla stregua di questi regolamenti per lavoratore svantaggiato si intende: « ... qualsiasi persona che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro (...): qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che

soggetto svantaggiato da parte dell'agenzia non si presume infatti a priori, ma va dimostrato attraverso la presenza, nel rapporto con il lavoratore, di peculiari elementi: un piano individuale di inserimento, la presenza di un tutore, una attività formativa finalizzata alla riqualificazione del soggetto e infine, un contratto di assunzione di durata non inferiore a sei mesi. Gli elementi suddetti sono essenziali per determinare una effettiva assunzione di responsabilità da parte dell'agenzia di somministrazione nei confronti del lavoratore e potersi quindi valere delle agevolazioni previste dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003.

Ulteriore misura di incentivo al raccordo tra soggetto pubblico e soggetto privato è la possibilità per l'agenzia di somministrazione di poter detrarre dal trattamento retributivo dovuto al lavoratore, e per un periodo massimo di dodici mesi, quanto da esso percepito a titolo di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, a titolo di indennità di mobilità o alta indennità o sussidio collegato allo stato di disoccupazione o inoccupazione. Per poter usufruire di tale incentivo tuttavia è necessario un requisito ulteriore rispetto a quelli sopra indicati, ovvero che la stessa agenzia abbia stipulato con il lavoratore un contratto di lavoro della durata di almeno nove mesi.

### **3. Obiettivi generali.**

In particolare, l'attenzione del legislatore delegato, all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, è diretta ad intervenire

---

non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente; qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente della Comunità per assumervi un lavoro; qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare la possibilità di ottenere un'occupazione stabile; qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa (...); qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico; qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; qualsiasi persona con più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni d'età; qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza dalla legge nazionale; qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva (...); qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II (...) ».

nei settori di maggior disagio sociale, in quanto l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati è stato oggetto di risultati poco soddisfacenti ed efficaci nell'esperienza attuata in questi anni dalle agenzie pubbliche e private esistenti sul territorio. Questi soggetti hanno più difficoltà ad entrare nel mercato in quanto si trovano in uno stato di bisogno, determinato da ragioni socio-economiche e da fattori e condizioni che ne determinano uno stato di marginalità ed esclusione sociale (4). In queste condizioni la disoccupazione diventa causa di effetti debilitanti di vasta portata sulla libertà, l'iniziativa e la capacità di una persona, contribuendo all'esclusione ed indebolendo la vita relazionale, la capacità di cavarsela da soli, la fiducia in sé e la salute psicologica e fisica (5).

L'atteggiamento di favore, espresso dal legislatore, nei confronti dei lavoratori svantaggiati, non può e non deve, a parere di chi scrive, essere considerato in contrasto con il principio di uguaglianza o con le regole di parità di trattamento. Da una attenta analisi si rileva infatti come un utilizzo formalistico del suddetto principio avrebbe come unica conseguenza la conservazione della disuguaglianza a favore di quei lavoratori che già detengono una posizione di vantaggio sul mercato (6). Per tale ragione sono giustificabili e condivisibili le scelte di derogare all'ordinaria disciplina del rapporto di somministrazione a favore di particolari categorie di lavoratori.

#### 4. Normativa generale.

Per usufruire delle deroghe di cui sopra, creando un modello efficiente di raccordo pubblico-privato, il decreto attuativo rimanda alla normativa regionale che meglio dovrà disciplinare in coerenza con le competenze delle regioni in materia di mercato del lavoro stabilite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. È quindi rimesso alla competenza delle regioni il compito di fissare le modalità concrete per l'attivazione di tale raccordo. Tale richiamo non è nuovo all'ordina-

---

(4) R. GIORGETTI, S. TRAPANI, *Un possibile modello sperimentale di Agenzia Sociale sul territorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

(5) Così: A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.

(6) M. BIAGI, *Patto Milano Lavoro: un'intesa pilota*, ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 73. Si trova anche in P. ICHINO, *Replca al convegno di Trento sulle nuove forme del decentramento produttivo*, in RIDL, 1999, III, 903 ss.

mento italiano che fin dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in attuazione della legge 15 marzo 1997 n. 59, aveva disposto il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato.

## **5. Il sistema delle convenzioni.**

In attesa della regolamentazione regionale, il legislatore garantisce comunque l'applicabilità della norma. Si afferma infatti che durante il periodo transitorio le agenzie di somministrazione potranno avvantaggiarsi, nel collocamento dei lavoratori svantaggiati, delle deroghe previste dal comma 1 dell'articolo 13, stipulando con gli enti regionali e i servizi pubblici per l'impiego apposite convenzioni. All'interno di tali convenzioni, dovranno essere definiti con precisione ruoli e funzioni degli operatori — pubblici e privati — nella erogazione delle diverse tipologie di servizi e nella gestione del relativo modello organizzativo, prevedendo anche uno specifico sistema di convenienze e sanzioni per le agenzie di somministrazione stipulanti.

Dall'altra parte il legislatore prevede altresì la possibilità, per gli enti locali, di costituire delle autonome agenzie che, ricorrendo alla collaborazione di privati accreditati, potranno operare, ai sensi del comma 1 dell'articolo 13, per il collocamento dei lavoratori svantaggiati avvalendosi delle deroghe previste per le ordinarie agenzie di somministrazione. Tali servizi saranno organizzati sulla base di convenzioni stipulate dall'ente locale con i privati accreditati, anche mediante l'ausilio delle Agenzie tecniche del Ministero.

## **6. Modello funzionale.**

Particolarmente importante, all'interno del modello di raccordo pubblico privato previsto dall'articolo 13, risulta essere il momento dell'assunzione del lavoratore, che costituisce la c.d. presa in carico dello stesso. La presa in carico è un concetto che va necessariamente approfondito in questa sede poiché è da considerarsi elemento indispensabile dell'azione sulla domanda che dovrà essere attivata dalle agenzie che decidano di godere delle facilitazioni offerte dal legislatore. I soggetti destinatari delle azioni di cui all'articolo 13 rilevano maggiore difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro in quanto si trovano, come

già ricordato, in uno stato di bisogno, determinato da ragioni socio-economiche e da fattori e condizioni che ne determinano uno stato di marginalità ed esclusione sociale. Per agire, superando le problematiche menzionate, attivando una politica per l'occupazione efficiente e capace di rispondere alle necessità del disoccupato, l'azione dell'agenzia di somministrazione dovrà necessariamente essere incentrata sulla *presa in carico* del soggetto nella sua globalità, attivandosi per la soluzione non solo delle problematiche occupazionali bensì interessandosi anche di tutte le cause che portano, o hanno portato, il soggetto a trovare difficoltà nell'inserimento al lavoro ed impegnandosi, in questo senso, anche per una sua riqualificazione professionale sviluppandone le attitudini e capacità attraverso idonei interventi formativi.

Il nuovo modello di raccordo, nelle intenzioni del legislatore delegato, è progettato immaginando un sistema di azioni integrate:

- *azioni di sistema* per la costruzione di una *rete territoriale* che sia capace di creare conformità attorno agli obiettivi da raggiungere;
- *azioni rivolte all'offerta* che sviluppino al meglio i rapporti con i destinatari dei progetti individuali;
- *azioni rivolte alla domanda* per favorire la collaborazione con le imprese ragguagliandole sulle convenienze del modello.

— *Le azioni di sistema territoriali.* Il modello di raccordo disciplinato all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si basa su *azioni di sistema* complementari tra loro, attuate per l'integrazione delle funzioni del soggetto pubblico con quelle dei privati accreditati (7), facilitando, attraverso la condivisione degli obiettivi, la creazione di un efficace connessione tra operatori.

Al fine di costituire un'adeguata rete territoriale capace di creare un ampio consenso attorno agli obiettivi condivisi dalle parti, fondamentale risulta la stipula di una Convenzione tra ente pubblico e

---

(7) Si tratta di soggetti iscritti all'albo delle agenzie per il lavoro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in quanto autorizzati alla somministrazione di manodopera, ed accreditati attraverso un procedimento regionale che ne riconosce l'idoneità ad erogare servizi di lavoro. Si ricordi nel merito l'articolo 4 del decreto legislativo 297/2002, che salva la competenza delle regioni a «definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni che i servizi competenti (...) effettuano al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata», e che stabilisce veri e propri *standard minimi* per le attività suddette, desumibili altresì dagli indirizzi comunitari e dalle risultanze del confronto con gli attori istituzionali e con le parti sociali.

privato. Tale Convenzione <sup>(8)</sup> mira alla creazione di un soggetto giuridico nuovo, operante su materie diverse tra loro — assistenza sociale, servizi di orientamento, collocamento, formazione — ma complementari e necessarie per rispondere in modo efficace alle esigenze del disoccupato.

La Convenzione dovrà disciplinare il rapporto tra i diversi promotori dell'azione territoriale: l'ente locale, l'agenzia tecnica del ministero e le agenzie private accreditate, ripartendo le specifiche competenze ed individuando un sistema di convenienze per quei privati accreditati che vogliano attivarsi con l'ente locale per il collocamento dei soggetti in difficoltà.

— *Azioni di sistema sull'offerta*. Il modello previsto dal legislatore delegato non perde di vista i soggetti destinatari delle azioni in oggetto in quanto attorno ad essi ruota l'intero sistema. Va innanzitutto rammentato che tali soggetti sono, per lo più, abituati a ricevere assistenza da parte del sistema di *welfare*, caratterizzati da poca capacità progettuale e scarsa dimestichezza con il mondo del lavoro regolare, posti quindi in una situazione di « disoccupati a vita » <sup>(9)</sup>.

Solo cogliendo la multidimensionalità dei bisogni della persona possono essere sradicate le motivazioni che spingono il soggetto a restare passivo di fronte alla ricerca di un'occupazione. E, proprio dal bisogno di rispondere a tali necessità personali, nasce l'idea di un'azione fondata sulla *presa in carico* del soggetto e la previsione di « piani individuali di inserimento ». Il piano individuale elaborato dal tutore, figura che si analizzerà meglio in seguito, prevede, per ogni soggetto, uno specifico percorso di accompagnamento e riqualificazione finalizzato al rientro nel mercato. Risulta difficile pensare ad un'azione che prenda in considerazione esclusivamente le problematiche occupazionali, senza farsi carico di ciò che provoca l'inadeguatezza, reale o presunta, del soggetto al mercato. Per una *presa in carico* efficace, si prevede la progettazione di un *piano individuale* che stabilisca il percorso di riqualificazione sia personale sia professionale della persona. Il piano individuale sviluppandosi, oltre che dal punto di vista delle politiche occupazionali, anche rispetto alle eventuali problemati-

---

<sup>(8)</sup> Le regioni, i centri per l'impiego e le agenzie tecniche del Ministero potranno attraverso tali convenzioni avere la possibilità di costituire appositi soggetti giuridici che, in convenzione con le agenzie di somministrazione del lavoro, si attiveranno per il collocamento dei lavoratori svantaggiati.

<sup>(9)</sup> R. GIORGETTI, S. TRAPANI, *op. cit.*



che sociali di cui il soggetto può essere portatore, risulta indispensabile per un efficace e duraturo reinserimento del lavoratore nel mercato, combattendo la disoccupazione causata dall'impossibilità, per motivi oggettivi e soggettivi <sup>(10)</sup>, di trovare una collocazione stabile.

La presa in carico e la stesura del piano individuale avvengono successivamente all'assunzione, da parte del lavoratore, dell'impegno a dimostrarsi attivo e cooperativo all'interno del piano individuale. Affinché la persona assuma, nei confronti dell'agenzia, una maggiore consapevolezza e responsabilità del percorso da seguire per il suo reinserimento, dovrà essere prevista la stipula di un *patto* tra l'agenzia sociale e il destinatario delle azioni.

Altresì necessario per l'efficacia del piano individuale risulta essere il coinvolgimento di un *tutore professionale* <sup>(11)</sup>, responsabile dell'individuazione e della realizzazione del progetto. Il tutore, figura cardine del sistema che si definirà al meglio in sede pratica, è chiamato a svolgere funzioni di accompagnamento lungo tutto il percorso di riqualificazione e primo collocamento. Questa figura professionale, avvicinandosi ai soggetti svantaggiati e costituendo con loro un rapporto di fiducia, potrà diminuire le possibilità di abbandono da parte di coloro che, se lasciati a se stessi, rischierebbero di fuoriuscire definitivamente dal mercato del lavoro, rientrando così nel sistema degli ammortizzatori sociali.

— *Azioni di sistema sulla domanda.* Le azioni previste per i lavoratori, dovranno necessariamente essere integrate con *azioni rivolte alla domanda* ovvero attività dirette ad incentivare le imprese all'assunzione dei lavoratori svantaggiati. Attraverso l'offerta di servizi di *counselling* quali: il supporto nella selezione, la riqualificazione del soggetto

---

<sup>(10)</sup> «...(L'occupazione) è indubbiamente un problema che richiede un impegno straordinario da parte di tutti anche per i rischi di coesione che una disoccupazione elevata determina. Ma è bene tenere presente che la mancanza assoluta di lavoro riguarda un numero importante ma relativamente ristretto di soggetti. I servizi pubblici e privati per l'impiego avranno sempre di più a che fare con una mancanza relativa di lavoro, quella di chi giudica insoddisfacente il proprio inserimento lavorativo e si considera disoccupato al fine di beneficiare delle prestazioni di *welfare*, quella di chi dispone di tempo per altri impegni di lavoro e/o non riesce a far fronte con i suoi mezzi alle esigenze proprie o del suo nucleo familiare...»; Così L. FORLANI, *Lavoro e occupazione alle soglie del 2000*, in *GLav*, 1999, n. 21, 45.

<sup>(11)</sup> La figura del tutore, fondamentale per la riuscita del percorso individuale deve avere un profilo professionale specifico: deve saper analizzare i bisogni, costituire il progetto individuale, concertare gli interventi e monitorarli, relazionarsi con gli attori coinvolti. In merito a questo punto si veda anche R. GIORGETTI, S. TRAPANI, *op. cit.*

per sviluppare doti spendibili all'interno dell'azienda utilizzatrice e attraverso sgravi contributivi, potranno facilitarsi le assunzioni di quei soggetti nei confronti dei quali normalmente si rilevano forti pregiudizi. Anche nei confronti dell'azienda è necessaria la previsione di un sistema di sanzioni che garantisca la partecipazione effettiva dell'azienda al piano professionale del lavoratore, in particolare si può ipotizzare un rimborso degli incentivi percepiti, maggiorati a titolo sanzionatorio, in caso di ingiustificato recesso dal rapporto.

## **7. Le sanzioni per il lavoratore.**

Oltre all'impegno assunto da parte delle agenzie di somministrazione, un impegno è richiesto anche ai lavoratori interessati dalle misure di cui all'articolo in oggetto.

Per incentivare l'impegno di tali soggetti il legislatore statuisce, a titolo di sanzione per il lavoratore che non dimostri di attivarsi per facilitare all'operatore il loro collocamento, che lo stesso decadrà da qualsiasi trattamento a titolo di mobilità, indennità di disoccupazione o altro sussidio qualora rifiuti di attivarsi all'interno del progetto individuale o qualora si rifiuti di frequentare, o non frequenti regolarmente, un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione. Il lavoratore inoltre potrà essere escluso dai sussidi economici di cui sopra anche qualora non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore al 20 per cento rispetto a quello della mansione attuata in precedenza e nel caso in cui tale mansione sia congrua rispetto alle competenze professionali del soggetto e situata in un luogo raggiungibile al massimo in 80 minuti con mezzi pubblici, da quello di residenza.

Anche qualora il soggetto non abbia comunicato, ai sensi dell'articolo 8, commi 4 e 5, del decreto legge 21 marzo 1988 n. 86, l'assunzione presso l'agenzia di somministrazione alla sede INPS competente, questi decade dal trattamento di integrazione salariale al quale era precedentemente sottoposto. In questo caso, e nel caso di rifiuto del lavoratore a sottoporsi al piano individuale o a corsi di formazione professionale, spetta all'agenzia di somministrazione comunicare al servizio INPS e ai servizi competenti i nominativi di coloro che devono ritenersi decaduti dai trattamenti previdenziali. Dopo tale comunicazione il servizio sospende temporaneamente l'erogazione dei trattamenti dandone comunicazione al lavoratore, cosicché questi possa ricorrere entro 30 giorni alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competente.

**NUOVE OPPORTUNITÀ DI INCLUSIONE PER  
I « DIVERSAMENTE ABILI »: L'ARTICOLO 14 DEL  
DECRETO LEGISLATIVO 10 SETTEMBRE 2003, N. 276**

SERGIO ROSATO

SOMMARIO: 1. Contesto di riferimento. — 2. La riforma del mercato del lavoro. — 3. Il ruolo della cooperazione sociale. — 4. Obiettivi generali. — 5. Obiettivi specifici. — 6. Modello funzionale. — 7. Criticità del progetto. — 8. Conclusioni.

### **1. Contesto di riferimento.**

Sarebbe riduttivo considerare l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 un tema di minor rilievo nel contesto generale della ambiziosa riforma del mercato del lavoro appena varata.

Finora le prime reazioni ed i primi commenti hanno principalmente focalizzato l'aspetto, certamente importante ma non principale, che riguarda la possibilità per le imprese di assolvere in parte ai loro obblighi nei confronti dei disabili conferendo commesse di lavoro alle cooperative sociali di tipo B. In tal senso esso è stato osannato o demonizzato, nella pura logica degli opposti estremismi, che lo etichettano da un lato come un mero strumento di flessibilità, dall'altro come un ulteriore arretramento nella difesa dei diritti dei disabili.

In realtà l'articolo 14 si colloca nel quadro della riforma come una norma fondamentale per migliorare gli strumenti di inclusione nel mercato del lavoro, interessando almeno tre aspetti cruciali di una strategia che mira a modernizzare il mercato del lavoro secondo le linee guida definite a livello europeo.

Il *primo* di tali aspetti riguarda il grande tema di come si possa « coniugare una politica di sviluppo e di competitività di un territorio senza accrescere le disuguaglianze anzi migliorando le condizioni di vita dei soggetti svantaggiati », tramite meccanismi di inclusione. In tal senso l'articolo 14, come argomenteremo in seguito, si muove nella logica di introdurre politiche di sostegno per l'inserimento al lavoro dei

soggetti svantaggiati non fondati solo su diritti, che nel concreto si rilevano di fatto inesigibili, ma basati su effettive opportunità.

Il *secondo* aspetto attiene al « modello di servizi » che, secondo il principio di sussidiarietà, sia idoneo a supportare le nuove politiche. In tal senso la norma indica la via del raccordo tra operatori dei servizi pubblici e operatori privati, con il concorso delle parti sociali, delineando un sistema di rete basato sulla condivisione degli obiettivi, delle regole di funzionamento e della cooperazione gestionale.

Il *terzo*, ma di estrema rilevanza, è l'aspetto relativo ad una possibile via di « riforma del vecchio *welfare* », fin qui concepito prevalentemente in chiave assistenziale o di risposta a posteriori agli squilibri del mercato del lavoro. L'articolo 14 viceversa si colloca pienamente all'interno di una visione moderna di *workfare*, vale a dire come strumento di azione preventiva in chiave promozionale e non assistenziale.

Lungo questi pilastri, come corollari, si delineano ulteriori elementi di straordinaria attualità, tutti contenuti nella Legge Biagi e sui quali nella nostra regione si sta sviluppando un interessante dibattito. Ne cito alcuni quali:

— *il ruolo dell'impresa sociale*: il non profit come modello organizzativo dei servizi in grado di superare i limiti dei servizi pubblici e le controindicazioni dei servizi privati commerciali;

— *il ruolo sociale dell'impresa*: non come moda ma come necessità;

— *l'open system enterprise*: rete di piccole aziende imprenditorialmente autonome ma integrate tra di loro;

— *i processi di outsourcing* come fattore di competitività delle imprese ma anche di sviluppo di nuova imprenditorialità;

— *lo sviluppo dei servizi alla persona*: in un mercato capace di soddisfare bisogni e di utilizzare risorse (capovolgendo la logica attuale di bisogni non soddisfatti e risorse non utilizzate);

— un modello di *partnership tra enti locali e cooperazione sociale*: per l'attuazione dei piani di zona.

Il carattere sperimentale che la nuova normativa riveste (articolo 86, comma 12) costituisce una ulteriore sfida ad avviare tempestivamente un confronto sulle cose da fare, rendendo esplicita la *vision* che ha ispirato il progetto e portando al confronto e alla condivisione le elaborazioni già realizzate in via progettuale.

Non si può, infatti, disconoscere che, seppur in un contesto evolutivo quale quello sopra delineato, la misura introdotta dall'articolo 14 abbia le sue radici nelle esperienze maturate in questa provincia a partire dai primi anni Novanta sul terreno specifico dell'inserimento

lavorativo dei disabili. Esperienze rese possibili da un contesto socio-economico ed istituzionale in grado di coniugare capacità di analisi e di proposta con il coraggio dell'innovazione e del rischio che questa comporta.

La riforma del collocamento obbligatorio, introdotta nel nostro ordinamento dalla legge n. 68/1999, in molte scelte risulta influenzata da quelle esperienze, prova ne sia che in questa regione si sono subito create le condizioni per una sua sufficientemente rapida attuazione.

I primi risultati positivi cominciano a trovare evidenza, come emerge dalle nostre verifiche.

Tuttavia, sempre dalle nostre ricerche e dalle risultanze empiriche di decenni di esperienza, emerge che, seppur innovativa per molti aspetti, rispetto alla disciplina previgente, la riforma del 1999 contiene ancora dei limiti sostanziali che ne limitano l'efficacia.

La garanzia del diritto al lavoro dei disabili continua ad essere basata quasi esclusivamente su un concetto di tutela e non di promozione e su un meccanismo di obblighi e non di opportunità. E' vero che, rispetto al passato, la legge ha introdotto elementi di minore onerosità e di maggiore flessibilità, migliorando notevolmente l'impianto gestionale e favorendo maggiormente l'inserimento mirato, ma è altrettanto vero che tutto ciò non appare sufficiente ad assicurare il pieno raggiungimento delle finalità.

In definitiva, nonostante gli sforzi dei servizi preposti, l'obiettivo di un soddisfacente inserimento lavorativo resta limitato ad una percentuale molto ridotta dei potenziali aventi diritto. I risultati migliori, infatti, si hanno sul piano della qualità degli inserimenti, mentre meno evidenti sono quelli relativi alla quantità di inserimenti effettuati.

In particolare il legislatore non ha tenuto in nessun conto la circostanza che in questo particolare mercato del lavoro l'incontro tra domanda e offerta di lavoro risulta estremamente difficile, in ragione da un lato dell'elevata soggettività che i lavoratori esprimono e dall'altro della sostanziale non utilizzabilità di molte posizioni lavorative, sulla carta disponibili ma in realtà inaccessibili.

Al di là delle motivazioni più squisitamente culturali, quali una radicata concezione assistenziale sia da parte delle famiglie che delle istituzioni, pesano notevolmente alcune condizioni oggettive di squilibrio del mercato del lavoro dei disabili (in cui l'offerta è rappresentata dagli iscritti disponibili nell'elenco speciale e la domanda dai posti che i datori di lavoro soggetti all'obbligo devono riservare).

Tali squilibri possono essere così sintetizzati:

1) *squilibri territoriali*: nell'ambito provinciale si riscontrano aree con elevata disponibilità di posti e ridotta presenza di disabili e viceversa. Appartengono al primo tipo le aree periferiche e quelle ex-rurali, a scarsa concentrazione demografica ed elevata concentrazione industriale. Mentre rientrano nel secondo tipo le aree urbane, a più alta concentrazione demografica e maggiore presenza dei settori terziari.

2) *squilibri settoriali*: gran parte delle disponibilità della domanda sono offerte dai settori industriali, dove è ancora presente la media e grande impresa, mentre il terziario è espresso quasi esclusivamente dal settore bancario e dalla grande distribuzione commerciale. Una consistente quota della domanda proviene dal settore pubblico, ma sussiste una forte propensione dei disabili a privilegiare il lavoro nel pubblico impiego, nelle banche e nel terziario in generale. Il settore industriale, che teoricamente offre più posti, in realtà è il meno gradito dai lavoratori disabili, con situazioni di vero e proprio rifiuto per alcune attività quali l'edilizia, le fonderie, le concerie, ecc.;

3) *aspetti qualitativi dell'offerta*: i disabili non possono essere considerati ai fini del collocamento come una categoria omogenea. Oltre agli aspetti più strettamente specifici, quali la natura ed il grado di invalidità, ed a quelli più generali comuni a tutti i lavoratori (professionalità, disponibilità, attitudini), pesano notevolmente gli aspetti di natura sociale e familiare, che concorrono con gli altri a rendere difficile l'inserimento. In linea generale si può osservare che il meccanismo delle quote riservate e del collocamento mirato può essere di una certa efficacia per coloro che presentano un ridotto grado di invalidità, mentre risulta del tutto inadeguato per coloro che, a causa della natura e del grado di disabilità, presentano una notevole riduzione delle capacità lavorative;

4) *aspetti soggettivi della domanda*: anche la domanda esprime una sua soggettività, ponendo in particolare rilievo gli aspetti che riguardano la responsabilità del datore di lavoro nell'impiego del disabile, soprattutto se trattasi di disabilità di natura psichica.

Sulla scorta di tali considerazioni si evince chiaramente che una sufficiente presenza di posti di lavoro (teoricamente) disponibili non risolve il problema dell'inserimento lavorativo dei disabili se non parzialmente, per motivi dipendenti sia dalla domanda che dall'offerta. Per i disabili più gravi e per quelli di natura psichica la situazione appare ancor più problematica e non sembra risolvibile con l'unico strumento della convenzione d'inserimento lavorativo.

Tale limitazione porta al paradosso della convivenza in un medesimo contesto di lavoratori da lungo tempo in attesa di un'opportunità lavorativa e di posti di lavoro solo teoricamente disponibili ma in realtà scoperti per mancanza di candidature.

Per affrontare questo aspetto che distorce le finalità delle legge sul diritto al lavoro dei disabili occorre rendere meno rigido il nesso tra singolo datore di lavoro e singolo disabile, che assegna esclusivamente alla loro capacità/volontà di incontrarsi l'onere del risultato positivo, per inserire, in una logica di sistema, altri meccanismi, che consentano il raggiungimento dei risultati anche al di fuori di tale diretta relazione.

In altri termini occorre far sì che in un determinato contesto economico e sociale la capacità del sistema di creare occupazione possa comportare benefici tangibili anche nei confronti dei disabili, al di là di una logica di mera ripartizione dei posti disponibili, ma in una logica di obiettivi, azioni, risultati.

## 2. La riforma del mercato del lavoro.

La riforma del mercato del lavoro rappresenta una grande opportunità per sviluppare una nuova politica regionale e territoriale dell'inserimento lavorativo. In particolare le norme del capo II introducono strumenti moderni per gestire politiche attive e di *workfare*, che coniugano le tutele con misure promozionali, più adeguate alle caratteristiche del mercato del lavoro moderno.

Sia l'articolo 13, ma ancor più l'articolo 14 della riforma Biagi, ispirandosi a positive esperienze del recente passato creano i presupposti giuridici e gli strumenti gestionali per sperimentare nuove forme di intervento, in un quadro di assoluta garanzia per prevenire qualsiasi forma di sfruttamento e di illegalità.

L'aspetto più rilevante di questa parte della riforma, che completa la già avviata riforma dei servizi per l'impiego e del sistema di collocamento in chiave di servizio attivo per la prevenzione della disoccupazione di lunga durata, va ricercato proprio nel diverso approccio alla problematica dell'inserimento dei lavoratori che nel mercato del lavoro presentano maggiori difficoltà. Finora lo strumento usato è stato quasi esclusivamente quello legato allo schema obbligo-sanzione (riserva obbligatoria, diritti di precedenza, ecc.). La riforma Biagi viceversa adotta la logica promozionale, non solo attraverso un sistema di convenienze (deroghe, minori costi, ecc.) ma anche attraverso un

sistema di servizi pubblico-privato cui è affidato il compito di perseguire l'obiettivo.

Lo schema utilizzato, comune sia all'articolo 13 che all'articolo 14, è quello di rompere il vincolo stretto tra posto di lavoro e lavoratore e di costruire un rapporto mediato tra opportunità di lavoro e utilizzo della risorsa umana. I lavoratori *vengono presi in carico* da idonee strutture (agenzie sociali per il lavoro, cooperative sociali) che hanno il compito di utilizzarli in attività lavorative. Tutto ciò all'interno di un sistema di garanzie e di tutele, presidiato dai servizi pubblici, volto a scongiurare il pericolo di uso improprio a fini speculativi.

I capisaldi del sistema possono così definirsi:

a) *creazione di un net work* tra servizi pubblici per l'impiego, servizi pubblici per l'inserimento lavorativo dei disabili e degli altri soggetti svantaggiati, enti locali, cooperative sociali e loro consorzi, agenzie del lavoro autorizzate e accreditate;

b) individuazione degli obiettivi, definizione delle regole e organizzazione della rete tramite atto negoziale (*convenzione quadro*);

c) approvazione e validazione della convenzione da parte degli organi amministrativi (*ruolo di garanzia*)

### **3. Il ruolo della cooperazione sociale.**

La vera protagonista del sistema di inserimento lavorativo promosso dall'articolo 14 è la cooperazione sociale, riconosciuta come un valido strumento per l'inserimento dei soggetti svantaggiati, non alternativo bensì complementare rispetto al collocamento obbligatorio.

Le cooperative sociali di tipo B svolgono un ruolo fondamentale, che va oltre lo scopo di organizzare contesti di lavoro in cui possano essere proficuamente inseriti i soggetti di difficile collocamento. Esse si propongono come attori di iniziative economiche non solo tradizionali, che se sorrette da adeguate politiche di sviluppo, possono gradualmente essere poste in grado di stare sul mercato senza aiuti assistenziali e logiche protezionistiche. Inoltre, proprio la cooperazione sociale può svolgere un ruolo determinante per lo sviluppo di nuovi settori economici capaci di assicurare una « crescita compatibile » e di rispondere ai nuovi bisogni sociali che i processi di trasformazione dell'economia, della società e del mercato del lavoro inducono.

In altri termini si vuole affermare che il ruolo istituzionale della cooperazione sociale di tipo B di « perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e alla integrazione sociale dei citta-



dini » ha come presupposto la sua capacità di integrarsi nell'economia locale catturando le molteplici opportunità che il mercato dei beni e dei servizi offre.

Le profonde trasformazioni in atto nei fattori demografici, economici e tecnologici ed i cambiamenti sociali che ne conseguono determinano processi di riorganizzazione nei sistemi produttivi e nei servizi.

Da un lato si accentuano i processi di delocalizzazione con la riorganizzazione di interi settori produttivi, dall'altro si moltiplicano le strategie di esternalizzazione, cioè l'affidamento a terzi di operazioni, processi o attività non strategiche per l'impresa. Anche le Pubbliche Amministrazioni, soprattutto quelle che erogano servizi, adottano sempre più logiche aziendalistiche affidando all'esterno funzioni e servizi. Peraltro l'accesso al lavoro di un numero sempre più alto di donne ed il progressivo invecchiamento della popolazione determinano cambiamenti epocali nelle famiglie venete e nel tradizionale ruolo da queste svolto, producendo un notevole sviluppo del mercato dei servizi alla persona. Infine, le esigenze di sviluppo compatibile, le sfide legate al costo delle risorse energetiche aprono nuovi scenari di mercato.

Questi processi, peraltro, si avvalgono sempre più dell'uso massiccio di tecnologie informatiche, secondo tecniche di *e-commerce* e di *e-gouvernement*, che determinano altrettante trasformazioni nel modo di organizzare e gestire attività cruciali per le imprese e per le Pubbliche Amministrazioni.

Seppur il contesto generale produca nuove e stimolanti prospettive per la cooperazione sociale, tuttavia, va considerato che allo stato dell'arte sussistono enormi difficoltà di tipo organizzativo e gestionale e oggettive condizioni di debolezza strutturale che impediscono alle cooperative di intercettare le opportunità del mercato. Spesso anche le opportunità esistenti non possono essere colte, perché non immediatamente compatibili con le necessità contingenti.

Questa debolezza sul mercato frena notevolmente la spinta a progettare nuove cooperative o a diversificare quelle esistenti, considerato anche che un assestamento sul mercato di una nuova iniziativa cooperativa richiede minimo tre anni.

Da qui il primo obiettivo che la nuova disciplina intende perseguire che è quello di stimolare un flusso di commesse di lavoro verso la cooperazione sia da parte dei settori tradizionali dell'industria manifatturiera, sia da parte degli enti locali che delle famiglie.

Occorre, pertanto, non solo incentivare le imprese a trasformare in commesse una percentuale di posti riservati ai disabili (che comunque

non sarebbero utilizzabili), ma anche e soprattutto di realizzare quella rete di servizio capace di mettere in contatto l'impresa con le cooperative ed entrambe con i servizi che si occupano dell'inserimento dei lavoratori svantaggiati.

A tal fine appare cruciale il ruolo della *struttura tecnico-operativa*, che deve essere modellata e strutturata in modo tale da garantire:

- 1) una funzione di collettore di nuove commesse, oltre quelle che le singole cooperative riescono ad intercettare;
- 2) una funzione di ricerca di nuovi mercati;
- 3) una analisi dei bisogni delle cooperative;
- 4) la capacità di rispondere alle esigenze di progettare nuove cooperative, favorire i processi di diversificazione, fornire sostegno nei momenti di difficoltà (mancanza di lavoro/nuove professionalità).

Come è noto è la convenzione-quadro lo strumento attraverso il quale si dovrà pervenire alla costituzione di questa struttura tecnico-operativa, ma da subito occorre confrontarsi non solo sul suo ruolo ma anche in ordine al modello organizzativo e funzionale, senza trascurare l'aspetto relativo ai fondi per il suo funzionamento.

Si ritiene su questo aspetto che occorre rifuggire da due tentazioni opposte: l'una di pensare ad un organismo complesso che si sostituisca o peggio si sovrapponga alle attività proprie di ciascuna cooperativa e dei loro consorzi, l'altra di pensare che sia sufficiente una piccola struttura che si limiti a raccogliere e diffondere informazioni (il classico osservatorio). Appare viceversa sensato pensare ad una « agenzia leggera » in grado di svolgere tutte le funzioni di sostegno prima descritte, i cui costi potrebbero nella fase iniziale essere abbastanza contenuti e coperti con le quote di servizio ricavabili dalle commesse attivate.

L'obiettivo di far sì che le commesse pubbliche e private si indirizzino a favore dell'impresa sociale, non può essere conseguito puntando quasi esclusivamente sui minori costi, che generano elementi di distorsione nella libera competizione economica e rallentando l'uscita dall'assistenzialismo delle cooperative sociali. Né si può confidare esclusivamente sulle quote riservate negli appalti pubblici, anche se queste sarebbero utili e gradite. E' necessario viceversa agire all'interno di un quadro complessivo che, senza tradire i principi della sana competizione (qualità/prezzo), aiuti la cooperazione sociale a superare le condizioni di oggettivo svantaggio con cui opera sul libero mercato. Per far ciò si è ritenuto utile aggiungere alle tradizionali agevolazioni di natura economica una ulteriore « dote ». Essa consiste nel far sì che la destinazione di commesse alle cooperative sociali sia considerata dal-

l'ordinamento come una delle forme con cui si persegue il diritto al lavoro dei disabili (ma anche di altri soggetti svantaggiati) e che pertanto con tale modalità il sistema delle imprese (e le singole imprese) possano concretamente contribuire a tale obiettivo.

Grazie all'approvazione dell'articolo 14 il progetto diventa ora realizzabile. Si tratta adesso di coinvolgere le istituzioni, le forze sociali e gli organismi intermedi, in un'azione concertata volta a definire il modello di funzionamento e gli strumenti di attuazione, nonché a sviluppare una fase di sperimentazione per testarne la validità e monitorarne i risultati ai fini di un suo consolidamento.

#### **4. Obiettivi generali.**

Per il perseguimento delle finalità sopra indicate si rende necessario definire gli obiettivi generali che si intendono perseguire. Essi possono essere così sintetizzati:

- migliorare significativamente l'occupabilità dei soggetti svantaggiati;
- ridurre i tempi di attesa di una occupazione per i disabili senza precedenti lavorativi;
- incrementare l'inserimento dei disabili che, per la natura ed il grado di invalidità, presentino difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario;
- innalzare il grado di copertura dei posti vacanti nelle aree geografiche e nei settori produttivi che presentano un grado di copertura più basso;
- consolidare, rafforzare e sviluppare il ruolo della cooperazione sociale nel sistema economico provinciale e regionale;
- promuovere intese quadro a livello territoriale per il perseguimento delle finalità del progetto;
- adottare procedure e prassi gestionali coerenti con gli obiettivi soprarichiamati.

#### **5. Obiettivi specifici.**

All'interno del quadro generale sopra delineato, il progetto in particolare persegue i seguenti obiettivi specifici:

- realizzare una analisi accurata in merito all'applicazione in ambito provinciale della legge n. 68/1999, che ne evidenzia potenzialità e limiti;

- elaborare un programma quadro finalizzato al conseguimento degli obiettivi occupazionali della legge n. 68/1999 in un arco temporale pluriennale;

- progettare e sviluppare il modello generale di funzionamento di un servizio per l'acquisizione ed assegnazione di commesse pubbliche e private a favore della cooperazione sociale;

- promuovere e costituire un partenariato territoriale e settoriale tra istituzioni locali, sistema delle imprese, cooperazione sociale e sindacati dei lavoratori;

- definire un accordo di programma per la gestione della sperimentazione;

- adottare i provvedimenti amministrativi necessari per la sua realizzazione;

- avviare la gestione degli organismi di supporto;

- integrare l'azione con misure specifiche di orientamento e formazione professionale;

- elaborare proposte di razionalizzazione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi economici specifici per la cooperazione sociale e l'area della disabilità.

## **6. Modello funzionale.**

Il modello funzionale che l'articolo 14 delinea si inserisce all'interno dell'impianto gestionale della legge n. 68/1999, valorizzandone gli aspetti positivi che sono da rinvenire nel:

- ruolo attivo dei servizi per l'impiego, nel raccordo con i Servizi Inserimento Lavorativo (SIL);

- il ruolo degli organismi di concertazione a livello regionale e provinciale, necessario a costruire il consenso su un sistema di regole idonee al perseguimento degli obiettivi in un quadro di garanzie e di tutele per i lavoratori;

- la valorizzazione dello strumento negoziale quale strumento per realizzare politiche condivise e gestire reti di servizi (convenzione-quadro).

Gli attori del negoziato, i contenuti dell'accordo e le procedure di validazione sono chiaramente individuati dalla norma. Il nostro progetto prevede l'elaborazione di una proposta organica in grado di strutturare:

- uno schema tipo di convenzione quadro;

- una procedura amministrativa per la stipula e la validazione;

— un processo funzionale di attuazione della convenzione-quadro.

## 7. Criticità del progetto.

Se possono dirsi superate alcune criticità di natura tecnico-giuridica e procedurale, non devono essere taciute le difficoltà che il progetto ancora incontra. Le più rilevanti sono di natura:

— *Politico-sindacale*: permane, infatti, un atteggiamento non positivo, in alcuni ambienti politici e sindacali, nei confronti di questa proposta, considerata una rinuncia rispetto all'obiettivo dell'inserimento ed un ritorno alla logica dei laboratori protetti.

— *Amministrativo-gestionali*: si richiede un'elevata capacità gestionale da parte dei servizi competenti e degli altri organismi coinvolti. Attivare e far funzionare rete di servizi non è compito facile.

Molte prese di posizione nel corso dell'*iter* di approvazione del decreto legislativo n. 276/2003 ed i primi commenti scontano a nostro avviso un approccio culturale troppo legato alle ideologie e poco attento alla sostanza delle cose.

Come più volte richiamato in questa relazione l'articolo 14 non depotenzia la legge n. 68/1999.

Come è noto essa, dopo aver definito da un lato i soggetti aventi diritto (i disabili) e dall'altro i soggetti obbligati (i datori di lavori pubblici e privati di una certa dimensione occupazionale), predispone un apparato gestionale costituito da procedure amministrative, azioni medico-legali, atti negoziali (convenzioni), politiche di sostegno (agevolazioni), servizi (orientamento, formazione). Tutto questo impianto, tuttavia, opera secondo un unico schema e con una sola finalità: realizzare un rapporto di lavoro subordinato tra un disabile (avente diritto) e un datore di lavoro (soggetto obbligato). Anche tutto il sistema delle convenzioni, che recepisce solo in parte le esperienze avviate negli anni Novanta proprio in Provincia di Treviso, si limita a rendere pragmatico e flessibile il percorso ma non lascia alternative. Anche le convenzioni di inserimento temporaneo in cooperativa sociale si basano sul vincolo di un preesistente rapporto di lavoro tra disabile e datore di lavoro obbligato.

La legge, di fatto aderendo ad una concezione dominante che considera il diritto al lavoro dei disabili realizzabile secondo un unico schema (il lavoro subordinato nel ciclo lavorativo ordinario), chiude gli occhi di fronte all'evidenza che una consistente quota di disabili non è

adattabile a tale percorso. Per questi soggetti l'ordinamento lascia solo due opportunità: un inserimento forzoso spesso inutile e controproducente oppure l'inattività assistita.

L'inserimento in cooperativa sociale o viene visto (sempre ideologicamente) come un ghetto, oppure viene ipocritamente auspicato ma senza creare le condizioni per renderlo possibile. Se le cooperative non hanno lavoro non solo non possono creare nuove opportunità ma rischiano di distruggere quelle esistenti. Dall'altro lato si preferisce avere, come dimostrato, un enorme numero di posti disponibili (sulla carta) pur consapevoli che difficilmente potranno essere coperti.

La sfida dell'articolo 14 ha quindi come obiettivo specifico quello di superare tale limite, realizzando un meccanismo che consenta di rendere disponibile non solo i posti di lavoro ma anche il lavoro. In altri termini una quota dei posti di lavoro disponibili vengono trasformati in commesse (lavoro) e rese disponibili per i disabili e gli altri soggetti svantaggiati attraverso l'impiego in cooperativa.

A differenza di quanto previsto dall'articolo 12 della legge n. 68/1999, tuttavia, questa relazione non va gestita in forma diretta tra impresa/cooperativa/disabile, ma in forma collettiva indiretta (imprese/cooperative/disabili) grazie alla mediazione di un sistema di compensazione e mediante un meccanismo di computo consensualmente definito.

## 8. Conclusioni.

Se tutto ciò è condiviso si tratta allora di mettere a fuoco tutti i particolari dell'operazione e in sostanza:

- quale quota delle *scoperture* esistenti si ritiene di trasformare in commesse di lavoro;
- con quali modalità l'impresa accede a questa opportunità;
- quale natura, composizione e funzioni deve avere l'organismo che raccoglie le commesse e le trasforma in lavoro per le cooperative;
- con quale meccanismo i disabili occupati in cooperativa vengono computati a copertura dei posti scoperti (nell'insieme e per singolo datore di lavoro);
- con quali modalità i servizi preposti vigilano sul buon andamento del progetto.

Su un altro piano, ma parallelamente, si tratta altresì di creare strumenti gestionali per assicurare una reale convenienza per i datori di

lavoro (pubblici e privati) ad affidare le loro commesse alle cooperative sociali.

Il pacchetto delle convenienze deve essere idoneo a rendere la commessa più economica, ma non in senso specifico (minor costo dei beni o dei servizi), bensì in un'ottica più ampia che comprenda anche i costi indiretti e i benefici collaterali.

In linea di massima tale convenienza va ricercata:

1) nella possibilità di computare la commessa a copertura degli obblighi di legge;

2) nella eliminazione dei costi indiretti che l'inserimento di un disabile comporta;

3) nell'attenuazione delle responsabilità;

4) nella facilità di accesso ad un sistema di gestione, in grado non solo di semplificare il rapporto con il fornitore ma anche di garantire la regolarità dell'operazione.

Naturalmente non si intende sottovalutare l'impatto che una sperimentazione di questo tipo può avere, più in generale, sullo sviluppo dell'economia trevigiana nel suo complesso, a fronte di fenomeni sempre più rilevanti di ristrutturazione di interi sistemi del c.d. decentramento produttivo e di fenomeni di flessibilizzazione dell'organizzazione produttiva mediante processi di *outsourcing* o comunque di terziarizzazione. Tali processi non sono neppure estranei al settore dei pubblici servizi e chiamano in causa le prossime scelte che gli enti locali e le grandi aziende di servizio si accingono a fare.

10.

**IL NUOVO MERCATO DEL LAVORO:  
SCHEDE RIEPILOGATIVE**

SILVIA SPATTINI, PATRIZIA TIRABOSCHI

*Mercato del lavoro: attori e funzioni* di Silvia Spattini

*Borsa continua nazionale del lavoro* di Silvia Spattini

*Raccordo pubblico privato: articolo 13* di Patrizia Tiraboschi

*Cooperative sociali e inserimento al lavoro* di Patrizia Tiraboschi



MERCATO DEL LAVORO: ATTORI E FUNZIONI			
	PRECISAZIONI	Norme di riferimento	
<b>NOZIONE</b>	<p>Le agenzie per il lavoro sono dei soggetti privati autorizzati ad operare nel mercato del lavoro ed iscritti nell'Albo unico delle agenzie per il lavoro. Questi soggetti possono anche essere accreditati per svolgere compiti di erogazione di servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, e per la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato.</p>	<p>L'Albo unico delle agenzie è diviso in cinque sezioni:  <b>SEZIONE I:</b> agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista, abilitate allo svolgimento di tutte le forme di somministrazione a tempo determinato e indeterminato  <b>SEZIONE II:</b> agenzie di somministrazione di lavoro di tipo specialista, abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di somministrazione a tempo indeterminato, di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) ad h).  <b>SEZIONE III:</b> agenzie di intermediazione  <b>SEZIONE IV:</b> agenzie di ricerca e selezione del personale  <b>SEZIONE V:</b> agenzie di supporto alla ricollocazione professionale</p>	<p>art. 1, l. n. 30/2003;  art. 4, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.</p>
<b>FINALITA'</b>	Realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di prima occupazione, con particolare riferimento alle fasce deboli	art. 3, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.	
<b>AUTORIZZAZIONE: REGIME ORDINARIO</b>	<p>L'<b>autorizzazione provvisoria</b> è un provvedimento statale di competenza del Min. lav. rilasciato, entro 60 giorni dalla richiesta e previo accertamento dei requisiti, contestualmente al quale si provvede all'iscrizione nell'Albo.  L'<b>autorizzazione a tempo indeterminato</b> è un provvedimento statale di competenza del Min. lav. rilasciato, decorsi due anni dal rilascio dell'autorizzazione provvisoria, entro 90 giorni dalla richiesta e previa verifica del corretto andamento dell'attività svolta.</p>	<p>Si applica il principio del silenzio-assenso, quindi decorsi inutilmente i termini previsti la domanda si intende accettata.  L'autorizzazione non può essere oggetto di transazione commerciale</p>	<p>art. 4, commi 2, 3, 6, art. 8, co. 1, d.lgs. n. 276/2003</p>

MERCATO DEL LAVORO: ATTORI E FUNZIONI		Norme di riferimento
PRECISAZIONI		
AUTORIZZAZIONE: REGIME PARTICOLARE	<p><b>Soggetti autorizzati per legge:</b>  <b>Università</b> pubbliche e private  <b>Fondazioni universitarie</b>, con oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro</p> <p><b>I soggetti beneficiari di regimi agevolati di autorizzazione sono:</b>  <b>Comuni</b>  <b>Camere di commercio</b>            Istituti di <b>scuola secondaria di secondo grado</b>, pubblici e paritari</p>	<p>art. 6, co. 1, art. 8, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.</p>
	<p><b>Condizioni per l'ottenimento dell'autorizzazione sono:</b>            Svolgere l'attività <b>senza scopo di lucro</b>.            Garantire l'<b>interconnessione</b> con la borsa continua nazionale del lavoro.            Inviare ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro</p> <p><b>Condizioni agevolate per l'ottenimento dell'autorizzazione sono:</b>            Ottenere l'<b>autorizzazione</b> dallo Stato o dalle Regioni, se sono rispettate le altre condizioni.            Svolgere l'attività <b>senza scopo di lucro</b>,            Rispettare l'<b>art. 5</b>, co. 1, lettere <i>e</i>, <i>f</i>, <i>g</i>), ossia: avere uffici idonei allo svolgimento dell'attività; avere adeguate competenze professionali; essere interconnessi con la borsa continua nazionale del lavoro;            tutelare il diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati.            Inviare ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro</p>	<p>art. 6, co. 2, art. 8, co. 1, d.lgs. n. 276/2003</p>
	<p><b>Associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori</b>, comparativamente più rappresentative, firmatarie di ccnl  <b>Associazioni</b> con riconoscimento istituzionale e con oggetto sociale la tutela e assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità  <b>Enti bilaterali</b></p>	<p>art. 6, co. 3, art. 8, co. 1, d.lgs. n. 276/2003, comma 1</p>

MERCATO DEL LAVORO: ATTORI E FUNZIONI		
	PRECISAZIONI	Norme di riferimento
	<p>avere distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta;</p> <p>avere l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro;</p> <p>tutelare il diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati.</p>	
Ordine nazionale dei <b>consulenti del lavoro</b>	<p>Operare attraverso apposita <b>fondazione</b> o soggetto con personalità giuridica.</p> <p>Richiedere l'iscrizione all'<b>albo</b> delle agenzie per il lavoro ai sensi dell'art. 4.</p> <p>Rispettare l'<b>art. 5</b>, co. 1, lettere <i>c), d), e) f), g)</i> (vedi <i>supra</i>).</p> <p><b>Divieto:</b> esercitare l'attività di intermediazione individualmente</p>	art. 6, commi 4 e 5, d.lgs. n. 276/2003

MERCATO DEL LAVORO: ATTORI E FUNZIONI		
	PRECISAZIONI	Norme di riferimento
<b>ACCREDITAMENTO</b>	<p>L'accreditamento è un <b>provvedimento regionale</b> adottato sentite le associazioni dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative con il quale si istituiscono gli elenchi per l'accreditamento e si disciplinano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>le procedure di accreditamento;</li> <li>i requisiti minimi necessari per l'iscrizione nell'elenco degli operatori accreditati, relativamente a conformità logistica, capacità gestionali, professionalità degli operatori e esperienze maturate nel territorio, situazione finanziaria;</li> <li>le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica della permanenza dei requisiti;</li> <li>le modalità di misurazione dell'efficienza ed efficacia dei servizi;</li> <li>le forme di cooperazione fra operatori pubblici e privati relativamente alla funzione di incontro fra domanda e offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell'inserimento al lavoro dei lavoratori svantaggiati e sostegno alla mobilità geografica.</li> </ul>	<p>L'istituzione degli elenchi deve rispettare i seguenti principi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>quello della garanzia di libertà di scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati e adeguata per dimensione e diffusione alla domanda di servizi richiesta dal territorio;</li> <li>quello del rispetto di standard definiti a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;</li> <li>quello della costituzione di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse;</li> <li>quello dell'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e dell'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;</li> <li>quello del raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione.</li> </ul>
		art. 7, d.lgs. n. 276/2003

MERCATO DEL LAVORO: ATTORI E FUNZIONI		Norme di riferimento
PRECISAZIONI		
REQUISITI GIURIDICI GENERALI	<p><b>Le agenzie di somministrazione e di intermediazione</b> possono essere costituite in forma di: Società di capitali, di cooperativa o consorzio di cooperative</p>	art. 5, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 276/2003
	<p><b>Le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale</b> possono essere costituite in forma di: società di capitali, di cooperativa, di consorzio di cooperative o di società di persone</p>	art. 5, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 276/2003.
	<p>Tutte devono avere: <b>sede</b> o una dipendenza della società nel territorio italiano o di altro Stato membro dell'Unione Europea; la disponibilità di <b>uffici</b> idonei allo svolgimento dell'attività; adeguate <b>competenze professionali</b>, dimostrabili attraverso titoli o esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali. E rispettare le disposizioni di cui all'art. 8 a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da essi stessi indicato; amministratori, direttori generali, dirigenti con rappresentanza e soci accomandatari che <b>non</b> abbiano subito <b>condanne penali</b> per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro;</p> <p><b>l'interconnessione</b> con la borsa continua del lavoro attraverso il raccordo con uno o più nodi, e l'invio alle autorità concedenti delle informazioni rilevanti per il mercato del lavoro.</p> <p>Nel caso di agenzie polifunzionali devono essere presenti <b>distinte divisioni</b> operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta.</p>	art. 5, co. 1, lett. b), c), d), e), f), g), d.lgs. n. 276/2003.

<b>MERCATO DEL LAVORO: ATTORI E FUNZIONI</b>		<b>Norme di riferimento</b>
<b>PRECISAZIONI</b>		
<b>REQUISITI GIURIDICI E FINANZIARI PARTICOLARI</b>	<p><b>Agenzie di somministrazione tipo generalista (Sezione I):</b>            Capitale versato (oppure disponibilità in caso di cooperative) non inferiore a 600.000 euro.            Deposito cauzionale di 350.000 euro per i primi due anni (successivamente fidejussione non inferiore al 5 per cento del fatturato o a 350.000 euro). Sono esentate le agenzie che hanno assolto ad obblighi analoghi e per le stesse finalità in altro Stato membro dell'Unione Europea.            Diffusione dell'agenzia in almeno 4 regioni.            Regolare contribuzione al fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, rispetto del ccnl delle agenzie di somministrazione di lavoro.            Per le cooperative di produzione e lavoro, la presenza di almeno 60 soci e almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.</p> <p><b>Agenzie di somministrazione tipo specialista (Sezione II):</b>            Capitale versato (oppure disponibilità in caso di cooperative) non inferiore a 350.000 euro.            Deposito cauzionale di 200.000 euro per i primi due anni (successivamente fidejussione non inferiore al 5 per cento del fatturato o a 200.000 euro). Sono esentate le agenzie che hanno assolto ad obblighi analoghi e per le stesse finalità in altro Stato membro dell'Unione Europea.            Regolare contribuzione al fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, rispetto del ccnl delle agenzie di somministrazione di lavoro.            Per le cooperative di produzione e lavoro, la presenza di almeno 60 soci e almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.</p> <p><b>Agenzie di intermediazione (Sezione III):</b>            Capitale versato di 50.000 euro.            Diffusione sul territorio nazionale in almeno 4 regioni.            Indicazione dell'attività di intermediazione come oggetto sociale prevalente.</p> <p><b>Agenzie di ricerca e selezione del personale di ricollocazione professionale (Sezione IV e V):</b>            Capitale versato di 25.000 euro.            Indicazione dell'attività di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale come oggetto sociale.</p>	<p>art. 5, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>art. 5, co. 3, d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>art. 5, co. 4, d.lgs. n. 276/2003.</p> <p>art. 5, co. 5 e 6, d.lgs. n. 276/2003.</p>

<b>MERCATO DEL LAVORO: ATTORI E FUNZIONI</b>	
<b>PRECISAZIONI</b>	<b>Norme di riferimento</b>
<b>PROVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>	<p>Decreto Min. lav. avente ad oggetto l'istituzione dell'albo delle Agenzie per il lavoro, e la procedura di autorizzazione.</p> <p>Decreto Min. lav. avente ad oggetto la disciplina transitoria e di raccordo per i soggetti già autorizzati ai sensi della normativa previgente.</p> <p>Decreto Min. lav. (d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative) avente ad oggetto le precisazioni relative all'idoneità dei locali e all'adeguatezza delle competenze professionali.</p> <p>Decreto Min. lav. (d'intesa con la Conferenza Unificata) avente ad oggetto le modalità di costituzione della sezione regionale dell'Albo relativa ai soggetti autorizzati dalle regioni e dalle province autonome.</p> <p>Provvedimenti istitutivi degli elenchi per l'accreditamento degli operatori sentite le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.</p> <p>Decreto Min. lav. (sentite le regioni e le province autonome e il Garante) avente ad oggetto le modalità di trattamento dei dati personali.</p>

<b>BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO</b>		
	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>Norme di riferimento</b>
<b>NOZIONE</b>	<p>Sistema informativo basato su una rete di nodi regionali, alimentato da informazioni immesse liberamente dagli operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati, dai lavoratori e dalle imprese, liberamente accessibile e consultabile, da qualunque punto della rete, da parte di lavoratori e imprese.</p> <p>Garantire il diritto costituzionale al lavoro attraverso l'istituzione di un sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro.</p> <p><b>Operatori:</b> Operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati</p> <p><b>Utenti:</b> Lavoratori e imprese</p> <p>Il mercato del lavoro nazionale</p> <p><b>A livello nazionale:</b> definizione degli standard tecnici nazionali e dei flussi informativi di scambio interoperabilità dei sistemi regionali definizione dell'insieme delle informazioni che permettano la massima efficacia e trasparenza del processo di incontro domanda-offerta</p> <p><b>A livello regionale:</b> integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio definizione e realizzazione del modello di servizi al lavoro cooperazione alla definizione degli standard nazionali di intercomunicazione</p>	art. 15, d.lgs. n. 276/2003.
<b>FINALITÀ</b>		d.lgs. n. 276/2003, art. 15, co. 1
<b>AMBITO SOGGETTIVO</b>		d.lgs. n. 276/2003, art. 15
<b>AMBITO OGGETTIVO</b>		
<b>I SERVIZI</b>		d.lgs. n. 276/2003, art. 15, co. 4



<b>BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO</b>	
<b>PRECISAZIONI</b>	
<b>PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE</b>	<b>Norme di riferimento</b>
<p>Decreto Min. Lav. (di concerto con Min. Innovazione e tecnologia, d'intesa con regioni e Province autonome) avente ad oggetto standard tecnici e flussi informativi di scambio. (30 gg.)</p> <p>Istituzione presso il Ministero del lavoro della Commissione di esperti in politiche del lavoro. (Tre mesi)</p> <p>Emanazione delle direttive agli enti previdenziali avvalendosi delle indicazioni della Commissione relativamente al monitoraggio statistico e valutazione politiche lavoro.</p> <p>Provvedimento del Min. Lav. (d'intesa con la Conferenza unificata) relativo ai modelli di rilevazione statistica.</p> <p>Rendere disponibili alle regioni e alle province autonome che ne facciano richiesta gli strumenti tecnici per garantire la piena operatività della borsa continua del lavoro.</p> <p>Decreto Min. Lav. (di concerto con Ministro per l'innovazione delle tecnologie, d'intesa con la Conferenza Unificata, previo parere dell'ISTAT e ISFOL) relativo al modello di comunicazione, al formato di trasmissione, al sistema di classificazione dei dati contenuti nella scheda anagrafica e in quella professionale.</p> <p>Decreto Min. Lav. (di concerto con Ministro per l'innovazione delle tecnologie, d'intesa con la Conferenza Unificata, previo parere dell'ISTAT e ISFOL) relativo alla predisposizione dei moduli per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro e delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, nonché le modalità di trasferimento dei dati alle Dir. Reg. e Prov. del Lavoro, all'INPS e all'INAIL e alle altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, da parte dei servizi competenti.</p> <p>Decreto Min. lav. istituzione di una Commissione di sorveglianza con compiti di valutazione in itinere della riforma relativamente al contratto di apprendistato.</p> <p>(entro 90 gg.)</p>	<p>art. 15, co. 5; art. 16, co. 1; art. 17, co. 3, 5 e 7, d.lgs. n. 276/2003;</p> <p>art. 2, d.lgs. n. 297/2002; art. 1-bis, co. 1, d.lgs. n. 181/2002.</p>

<b>RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO ARTICOLO 13</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
<b>NOZIONE</b>	<p>Il raccordo pubblico-privato è uno strumento di raccordo tra operatori privati del collocamento e operatori pubblici finalizzato a collocare, anche in deroga al generale regime della somministrazione, fasce di lavoratori svantaggiati</p>	<p>Per poter godere delle deroghe indicate è necessaria la presenza di particolari elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei;</li> <li>- il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità;</li> <li>- un contratto di durata non inferiore a sei mesi da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione.</li> </ul> <p>Lo strumento utilizzato quindi mira a conseguire l'inserimento dei lavoratori svantaggiati ed il raccordo pubblico-privato attraverso la definizione di un sistema di convenienze e di deroghe, rispetto alla disciplina generale in materia di somministrazione di lavoro, utilizzabile tuttavia unicamente dalle agenzie di somministrazione che stipulino apposite convenzioni con gli operatori pubblici</p>	<p>art. 13, d.lgs. n. 276/2003</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di <i>workfare</i>.</p>		
<b>I SOGGETTI COINVOLTI</b>	<p>I lavoratori svantaggiati Le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro. I Comuni, le Province, le Regioni.</p>	<p>Le agenzie di somministrazione potranno, fino a quando non ci sarà una disciplina specifica, godere delle deroghe previste solo attraverso la stipulazione di convenzioni con i Comuni, le Province e le Regioni.</p>	<p>art. 13, co. 1 e 6, d.lgs. n. 276/2003</p>

<b>RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO</b> <b>ARTICOLO 13</b>			
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>	
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<p>I lavoratori svantaggiati. Le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro.</p>	<p>Il lavoratore svantaggiato, ai sensi del Regolamento 2204/2002 della Commissione è: qualsiasi persona che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro; qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente; qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente della Comunità per assumervi un lavoro; qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare la possibilità di ottenere un'occupazione stabile; qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa; qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico; qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; qualsiasi persona con più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di</p>	<p>art. 2, lett. K, art. 13, co. 1, d.lgs. n. 276/2003; Regolamento della Commissione europea n. 2204/2002/CE.</p>

<b>RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO ARTICOLO 13</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
		25 anni d'età; qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza dalla legge nazionale; qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva; qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II.	
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	La regolamentazione della materia è rimessa alla normativa regionale. In attesa dell'entrata in vigore di questa si applicano convenzioni tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione e Regioni, Province e Comuni.		
<b>FORMA</b>	Scritta.	La forma scritta si desume dal fatto che per godere delle deroghe al regime ordinario sia necessaria la stesura di un piano individuale di inserimento o reinserimento.	art. 13, co. 6, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DURATA</b>	Non inferiore a 6 mesi.	Nell'ipotesi in cui l'agenzia di somministrazione voglia godere della detrazione, dal compenso dovuto, di quanto eventualmente percepito dal lavoratore a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio sarà necessario un contratto non inferiore a nove mesi.	art. 13, co. 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 276/2003.

<b>RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO</b> <b>ARTICOLO 13</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
<b>TRATTAMENTO ECONOMICO:</b>	È possibile, per il datore di lavoro, derogare al principio della parità retributiva, in presenza delle condizioni indicate dalla norma.	Si tratta di una misura di incentivo all'attività di raccordo tra il pubblico e il privato, al fine di stimolare l'operatore privato a farsi carico dei lavoratori che dimostrano maggiori difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro. È prevista quindi un'importante deroga al regime ordinario della somministrazione secondo il quale i lavoratori avrebbero diritto ad un trattamento economico complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte.	art. 13, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 276/2003.
<b>TRATTAMENTO NORMATIVO</b>	Alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito: a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del co. 2 dell'art. 23; b) determinare il trattamento retributivo del lavoratore.		art. 13, co. 1, lett. a); art. 23, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DOVERI DEL LAVORATORE</b>	È obbligato ad adempiere al progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro, quando l'attività proposta dall'agenzia di somministrazione sia coerente con le sue capacità e qualifiche e distante non più di ottanta minuti dalla sua residenza. È obbligato a frequentare un eventuale corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione. È obbligato, se disoccupato, ad accettare l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza.	Il lavoratore è altresì obbligato a dare comunicazione, alla sede INPS territorialmente competente, del lavoro prestato per l'agenzia di somministrazione.	art. 13, co. 2, d.lgs. n. 276/2003; art. 8, commi 4 e 5, d.l. n. 87/1988, convertito nella l. n. 160/1988.

<b>RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO ARTICOLO 13</b>			
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>	
<b>DOVERI DEL DATORE DI LAVORO</b>	<p>Il datore di lavoro è obbligato ad inserire il lavoratore all'interno di un progetto individuale ed a affiancarlo con un tutore con adeguate competenze professionali.</p> <p>Il datore di lavoro è obbligato a comunicare all'INPS ed ai servizi per l'impiego, i nominativi di coloro che si possono ritenere decaduti dai trattamenti previdenziali ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità.</p>	<p>Il progetto individuale e la figura del tutore sono elementi importanti per dimostrare la concreta intenzione del datore di collocare il soggetto svantaggiato. Il tutore è responsabile della redazione e realizzazione del progetto individuale e professionale, delle relazioni con il network creato e con la azienda, nonché è chiamato a facilitare i processi di <i>wellfare</i> e di <i>workfare</i> avviati.</p>	art. 13, co. 4, d.lgs. n. 276/2003.
<b>SANZIONI</b>	<p>Il lavoratore che non adempia ai suoi obblighi, quindi qualora rifiuti di attivarsi all'interno del progetto individuale o qualora si rifiuti di frequentare, o non frequenti regolarmente, un corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione, decadrà da qualsiasi trattamento a titolo di mobilità, indennità di disoccupazione o altro sussidio.</p> <p>Il lavoratore inoltre potrà essere escluso dai sussidi economici di cui sopra anche qualora non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore al 20 per cento rispetto a quello della mansione attuata in precedenza e nel caso in cui tale mansione sia congrua rispetto alle competenze professionali del soggetto e situata in un luogo raggiungibile al massimo in 80 minuti con mezzi pubblici, da quello di residenza.</p>	<p>Il lavoratore che non adempia ai suoi obblighi, quindi qualora rifiuti di attivarsi all'interno del progetto individuale o qualora si rifiuti di frequentare, o non frequenti regolarmente, un corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione, decadrà da qualsiasi trattamento a titolo di mobilità, indennità di disoccupazione o altro sussidio.</p> <p>Il lavoratore inoltre potrà essere escluso dai sussidi economici di cui sopra anche qualora non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore al 20 per cento rispetto a quello della mansione attuata in precedenza e nel caso in cui tale mansione sia congrua rispetto alle competenze professionali del soggetto e situata in un luogo raggiungibile al massimo in 80 minuti con mezzi pubblici, da quello di residenza.</p>	art. 13, co. 3 e 4, d.lgs. n. 276/2003.
<b>TRANSIZIONE</b>	<p>Per usufruire delle deroghe di cui sopra, creando un modello efficiente di raccordo pubblico-privato, il decreto attuativo rimanda alla normativa regionale che dovrà regolare le discipline. È quindi rimesso alla competenza delle Regioni il compito di fissare le modalità concrete per l'attivazione di tale raccordo. In attesa della regolamentazione regionale, il legislatore garantisce comunque l'immediata applicabilità della norma. Durante il periodo transitorio le agenzie di somministrazione, o le associazioni di rappresentanza delle stesse, potranno avvantaggiarsi, nel collocamento dei lavoratori svantaggiati, delle deroghe di cui al co. 1 dell'art. 13, stipulando con gli enti regionali e i servizi pubblici per l'impiego apposite convenzioni all'interno delle quali dovranno presumibilmente essere definiti con precisione ruoli e funzioni degli operatori — pubblici e privati — nella erogazione delle diverse tipologie di servizi e nella gestione del relativo modello organizzativo.</p>	<p>Per usufruire delle deroghe di cui sopra, creando un modello efficiente di raccordo pubblico-privato, il decreto attuativo rimanda alla normativa regionale che dovrà regolare le discipline. È quindi rimesso alla competenza delle Regioni il compito di fissare le modalità concrete per l'attivazione di tale raccordo. In attesa della regolamentazione regionale, il legislatore garantisce comunque l'immediata applicabilità della norma. Durante il periodo transitorio le agenzie di somministrazione, o le associazioni di rappresentanza delle stesse, potranno avvantaggiarsi, nel collocamento dei lavoratori svantaggiati, delle deroghe di cui al co. 1 dell'art. 13, stipulando con gli enti regionali e i servizi pubblici per l'impiego apposite convenzioni all'interno delle quali dovranno presumibilmente essere definiti con precisione ruoli e funzioni degli operatori — pubblici e privati — nella erogazione delle diverse tipologie di servizi e nella gestione del relativo modello organizzativo.</p>	art. 13, co. 5, d.lgs. n. 276/2003

<b>RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO ARTICOLO 13</b>		
<b>VERIFICA DELLA SPERI- MENTAZIONE</b>	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>
	L'istituto disciplinato dall'articolo 13 del decreto ha carattere sperimentale della durata di un anno e mezzo. Al termine di detto periodo il Ministro del Lavoro e le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali più rappresentative sul piano nazionale procederanno ad una verifica dei risultati, e il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ne riferirà al Parlamento, entro tre mesi, al fine di valutare il proseguimento della vigenza.	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b> art. 86, co. 12, d.lgs. n. 276/2003.

<b>COOPERATIVE SOCIALI E INSERIMENTO AL LAVORO ARTICOLO 14</b>			
	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
<b>NOZIONE</b>	L'art. 14 introduce uno strumento gestionale di inclusione nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati e disabili, attraverso un sistema di convenzioni-quadro, stipulate a livello locale tra soggetti pubblici e privati, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali.		art. 14, d.lgs. n. 276/2003; art. 1, co. 1, lett. b), l. n. 381/1991.
<b>FINALITÀ</b>	Favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili potenziando il ruolo delle cooperative sociali.	Le misure per l'inserimento dei lavoratori disabili si possono distinguere in misure a carattere vincolistico e non vincolistico. Fino ad ora l'atteggiamento del legislatore ha previsto, attraverso la disciplina del collocamento obbligatorio, per lo più misure a carattere vincolistico. Il nuovo strumento offerto dal d.lgs. 276/2003 è inquadrabile tra le misure di carattere non vincolistico	art. 14, co. 1, d.lgs. n. 276/2003 art. 1, co. 1, lett. b), l. n. 381/1991.



<b>COOPERATIVE SOCIALI E INSERIMENTO AL LAVORO ARTICOLO 14</b>		
<b>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>
	<p>Possono stipulare convenzioni-quadro: i servizi per l'impiego, le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di tipo B e I consorzi di cooperative.</p> <p>Destinatari delle misure sono invece i lavoratori svantaggiati ed i lavoratori disabili.</p>	<p>Le cooperative sociali interessate alla misura sono quelle di tipo B ossia quelle che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso lo svolgimento di attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.</p> <p>La nuova disciplina riconduce in capo alla cooperativa sociale la titolarità del rapporto di lavoro, a differenza di quanto previsto nella disciplina previgente.</p> <p>Le convenzioni-quadro devono essere validate dalle regioni.</p> <p>Il legislatore dà una definizione di lavoratore svantaggiato all'interno dello stesso d.lgs. n. 276/2003, all'art. 2 ove, tuttavia, è attuato un ulteriore rimando al Regolamento 2204/2002 della Commissione europea il quale a sua volta prevede che debba essere considerato lavoratore svantaggiato: qualsiasi persona che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro; qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente; qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente della Comunità per assumervi un lavoro; qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare la</p>
		<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
		<p>Regolamento della Commissione europea n. 2204/2002/CE; art. 2 lett. e), art. 14, d.lgs. n. 276/2003; art. 12, l. n. 68/1999; art. 1. co. 1, lett. b), l. n. 381/1991.</p>

<b>COOPERATIVE SOCIALI E INSERIMENTO AL LAVORO ARTICOLO 14</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
	<p>possibilità di ottenere un'occupazione stabile; qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa; qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico; qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; qualsiasi persona con più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni d'età; qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza, dalla legge nazionale; qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva; qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II.</p> <p>Inoltre, la competenza per l'individuazione delle categorie di disabili in questione è affidata ad un Comitato tecnico previsto all'interno dei servizi per l'inserimento dei disabili in ambito regionale.</p>	
<b>AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE</b>	<p>La convenzione potrà essere stipulata in riferimento alla generalità dei rapporti di lavoro, in osservanza ai limiti del campo soggettivo di applicazione.</p>	
<b>TRATTAMENTO NORMATIVO</b>	<p>L'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali, che riguardi i lavoratori disabili, che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva.</p>	<p>art. 14, co. 3, d.lgs. n. 276/2003. art. 3, l. n. 68/1999.</p>

<b>COOPERATIVE SOCIALI E INSERIMENTO AL LAVORO ARTICOLO 14</b>		
<b>CONTENUTO</b>	<b>PRECISAZIONI</b>	<b>NORME DI RIFERIMENTO</b>
<b>FORMA</b>	<p>La convenzione stipulata dai soggetti di cui sopra si presume in forma scritta.</p> <p>Inoltre il rimando alla quota previsto per la determinazione delle percentuali di lavoratori inseribili in azienda sarà attuato non più secondo quanto stabilito dall'articolo 3 della legge 68/1999, bensì secondo quanto stabilito all'interno degli accordi presi dalle parti all'interno della stessa convenzione-quadro.</p> <p>La convenzione quadro dovrà disciplinare i seguenti aspetti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. le modalità di adesione da parte delle imprese interessate;</li> <li>2. i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati;</li> <li>3. le modalità di attestazione del valore del lavoro conferito e il rapporto coi lavoratori;</li> <li>4. la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse;</li> <li>5. la promozione e lo sviluppo delle commesse;</li> <li>6. l'eventuale costituzione di una struttura operativa di supporto;</li> <li>7. i limiti di copertura della quota d'obbligo.</li> </ol>	art. 14, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.
<b>DOVERI DEL DATORE DI LAVORO</b>	La cooperativa assume i soggetti disabili secondo la disciplina delle convenzioni-quadro. La cooperativa resta subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione dei lavoratori disabili ai fini della restante quota d'obbligo determinata dalla L. 68/1999.	art. 14, d.lgs. n. 276/2003;
<b>TRANSIZIONE</b>	Il modello di convenzioni – quadro ha carattere sperimentale della durata di un anno e mezzo. Al termine di detto periodo il Ministro del Lavoro e le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali più rappresentative sul piano nazionale procederanno ad una verifica dei risultati, e il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ne riferirà al Parlamento, entro tre mesi, al fine di valutarne il proseguimento della vigenza.	art. 86, co. 12, d.lgs. n. 276/2003.



## SEZIONE B

# LE NUOVE RELAZIONI INDUSTRIALI TRA SOSTEGNO ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA, INCENTIVAZIONE ALLA BILATERALITÀ E CONFLITTO

## 11.

### IL RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E L'IMPATTO SUL SISTEMA DI RELAZIONI INDUSTRIALI

MAURIZIO DEL CONTE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I rinvii ai contratti collettivi. — 2.1. Gli altri richiami alle organizzazioni sindacali. — 3. Conclusioni.

#### 1. Premessa.

Fra i numerosi temi toccati dalla riforma Biagi, quello del *ruolo* del sindacato e della contrattazione collettiva è stato uno dei più discussi e controversi.

In effetti, una riforma che mira a ridisegnare una fetta consistente delle regole giuridiche del mercato del lavoro, andando ad incidere sia sull'incontro fra domanda e offerta sia sugli assetti e sui tipi contrattuali, non può sottrarsi all'individuazione degli spazi destinati all'autonomia collettiva.

Il dato testuale del decreto legislativo n. 276 del 2003 è, sotto questo profilo, estremamente articolato e la sua analisi si presta a letture differenti.

Prima di affrontare l'esame del dato normativo, pare opportuno fare una breve considerazione di metodo sul peso che ha avuto, nel dibattito fra i commentatori, la ricostruzione della cosiddetta « volontà del legislatore ».

La nuova disciplina del mercato del lavoro è il frutto di una complessa — seppur relativamente breve in termini di tempo — fase genetica.

Nel 2001 è stato presentato dal Governo il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, nel quale erano contenute le premesse teoriche della riforma. Su di esso si è avviato l'iter parlamentare che — come in genere avviene per i disegni riformatori di ampio respiro — si è articolato negli strumenti della legge delega, prima, e, quindi, del decreto legislativo.

Tuttavia, data l'oggettiva rilevanza del progetto riformatore, l'opera dei commentatori è iniziata immediatamente dopo la presentazione del *Libro Bianco*; il quale, se da un lato rappresentava effettivamente il primo atto del percorso della riforma, dall'altro era ben lontano dalla formulazione di norme di diritto positivo.

L'attenzione dei commentatori si è, quindi, concentrata sul progetto politico immanente alla riforma, col rischio, talvolta, di una confusione di piani fra volontà del legislatore, astrattamente utile ai fini interpretativi *ex art.* 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, e programma di governo <sup>(1)</sup>. Il rapido seguire dei disegni di legge delega e della loro evoluzione verso il testo finale, ha accentuato questa corsa al « commento preventivo » che, naturalmente, non poteva che proporre congetture fondate sulla presunta (o presumibile) volontà politica della maggioranza parlamentare.

Ma, al di là di questa possibile confusione di piani, è lo stesso criterio interpretativo della legge fondato sulla volontà del legislatore ad essere sfuggente nel significato e ambiguo nell'approdo ermeneutico.

Come è stato autorevolmente osservato <sup>(2)</sup>, la volontà del legisla-

---

<sup>(1)</sup> Come è stato efficacemente rilevato da M.T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in Id. (a cura di) *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 17, da più parti e con accenti radicalmente critici è stato prontamente rimarcato (cfr. fra gli altri P.G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, G. NACCARI, *La delega al Governo per il mercato del lavoro: un disegno autoritario nel metodo, eversivo nei contenuti*, in [www.cgil.it/giuridico](http://www.cgil.it/giuridico), 2001; G. GHEZZI, *Introduzione al Seminario Il « Libro Bianco » del Ministero del Lavoro*, in RGL, 2002, n. 1, 47; P. CAMPANELLA, *Il Libro Bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro*, in LG, 2002, n. 1, V. PINTO, R. VOZA, *Il Governo Berlusconi e il diritto del lavoro: dal Libro Bianco al disegno di legge delega*, in RGL, n. 3, I, 456 ss.; M. RUSCIANO, *A proposito del « Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, 2002, in [www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm](http://www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm) che nel programma del Governo — nell'ottica dell'alleggerimento di tutele nel rapporto — elementi qualificanti sono senza dubbio il depotenziamento delle fonti eteronome di disciplina del rapporto di lavoro, legge e contratto collettivo, e la valorizzazione del contratto individuale.

<sup>(2)</sup> P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1983, 11.

tore richiamata dall'art. 12 delle preleggi come criterio interpretativo della legge, non coincide con l'intenzione comune a tutti i soggetti che hanno cooperato alla formazione ed alla approvazione della norma giuridica.

La volontà del legislatore può essere assunta dall'interprete solo come *finzione*, prescindendo, cioè, dal considerare il legislatore come realtà storica, e seguendo la regola secondo cui debbono essere preferite, fra le varie interpretazioni possibili, quella che sia più idonea a realizzare le finalità della legge (c.d. giurisprudenza degli interessi) e più coerente con il resto dell'ordinamento ed, in primo luogo, con la Costituzione, in una prospettiva diacronica evolutiva (c.d. interpretazione evolutiva) <sup>(3)</sup>.

Se, dunque, in linea di principio, l'interprete delle leggi dovrebbe utilizzare con estrema cautela il criterio della volontà del legislatore, la complessità del percorso genetico del decreto legislativo 276 del 2003 induce chi scrive a volgere tale cautela in vera e propria diffidenza: dal *Libro Bianco*, ai diversi disegni di legge delega, all'approvazione della legge n. 30/2003 e, infine, al decreto legislativo in commento, l'evoluzione del progetto riformatore, avvenuta anche attraverso il costante contributo di tutte le parti coinvolte dalla riforma, rende incerto il cammino verso la ricerca di una volontà precostituita ed unitaria.

In questa sede ci si limiterà a ricostruire analiticamente i richiami testuali alla contrattazione collettiva ed alla attività delle organizzazioni sindacali, al fine di mettere in luce il quadro completo dei rapporti fra legge, contratto collettivo ed azione dei sindacati nella nuova disciplina legale, rinviando per ulteriori considerazioni al commento di Carlotta Serra.

## 2. I rinvii ai contratti collettivi.

Sotto il profilo quantitativo, lo scrutinio del decreto legislativo n. 276 del 2003 rileva un rinvio frequente ai contratti collettivi, in relazione a tutte le tipologie contrattuali ivi disciplinate.

Procedendo, quindi, ad un'indagine ordinata per singoli istituti, si possono enucleare i seguenti rinvii alla contrattazione collettiva:

A) *in relazione al contratto di somministrazione di manodopera.*

— L'articolo 20, comma 2, detta un elenco tassativo di casi in cui

---

<sup>(3)</sup> Cfr. ancora P. TRIMARCHI, *op. e loc. cit.*

è ammessa la somministrazione a tempo indeterminato. Tale elenco, tuttavia, può essere arricchito da tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.

— Con specifico riferimento alla somministrazione di lavoro temporanea, l'art. 20, comma 4, affida la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi in conformità alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

— Nell'indicare gli elementi obbligatori del contratto di somministrazione le parti devono recepire le indicazioni contenute nei contratti collettivi (articolo 21, comma 2).

— Il termine inizialmente posto al contratto di somministrazione a tempo determinato può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata prevista dal contratto collettivo applicato dal somministratore (articolo 22, comma 2).

— L'indennità di disponibilità prevista nella somministrazione a tempo indeterminato è stabilita dal contratto collettivo applicabile al somministratore e comunque non è inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (articolo 22, comma 3).

— I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. Restano in ogni caso salve le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196 (articolo 23, comma 1).

— I contratti collettivi applicati dall'utilizzatore stabiliscono modalità e criteri per la determinazione e corresponsione delle erogazioni economiche correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti o collegati all'andamento economico dell'impresa (articolo 23, comma 4).

— Il contratto collettivo applicabile al somministratore può prevedere clausole limitative della possibilità di assumere il lavoratore al termine della somministrazione nel caso in cui al lavoratore sia corrisposta una adeguata indennità (articolo 23, comma 9).

— Ai prestatori di lavoro che dipendono da uno stesso somministratore e che operano presso diversi utilizzatori compete uno specifico



diritto di riunione secondo la normativa vigente e con le modalità specifiche determinate dalla contrattazione collettiva (articolo 24, comma 3).

— Per la fase di transizione al nuovo regime legale, è previsto che, in relazione agli effetti derivanti dalla abrogazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, mantengono, in via transitoria e salve diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro, con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine. Le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, mantengono la loro efficacia fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale (articolo 86, comma 3).

B) *In relazione al contratto di lavoro intermittente.*

— Ai sensi dell'articolo 34, comma 1, il contratto di lavoro intermittente può essere concluso per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale o, in via provvisoriamente sostitutiva, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con apposito decreto da adottarsi trascorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

— Nell'indicare gli elementi formali *ad probationem* del contratto di lavoro intermittente, le parti devono recepire le indicazioni contenute nei contratti collettivi ove previste (articolo 35, comma 2).

— Fatte salve previsioni più favorevoli dei contratti collettivi, il datore di lavoro è altresì tenuto a informare con cadenza annuale le rappresentanze sindacali aziendali, ove esistenti, sull'andamento del ricorso al contratto di lavoro intermittente (articolo 35, comma 3).

— Nel contratto di lavoro intermittente è stabilita la misura della indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, corrisposta al lavoratore per i periodi nei quali il lavoratore stesso garantisce la disponibilità al datore di lavoro in attesa di utilizzazione. La misura di detta indennità è stabilita dai contratti collettivi e comunque non è inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le

associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (articolo 36, comma 1).

— I contratti collettivi determinano la misura del risarcimento del danno per il rifiuto ingiustificato del lavoratore alla chiamata del datore di lavoro (articolo 36, comma 6).

— Periodi particolari per i quali l'indennità di disponibilità è prevista solo in caso di effettiva chiamata possono esser previsti dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale (articolo 37, comma 2).

C) *In relazione al lavoro ripartito.*

— La regolamentazione del lavoro ripartito è demandata in via principale alla contrattazione collettiva (articolo 43, comma 1).

— I contratti o accordi collettivi possono determinare le modalità di ripartizione e di collocazione dell'orario di lavoro nella fattispecie contrattuale del lavoro ripartito (articolo 41, comma 3).

D) *In relazione al lavoro a tempo parziale.*

— I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie possono determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro a tempo parziale. I contratti collettivi nazionali possono, altresì, prevedere per specifiche figure o livelli professionali modalità particolari di attuazione delle discipline rimesse alla contrattazione collettiva (articolo 46, comma 1, lett. b).

— I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali, stabiliscono il numero massimo delle ore di lavoro supplementare effettuabili e le relative causali in relazione alle quali si consente di richiedere ad un lavoratore a tempo parziale lo svolgimento di lavoro supplementare, nonché le conseguenze del superamento delle ore di lavoro supplementare consentite dai contratti collettivi stessi (articolo 46, comma 1, lett. e).

— L'effettuazione di prestazioni di lavoro supplementare richiede il consenso del lavoratore interessato ove non prevista e regolamentata dal contratto collettivo (articolo 46, comma 1, lett. f).

— I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappre-

sentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali, stabiliscono: 1) condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa; 2) condizioni e modalità in relazioni alle quali il datore di lavoro può variare in aumento la durata della prestazione lavorativa; 3) i limiti massimi di variabilità in aumento della durata della prestazione lavorativa (articolo 46, comma 1, lett. *j*).

— L'esercizio da parte del datore di lavoro del potere di variare in aumento la durata della prestazione lavorativa, nonchè di modificare la collocazione temporale della stessa comporta in favore del prestatore di lavoro un preavviso, fatte salve le intese tra le parti, di almeno due giorni lavorativi, nonchè il diritto a specifiche compensazioni, nella misura ovvero nelle forme fissate dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dai contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali (articolo 46, comma 1, lett. *k*).

— In caso di assunzione di personale a tempo parziale il datore di lavoro è tenuto a darne tempestiva informazione al personale già dipendente con rapporto a tempo pieno occupato in unità produttive site nello stesso ambito comunale, anche mediante comunicazione scritta in luogo accessibile a tutti nei locali dell'impresa, ed a prendere in considerazione le eventuali domande di trasformazione a tempo parziale del rapporto dei dipendenti a tempo pieno. I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali possono provvedere ad individuare criteri applicativi con riguardo a tale disposizione (articolo 46, comma 3).

— L'eventuale mancanza o indeterminatezza nel contratto scritto della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno, non comporta la nullità del contratto di lavoro a tempo parziale. Qualora l'omissione riguardi la durata della prestazione lavorativa, su richiesta del lavoratore può essere dichiarata la sussistenza fra le parti di un rapporto di lavoro a tempo pieno a partire dalla data del relativo accertamento giudiziale. Qualora invece l'omissione riguardi la sola collocazione temporale dell'orario, il giudice provvede a determinare le modalità temporali di svolgimento della prestazione lavorativa a tempo

parziale con riferimento alle previsioni dei contratti nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, con valutazione equitativa, tenendo conto in particolare delle responsabilità familiari del lavoratore interessato, della sua necessità di integrazione del reddito derivante dal rapporto a tempo parziale mediante lo svolgimento di altra attività lavorativa, nonché delle esigenze del datore di lavoro (articolo 46, comma 4, lett. *r*).

— In luogo del ricorso all'Autorità Giudiziaria, le controversie relative alla forma scritta o alla mancanza o indeterminatezza nel contratto scritto della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario, possono essere risolte mediante le procedure di conciliazione ed eventualmente di arbitrato previste dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali (articolo 46, comma 4, lett. *r*, ultima parte).

— In assenza di contratti collettivi datore di lavoro e prestatore di lavoro possono concordare direttamente l'adozione di clausole elastiche o flessibili (articolo 46, comma 4, lett. *s*).

E) *In relazione all'apprendistato.*

— Per l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è previsto il rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni competenti (articolo 48, comma 4, lett. *c*).

— I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale stabiliscono, in ragione del tipo di qualificazione da conseguire, la durata del contratto di apprendistato professionalizzante che, in ogni caso, non può comunque essere inferiore a due anni e superiore a sei (articolo 49, comma 3).

— Per l'apprendistato professionalizzante è previsto il rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno

degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni (articolo 49, comma 5, lett. *b*).

— Fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti (articolo 53, comma 2).

F) *In relazione al contratto di inserimento.*

— I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie determinano, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo (articolo 55, comma 2).

— Salvo diversa previsione dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie, ai contratti di inserimento si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 in materia di lavoro a tempo determinato (articolo 58, comma 1).

— I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie possono stabilire le percentuali massime dei lavoratori assunti con contratto di inserimento (articolo 58, comma 2).

— Fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei

limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti (articolo 59, comma 2).

G) *In relazione ai tirocini estivi di orientamento.*

— Salvo diversa previsione dei contratti collettivi, non sono previsti limiti percentuali massimi per l'impiego di adolescenti o giovani al tirocinio estivo di orientamento (articolo 60, comma 4).

H) *In relazione al lavoro a progetto.*

— È espressamente prevista la possibilità che accordi collettivi prevedano condizioni più favorevoli di quelle previste dalla legge per il lavoratore (autonomo) a progetto (articolo 61, comma 4).

I) *In relazione al contratto di associazione in partecipazione.*

— Al fine di evitare fenomeni elusivi della disciplina di legge e contratto collettivo, in caso di rapporti di associazione in partecipazione resi senza una effettiva partecipazione e adeguate erogazioni a chi lavora, il lavoratore ha diritto ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per il lavoro subordinato svolto nella posizione corrispondente del medesimo settore di attività, o in mancanza di contratto collettivo, in una corrispondente posizione secondo il contratto di settore analogo, a meno che il datore di lavoro, o committente, o altrimenti utilizzatore non compri, con idonee attestazioni o documentazioni, che la prestazione rientra in una delle tipologie di lavoro disciplinate nel presente decreto ovvero in un contratto di lavoro subordinato speciale o con particolare disciplina, o in un contratto nominato di lavoro autonomo, o in altro contratto espressamente previsto nell'ordinamento (articolo 86, comma 2).

L) *In relazione alla certificazione dei contratti.*

— Entro sei mesi dalla entrata in vigore del decreto legislativo 276/2003, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (articolo 78, comma 4).

## **2.1. Gli altri richiami alle organizzazioni sindacali.**

Il decreto legislativo 276/2003 chiama in causa le organizzazioni sindacali anche al di là delle dinamiche contrattuali classiche.

Sotto questo profilo, particolare rilievo è dato agli «enti bilaterali», che vengono definiti come organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento (articolo 2, comma 1, lett. *b*).

Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lett. *c*), fra i requisiti per l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, è richiesta la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali, dimostrabili per titoli o per specifiche esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali, secondo quanto precisato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto da adottarsi, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo (articolo 5, comma 1, lett. *c*).

Le stesse associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro sono autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione di manodopera (articolo 6, comma 3).

Nella costituzione degli elenchi per l'accREDITAMENTO degli operatori pubblici e privati che operano nel proprio territorio, le regioni devono sentire le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative (articolo 7, comma 1).

Gli interventi e le misure relative ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito nell'ambito della somministrazione di manodopera sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero,

in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative (articolo 12, comma 3). Trascorsi dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto legislativo 276/03, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale può ridurre i contributi per i fondi di cui sopra in relazione alla loro congruità con le finalità dei relativi fondi (articolo 12, comma 9).

Al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili, i servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, sentito l'organismo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, così come modificato dall'articolo 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68, stipulano con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale, che devono essere validate da parte delle regioni, sentiti gli organismi di concertazione di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti (articolo 14, comma 1).

In materia di somministrazione di lavoro l'utilizzatore comunica alla rappresentanza sindacale unitaria, ovvero alle rappresentanze aziendali e, in mancanza, alle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale: *a*) il numero e i motivi del ricorso alla somministrazione di lavoro prima della stipula del contratto di somministrazione; ove ricorrano motivate ragioni di urgenza e necessità di stipulare il contratto, l'utilizzatore fornisce le predette comunicazioni entro i cinque giorni successivi; *b*) ogni dodici mesi, anche per il tramite della associazione dei datori di lavoro alla quale aderisce o conferisce mandato, il numero e i motivi dei contratti di somministrazione di lavoro conclusi, la durata degli stessi, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati (articolo 24, comma 4).

La misura della indennità mensile di disponibilità prevista per il lavoro intermittente è stabilita dai contratti collettivi e comunque non



è inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (articolo 36, comma 1).

La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (articolo 48, comma 4).

La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale (articolo 49, comma 5).

Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e i rappresentanti della Conferenza Stato-regioni (articolo 52, comma 1).

Le commissioni di certificazione dei regolamenti interni delle cooperative riguardanti la tipologia dei rapporti di lavoro devono essere costituite, in maniera paritetica, da rappresentanti delle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative (articolo 83, comma 2).

Entro sei mesi dalla entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore. Tali codici e indici presuntivi recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (articolo 84, comma 2).

Nel disciplinare la fase transitoria dei contratti di collaborazione

coordinata e continuativa, l'articolo 86, comma 1, stabilisce che, qualora non possano essere ricondotte ad un progetto o a una fase di esso, le collaborazioni mantengono efficacia fino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento. Termini diversi, anche superiori all'anno, di efficacia delle collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi della disciplina vigente potranno essere stabiliti nell'ambito di accordi sindacali di transizione al nuovo regime di cui al presente decreto, stipulati in sede aziendale con le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

L'articolo 86, comma 12, precisa che le disposizioni in materia di reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati e di lavoro intermittente hanno carattere sperimentale. Decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali procede, sulla base delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17, a una verifica con le organizzazioni sindacali, dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale degli effetti delle disposizioni in esso contenute e ne riferisce al Parlamento entro tre mesi ai fini della valutazione della sua ulteriore vigenza.

Infine, l'articolo 86, comma 13 stabilisce che, entro i cinque giorni successivi alla entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del presente decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva.

### **3. Conclusioni.**

I passaggi sopra riportati compongono il quadro normativo di riferimento in merito ai richiami alla contrattazione collettiva ed alla partecipazione delle organizzazioni sindacali nella attuazione della riforma. Tale architettura normativa può essere letta sotto differenti profili.

Dal punto di vista della evidenza quantitativa, si deve prendere atto di un richiamo costante all'autonomia sindacale, pressoché in ogni passaggio chiave della riforma.

È chiaro, peraltro, che l'analisi quantitativa non può, di per sé, rispondere alla domanda sulla qualità degli spazi riservati alla sfera sindacale. Sotto questo profilo è necessario interporre fra il dato

testuale e la risposta prescelta un giudizio di valore che, per definizione, è soggettivo. Con la conseguenza che ogni risposta diventa possibile.

È evidente, infatti, che per formulare una valutazione sugli effetti di « potenziamento » ovvero di « depotenziamento » del ruolo dell'autonomia collettiva ad opera della riforma, si deve preliminarmente esprimere un giudizio su quale sia il livello di « potenza » che si intende assumere come parametro di confronto.

Così come, ad esempio, per sostenere che rappresenta una « svolta regressiva » <sup>(4)</sup> il riferimento ai contratti collettivi stipulati *da* organizzazioni comparativamente rappresentative in luogo del richiamo ai contratti collettivi stipulati *dalle* organizzazioni comparativamente rappresentative, è necessario esprimere giudizi di valore che coinvolgono il sistema della rappresentanza sindacale, le scelte costituzionali e, in ultima istanza, la stessa funzione originaria del contropotere collettivo <sup>(5)</sup>.

Persino le « nuove opportunità, previste dalla riforma, di partecipazione del sindacato a funzioni para-istituzionali, di gestione del mercato del lavoro o delle procedure di certificazione, ecc., soprattutto mediante l'insistita valorizzazione degli enti bilaterali », sono state giudicate con sospetto, se non addirittura in chiave regressiva <sup>(6)</sup>.

Quale che sia il giudizio, ciò che qui preme segnalare è la non coincidenza di piani fra l'opera di *interpretazione* del dato normativo in relazione al punto specifico dei profili collettivi, e la valutazione del « ruolo » attribuito al sindacato dalla nuova legge: infatti, mentre nella formulazione del giudizio sul *ruolo* del sindacato gli elementi extratestuali sono liberamente utilizzabili, lo stesso non può dirsi per la corretta conduzione del circolo ermeneutico.

---

<sup>(4)</sup> Cfr. F. SCARPELLI, *Il diritto del lavoro del Governo Berlusconi*, in *Note Informative*, dicembre 2002, n. 25.

<sup>(5)</sup> Del resto, proprio sulla base di una opinione sul significato originario del diritto sindacale e del lavoro v'è anche chi ha visto nel *Libro Bianco* una « manipolazione genetica » delle fonti giuslavoristiche: V. PINTO, R. VOZA, *Il Governo Berlusconi e il diritto del lavoro: dal Libro Bianco al disegno di legge delega*, in *RGL*, 2002, I, 471.

<sup>(6)</sup> Cfr. ancora F. SCARPELLI, *op. cit.*, secondo cui, proprio a proposito della valorizzazione degli enti bilaterali, « È forte il rischio di uno snaturamento della funzione sindacale, a maggior ragione se ciò avviene nel contesto (...) di un radicale indebolimento delle classiche funzioni di conflitto, rappresentanza e autotutela dei lavoratori. Inoltre, è evidente che un ulteriore arricchimento (...) delle funzioni regolative e gestionali affidate alle organizzazioni sindacali — per lo più in un periodo di crisi dei rapporti unitari tra le principali confederazioni — pone sempre più nettamente il problema delle regole della rappresentanza: problema sul quale, com'è noto, è stata esplicitata nel *Libro Bianco* una chiara scelta di non intervento ».

**IL RUOLO DEGLI ORGANISMI BILATERALI  
NEL DECRETO ATTUATIVO DELLA LEGGE  
14 FEBBRAIO 2003, N. 30: PROBLEMI E PROSPETTIVE**

FLAVIA PASQUINI

SOMMARIO: 1. L'incentivazione del ruolo degli organismi bilaterali nel decreto legislativo n. 276/2003. — 2. La nozione di ente bilaterale e il problema della sua onnicomprensività: le casse edili e i fondi bilaterali. — 3. La precisa individuazione delle funzioni degli enti bilaterali come strumento per garantirne l'operatività: le attività di intermediazione e di certificazione. — 3.1. Le funzioni tradizionali degli enti bilaterali alla luce delle nuove forme contrattuali. In particolare: la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale per gli apprendisti e la definizione dei piani individuali di inserimento. — 4. Considerazioni conclusive.

**1. L'incentivazione del ruolo degli organismi bilaterali nel decreto legislativo n. 276/2003.**

Come accaduto per altri istituti disciplinati dal decreto legislativo n. 276/2003, anche l'intervento del legislatore delegato in materia di enti bilaterali è stato oggetto di numerosi e significativi rilievi critici da parte della dottrina. E questo, a ben vedere, ancor prima della approvazione del decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003<sup>(1)</sup>, quasi che la legge delega, pur nella molteplicità delle opzioni applicative, lasciasse intravedere lungo l'orizzonte una traiettoria prestabilita e teologicamente (se non proprio ideologicamente) orientata, in funzione di una rappresentazione para-pubblicistica della bilateralità. Decisamente più positive e costruttive sono state, invece, le valutazioni di

---

<sup>(1)</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2, 163; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2003, n. 2, 185; F. TORELLI, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo assicurato?*, in *LD*, 2003, n. 2, 243.

almeno alcune tra le parti sociali <sup>(2)</sup>, chiamate a pronunciarsi e a formulare rilievi, osservazioni e proposte sulle versioni intermedie del decreto <sup>(3)</sup>.

Ciononostante, non pare che tutti i dubbi interpretativi già evidenziati nel corso degli ultimi mesi abbiano ora trovato soluzione, tanto che alcune delle censure avanzate fin dall'emanazione della legge n. 30/2003 conservano, come si vedrà, un certo valore argomentativo.

In via introduttiva, risulta però imprescindibile tentare di individuare le finalità che il legislatore ha voluto perseguire attraverso i recenti riferimenti al sistema della bilateralità. Solo la precisa individuazione dell'ottica in cui è orientata la recente riforma renderà infatti possibile analizzare criticamente le funzioni che gli organismi bilaterali sono stati chiamati a svolgere al suo interno, e consentirà una corretta interpretazione del recente dettato normativo.

Un primo aspetto di tutta evidenza, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003, è la volontà del legislatore di incentivare, incrementare e implementare il ruolo degli organismi bilaterali in senso ampio (*infra*, § 2), ma non solo. Infatti, nelle intenzioni del legislatore pare rinvenirsi anche la volontà di incentivare la bilateralità intesa come forma di estrinsecazione delle relazioni industriali, ossia come sviluppo del dialogo tra organizzazioni datoriali e sindacati dei lavoratori al fine di regolamentare in maniera concordata taluni aspetti del mercato del lavoro <sup>(4)</sup>. Sembra perfino che con il recente intervento normativo si sia realizzata una delle condizioni da tempo sollecitate da un'autorevole

---

<sup>(2)</sup> Cfr. gli interventi di R. BONANNI, F. CANAPA, R. GIOVANI, in questo stesso volume, rispettivamente in Parte II, Sez. (C).

<sup>(3)</sup> Ampia documentazione di ciò si desume dalle audizioni delle parti sociali, consultabili anche in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it). Sul punto inoltre cfr., per una valutazione d'insieme, il contributo che segue di V. D'ORONZO, in Parte II, Sez. (C).

<sup>(4)</sup> A sostegno di questa tesi, dati i numerosi rinvii alla contrattazione collettiva contenuti nel decreto legislativo n. 276/2003, cfr. C. SERRA, *Il ruolo della autonomia collettiva*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, supplemento, *Il Sole 24 Ore* Pirola, 2003, n. 4, 16; C. SERRA, *Così si trova l'intesa*, in *La riforma del lavoro, Le Guide Operative di Guida Normativa*, *Il Sole 24 Ore*, settembre 2003, 12. Più in generale, sulle istituzioni bilaterali e sui modelli dinamici di contrattazione collettiva, con ampi richiami comparati, cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 1989, 2, 249 ss. Sul riverbero positivo della bilateralità anche sul piano delle relazioni industriali cfr. D. PAPARELLA, *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper Cesos, 2002, consultabile al sito <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

dottrina, secondo la quale « il mantenimento di uno stretto collegamento tra sistema contrattuale ed enti bilaterali o, addirittura, una profonda integrazione funzionale di questi ultimi nel primo » <sup>(5)</sup> sarebbe imprescindibile.

L'impulso affinché le parti sociali intervengano a disciplinare alcuni profili lasciati dal decreto alla possibilità di accordo tra le medesime risulta evidente in tutta la sua forza ove si consideri che, in più di un'occasione, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003 viene stabilito, per il caso in cui le parti rimangano inerti, che sarà lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali a poter intervenire tramite decreto, il che dovrebbe costituire un forte stimolo ad attivarsi con urgenza e in maniera produttiva. Sul punto, però, non pare di potersi condividere la posizione di chi <sup>(6)</sup> ha affermato che i rinvii alla contrattazione collettiva contenuti nel decreto legislativo n. 276/2003 sarebbero posti sotto forma di « ricatto ». Infatti, la circostanza che un decreto del Ministro del lavoro possa sostituirsi alle parti sociali, nel caso in cui tra le medesime non venga raggiunto un accordo entro un periodo determinato (secondo un procedimento, peraltro, invalso nella prassi comunitaria <sup>(7)</sup>), non può che portare, ad avviso di chi scrive, ad un maggiore — e reale — impegno delle parti a ragionare congiuntamente nell'ottica di trovare soluzioni concordate.

È però vero che la necessità di concludere in tempi brevi trattative spesso estremamente delicate <sup>(8)</sup>, nel timore che altrimenti intervenga la regolamentazione tramite decreto ministeriale, potrebbe indurre le parti ad accordarsi su aspetti che « normalmente » non avrebbero alcuna speranza di risoluzione concertata. Il problema, quindi, va affrontato piuttosto da un'altra ottica, che consiste nel chiedersi se

---

<sup>(5)</sup> Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, n. 1, 23.

<sup>(6)</sup> Cfr. A. GENOVESI, *La legge 30 e i rinvii alla contrattazione. Tutti i trucchi nascosti*, in *Rassegna sindacale*, settembre-ottobre 2003, n. 35, 25.

<sup>(7)</sup> Delineato nei suoi tratti essenziali in F. PASQUINI, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Occupabilità, politiche attive del lavoro e dialogo sociale in Europa: esperienze a confronto, Presentazione della ricerca e quadro di riferimento concettuale*, relazione presentata nell'ambito del Progetto ERGON 2003, su *Convergenza, coesione e sviluppo nelle politiche attive del lavoro in Europa* (Roma, 17-18-19 marzo 2003);

<sup>(8)</sup> Si pensi ai casi in cui, nell'ambito della somministrazione di lavoro, alle parti sociali è attribuita la facoltà di determinare gli interventi e le misure per promuovere, tra l'altro, interventi formativi o di integrazione del reddito per i lavoratori. Su questa ed altre attribuzioni assegnate alla contrattazione collettiva cfr. C. SERRA, *Il ruolo della autonomia collettiva*, cit., 16 ss.; C. SERRA, *Così si trova l'intesa*, cit., 12 ss.

esiste la concreta possibilità che le reciproche concessioni che le parti potrebbero sentirsi spinte ad effettuare possano essere non del tutto equilibrate. Nel senso che una delle due parti si possa trovare a dover « temere » maggiormente l'ipotesi di una regolamentazione per decreto, arrivando così a concedere molto di più rispetto all'altra. A ben vedere, è forse questo l'unico profilo problematico che potrebbe porsi. Se infatti il punto di incontro delle parti dovesse essere squilibrato in favore di una di esse semplicemente per un reale atteggiarsi dei rapporti di forza, non vi sarebbe nulla che potrebbe far pensare ad un sovvertimento delle consuete regole non scritte della contrattazione collettiva.

Tornando, più specificamente, al tema della bilateralità, si deve riconoscere come l'obiettivo perseguito dal legislatore con il decreto legislativo n. 276/2003 risulti quanto meno ambizioso, in quanto incentivare tale sistema significa sposare un nuovo modello di relazioni industriali, il che potrebbe anche comportare tempi di « adattamento » molto lunghi <sup>(9)</sup>. Tale volontà di incentivare, attraverso strumenti diversificati, la bilateralità e i suoi strumenti peculiari <sup>(10)</sup>, come anticipato anche in altra sede <sup>(11)</sup>, era naturalmente riscontrabile già all'interno della legge n. 30/2003, dove il ruolo svolto in passato dagli enti bilaterali risultava assai valorizzato, da un lato attraverso l'esaltazione di alcune delle funzioni « classiche » da essi esercitate, e dall'altro attraverso l'incentivazione di nuove competenze e funzioni. Tale valorizzazione si sviluppava, poi, in particolare, per mezzo della individuazione di tre aree investite dalla bilateralità, inerenti, rispettivamente, la regolazione del mercato del lavoro (e anche, in prospettiva, la gestione di prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito <sup>(12)</sup>), il tema del riordino dei

---

<sup>(9)</sup> Nonostante vi sia chi ha ritenuto che tale « modello di gestione « cooperativa » delle relazioni sindacali » si ponga in realtà « in sostanziale continuità con tendenze di lungo periodo del sistema sindacale e dello stesso ordinamento legislativo »: cfr. R. DEL PUNTA, *Enti Bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2003, n. 2, 219.

<sup>(10)</sup> Cfr. il contributo che segue di M. TIRABOSCHI, *Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche sull'art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in *Parte II, Sez. (B)*, n. 16.

<sup>(11)</sup> Sia consentito rinviare a F. PASQUINI, C. SERRA, *Il ruolo degli enti bilaterali dopo la riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, cit., 21.

<sup>(12)</sup> Cfr., in particolare, le disposizioni contenute nel disegno di legge n. 848 bis,

contratti a contenuto formativo e, infine, la certificazione dei rapporti di lavoro, delle rinunzie e transazioni e dei contratti di appalto, con l'attribuzione agli organismi bilaterali di una posizione di rilievo.

In linea coerente con tale impostazione, anche all'interno del decreto legislativo n. 276/2003 rimangono numerosi e significativi i riferimenti agli enti bilaterali. Ed è interessante notare come il tratto comune che caratterizza le disposizioni in oggetto sia rimasto immutato nel tempo, sebbene alcune norme siano state modificate prima che il provvedimento giungesse all'approvazione definitiva. Ciò, in uno spirito coerente con la linea che già si era potuta intravedere fin dalla pubblicazione, nell'ottobre del 2001, del *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* <sup>(13)</sup>, il quale proponeva un modello di relazioni industriali di tipo collaborativo, e perciò diverso dal sistema fino ad oggi invalso nel nostro ordinamento <sup>(14)</sup>, tanto da essere stato, probabilmente anche per tale ragione, oggetto di significative critiche <sup>(15)</sup>.

La prospettiva con la quale il legislatore si è posto nei confronti degli enti bilaterali risulta poi ancor più chiara ove si analizzi la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(16)</sup>.

Essa infatti sottolinea, in primo luogo, che l'affermazione di un maggiore ruolo delle organizzazioni di tutela e di rappresentanza, con particolare attenzione alle forme bilaterali, in funzione della gestione di attività utili alle politiche per l'occupazione, deve essere incentivata in quanto costituisce uno tra gli strumenti per modernizzare il mercato del lavoro del nostro Paese, in maniera coerente, tra l'altro, con le indicazioni delineate a livello comunitario nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione. È proprio in questo senso, per raggiungere gli obiettivi individuati dai quattro pilastri della occupabilità, imprendito-

---

su cui M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, 2003, studio realizzato per il CNEL e pubblicato anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it). Cfr. poi M. TIRABOSCHI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti progettuali per un progetto di riforma*, che precede in Parte III, Sez. (B), n. 8.

<sup>(13)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(14)</sup> Per una disamina storico-critica del tema cfr. L. Bellardi, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 231.

<sup>(15)</sup> Per un'ampia illustrazione del dibattito e delle diverse posizioni sul tema cfr. gli interventi di G. CASADIO, G. GHEZZI, V. ANGIOLINI, L. MARIUCCI, P.G. ALLEVA, C. SMURAGLIA, M. BIAGI, A. GARILLI, G. ARRIGO, F. SCARPELLI, G. EPIFANI, tenuti il 21 novembre 2001 a Roma nell'ambito del Seminario *Il « Libro bianco » del Ministero del Lavoro*, e pubblicati in *RGL*, 2002, n. 1, 141-221.

<sup>(16)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).



rialità, adattabilità e pari opportunità (peraltro ora modificati <sup>(17)</sup>), che il legislatore ha voluto prevedere un ampio e « convinto » coinvolgimento degli attori sociali a tutti i livelli opportuni <sup>(18)</sup>, in alcuni casi prevedendo, ed è qui l'aspetto che più interessa in questa sede, che tale coinvolgimento possa avvenire anche all'interno degli enti bilaterali. Esempi in questo senso si rinvencono, tra gli altri, nell'ambito della regolamentazione del nuovo apprendistato e dei contratti di inserimento (*infra*, § 3.1.).

Per il momento, è sufficiente ribadire la consapevolezza del legislatore delegato che i rinvii alla contrattazione collettiva, se da un lato presuppongono un nuovo quadro di relazioni industriali, allo stesso tempo rappresentano anche lo strumento attraverso il quale implementare tale nuovo quadro, all'interno di organismi in cui partecipino le parti sociali a livello paritario. Gli enti bilaterali, infatti, proprio in un'ottica di questo tipo sono stati individuati quali sedi negoziali privilegiate per coniugare esigenze di giustizia sociale ed esigenze di competitività delle imprese, anche se, su questo punto, le parti sociali hanno espresso pareri diametralmente opposti <sup>(19)</sup>. Inoltre, secondo il legislatore, numerosi aspetti caratteristici del nostro sistema di relazioni industriali, che sono rinvenibili proprio all'interno di organismi bilaterali, possono essere colti e valorizzati per contribuire a modernizzare, stabilizzandolo, il sistema delle relazioni industriali, al fine di promuovere un'occupazione regolare

---

(17) Cfr. la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 luglio 2003, contenente gli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione. Essa indica ora tre obiettivi complessivi (« piena occupazione », « migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro » e « rafforzare la coesione e l'integrazione sociale »), e dieci orientamenti specifici: « misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive », « creazione di posti di lavoro e imprenditorialità », « affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro », « promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita », « aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo », « parità uomo-donna », « promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti », « far sì che il lavoro paghi attraverso incentivi finanziari per aumentare l'attrattiva del lavoro », « trasformare il lavoro nero in occupazione regolare », « affrontare le disparità regionali in materia di occupazione ».

(18) Esattamente in questi termini si esprime ancora la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003.

(19) A favore della incentivazione del ruolo degli enti bilaterali cfr. la posizione di CONFINDUSTRIA, *Nota illustrativa al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *www.csmb.unimo.it.*, ottobre 2003. Di diverso avviso appare, invece, tra gli altri, la CGIL, in *www.csmb.unimo.it.*

e di qualità, secondo quelli che sono gli obiettivi indicati nell'articolo di apertura del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(20)</sup>.

In che modo — e se — ciò possa avvenire potrà essere chiarito solo da un'analisi puntuale delle norme che, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003, fanno implicito o esplicito riferimento agli organismi bilaterali. Il timore manifestato dai più, a fronte della espressa volontà legislativa di incentivare lo sviluppo di tali organismi, è infatti quello di fare un passo indietro, piuttosto che un passo avanti verso la modernizzazione, essendo la logica della bilateralità espressione di un modello di relazioni industriali sicuramente estraneo alla logica finora prevalente nel nostro Paese.

Soprattutto la Cgil, infatti, dissente sull'idea, che peraltro fonda il ragionamento ispiratore di gran parte dell'impianto normativo, secondo la quale la bilateralità « non annulla la conflittualità né altera la funzione del sindacato, ma indica una strumentazione utile a eseguire volontà contrattuali, cioè volontà concordemente definite in sede contrattuale, nella prospettiva della valorizzazione delle persone e secondo linee di evoluzione dei rapporti di lavoro che ben si adattano ai moderni modi di lavorare e produrre » <sup>(21)</sup>.

La Cisl, al contrario, vede positivamente lo sviluppo degli organismi bilaterali <sup>(22)</sup>, in quanto ritiene che esso possa contribuire ad affermare un sistema di tutela del lavoratore nel mercato (e non più nell'impresa, secondo uno schema ormai consolidatosi nel nostro Paese), tipico di alcune realtà, come quella dell'artigianato e dell'edilizia, che ne hanno fatto con successo ampia applicazione. Si fa riferimento, in particolare, all'erogazione di quelle prestazioni di tipo « assicurativo, retributivo e sindacale » <sup>(23)</sup> di cui gli enti bilaterali da sempre si occupano (tra le quali spiccano gli interventi « supplementari » <sup>(24)</sup> di sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la cessazione o la

---

<sup>(20)</sup> Cfr. la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(21)</sup> Cfr. ancora la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(22)</sup> Tale aspetto è sottolineato anche da S. LEONARDI, *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato?*, dattiloscritto distribuito al Seminario Lavoro e Diritto svoltosi a Venezia l'11 aprile 2003, sul tema *Gli Enti Bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*.

<sup>(23)</sup> Accanto alla posizione espressa dalla Cisl nel corso della audizione preliminare, in *www.csmb.unimo.it.*, cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

<sup>(24)</sup> In quanto sostitutivi di una tutela previdenziale pubblica di fatto inesistente

sospensione del rapporto di lavoro e i servizi per favorire l'innovazione tecnologica e organizzativa dell'impresa). Incentivando l'operatività di tali funzioni, infatti, sempre più lavoratori di imprese anche di dimensioni ridotte potrebbero ottenere una tutela importante, in primo luogo sotto il profilo economico, in quei casi di crisi aziendale per le quali il sistema degli ammortizzatori sociali, peraltro in attesa di riforma, risulta assolutamente carente. Nell'artigianato, più in particolare, è stato osservato <sup>(25)</sup> che la riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe recepire proprio il modello utilizzato in questo settore, « riconoscendo alla contrattazione, alla bilateralità ed alla sussidiarietà verticale ed orizzontale un ruolo primario nella realizzazione dei sistemi di tutele nelle piccole imprese ». Tanto che, proprio in questo ambito, sono stati addirittura definiti, in un accordo tra le parti siglato il 20 maggio 2002, « I principi base per una riforma degli ammortizzatori sociali ».

Un'ultima notazione si impone. Si è sostenuto <sup>(26)</sup> che anche l'art. 10 della legge n. 30/2003 (stabilendo che « per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati ») avrebbe contribuito in maniera rilevante al sostegno degli enti bilaterali. Ciò, in quanto avrebbe reso necessario, per le imprese che volessero godere degli appetibili benefici richiamati, non solo l'« integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro » <sup>(27)</sup>, ma pure il rispetto della parte obbligatoria di questi ultimi, con la conseguente inevitabile adesione all'ente bilaterale, ove costituito.

A parere di chi scrive <sup>(28)</sup> non è invece possibile sostenere che la

---

per le piccole imprese: cfr. C. LAGALA, *Enti bilaterali, previdenza integrativa e contribuzione previdenziale: alla ricerca di una razionalità*, in *LI*, 1992, n. 10, 9.

<sup>(25)</sup> Cfr. il contributo di G. DE LUCIA e S. CIUFFINI che segue, in Parte II, Sez. (B).

<sup>(26)</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 221. Per un'analisi del tema cfr. però anche L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo. Commentario* a cura del COMITATO GIURIDICO DEL DIPARTIMENTO LAVORO DEI DEMOCRATICI DI SINISTRA, 2003, n. 15, anno II, 32, consultabile al sito <http://www.dsonline.it/aree/lavoro/documenti/dettaglio.asp?id-doc=12832>.

<sup>(27)</sup> Come disponeva invece precedentemente l'articolo 3 della legge n. 151/1993.

<sup>(28)</sup> Nello stesso senso è inoltre orientato M. TIRABOSCHI, *Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche*

norma in esame abbia realmente contribuito ad incentivare il sistema degli enti bilaterali, in quanto essa, ove interpretata nel senso di considerare vincolante pure l'iscrizione all'ente bilaterale, si porrebbe senza dubbio in contrasto con l'articolo 39, comma 1, Cost. Ciò, in quanto l'adempimento richiesto non potrebbe essere considerato semplicemente un onere <sup>(29)</sup>, data l'ampiezza e la rilevanza economica dei benefici previsti, bensì un vero e proprio obbligo, al quale adempiere per rendere possibile la stessa sopravvivenza dell'impresa. Senza contare poi che nemmeno la *ratio* della norma, così come individuabile anche dai lavori parlamentari, pare riconducibile alla volontà di incentivare la bilateralità, volontà che invece permea in maniera evidente altre norme della legge n. 30/2003.

## **2. La nozione di ente bilaterale e il problema della sua onnicomprensività: le casse edili e i fondi bilaterali.**

All'articolo 2, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 276/2003, gli enti bilaterali vengono definiti come quegli organismi « costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative », destinati a divenire le sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro, « attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione

---

sull'art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, cit., al quale si rinvia per una accurata e completa trattazione del tema.

<sup>(29)</sup> Come invece è stato sostenuto da più parti nella vigenza dell'articolo 3 della legge n. 151/1993, che la legge 30/2003 ha appunto modificato: cfr. A. BELLAVISTA, *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, in RIDL, 1998, II, 470; P. ICHINO, *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in DPL, 1994, 3421; M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in DPL, 1997, 2577; M. MISCIONE, *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, in DPL, 1997, 3343; M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la Legge Merloni*, in DRI, 1997, 39. Contra cfr. F. STOLFA, *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in DPL, 1994, 2517; F. STOLFA, *Imprese edili: L'INPS batte « cassa »*, in DPL, 1995, 553; F. STOLFA, *Enti bilaterali artigiani: quali sanzioni?*, in DPL, 1995, 1072; F. STOLFA, *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in DPL, 1997, 3037.

del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro ».

Innanzitutto, occorre evidenziare come tale definizione, legittimando a dar vita ad enti bilaterali unicamente le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, contenga un vero e proprio requisito costitutivo. Proprio per questo, e anche senza dover richiamare considerazioni inerenti le capacità definitorie della legge <sup>(30)</sup>, essa non potrà perciò valere in generale, ma soltanto per gli organismi che vorranno esercitare le attività previste dal decreto in esame <sup>(31)</sup>.

Nonostante tale previsione abbia poi visto recentemente il favore di chi <sup>(32)</sup>, ben conoscendo la realtà degli organismi bilaterali, paventava la possibilità che, in mancanza di una disposizione di tal genere, potessero essere stipulati accordi per la costituzione degli enti in esame anche da parte di c.d. « sindacati pirata » <sup>(33)</sup>, restano però ancora attuali i timori espressi da una parte della dottrina <sup>(34)</sup> già prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 276/2003. Ci si era infatti chiesti quali sarebbero state le conseguenze di una eventuale contrattazione separata, posto che, di regola, la costituzione di tali organismi è sempre seguita ad una contrattazione unitaria. Il fatto che gli enti bilaterali siano stati individuati in tutti quegli organismi istituiti ad iniziativa « di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative » non esclude, invero, che un ente bilaterale possa essere costituito anche da un solo sindacato dei lavoratori, magari maggiormente « disponibile », rispetto ad altri, a « scendere a patti » con la parte datoriale. Il nocciolo del problema sta quindi nella diversa interpretazione che potrebbe essere fornita ove si presentasse una situazione come quella appena prefigurata. Da un lato, potrebbe infatti essere considerato positivamente il fatto che una

---

<sup>(30)</sup> Cfr. A. BELVEDERE, *Definizioni giuridiche e ideologie*, Giuffrè, Milano, 1979.

<sup>(31)</sup> In questo senso pare essersi espresso F. CARINCI, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2, 199.

<sup>(32)</sup> Cfr. G. VIRGILIO, relazione tenuta alla « Giornata di studio » dell'Esecutivo Nazionale Filca Cisl svoltasi a Modena il 13 ottobre 2003, presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, sul tema « Legge 30 (Riforma Biagi) », inedita.

<sup>(33)</sup> Su tale fenomeno cfr. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss.; D. GOTTARDI, *Significato e anomalia di un contratto*, in *LI*, 1997, n. 5, 21 ss.

<sup>(34)</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit; L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, cit.

organizzazione sindacale « comparativamente più rappresentativa » (anche se non si specifica in quale ambito <sup>(35)</sup>), ove interessata, sia stata posta, dalla nuova formulazione legislativa, nelle condizioni di costituire un ente bilaterale superando eventuali veti di altre organizzazioni. Dall'altro, però, vi è da domandarsi se la scelta, da parte di un sindacato, di aderire al sistema della bilateralità, come noto di tipo partecipativo-collaborativo, non possa portare con sé, almeno in alcuni casi, anche la possibilità di accettare « compromessi » non del tutto convenienti per i lavoratori.

Problemi simili potrebbero poi porsi ove una delle parti firmatarie del contratto collettivo volesse « uscire » dall'ente bilaterale. In questo caso è però opportuno distinguere due profili.

Il primo di essi riguarda la possibilità di applicare, a questa eventualità, le norme in materia di contratto plurilaterale <sup>(36)</sup>, al fine di evitare che il venir meno di una delle parti possa inficiare l'intero rapporto contrattuale, con effetto anche sui rimanenti contraenti. Certamente, il fatto che gli enti bilaterali siano costituiti, di regola, sotto forma di associazioni non riconosciute (ai sensi dell'articolo 36 c.c.), unitamente alla circostanza che essi, secondo il decreto legislativo n. 276/2003, possano essere costituiti indifferentemente ad opera di una sola o di più organizzazioni sindacali per parte (sia pur comparativamente più rappresentative), giova a favore della tesi secondo la quale la partecipazione di una soltanto di esse, non potendo essere considerata essenziale, ove venga meno non può certamente essere in grado di provocare lo scioglimento dell'ente, con effetto anche nei confronti delle altre parti <sup>(37)</sup>. Ferma restando, naturalmente, la necessaria « essenzialità » della partecipazione di uno dei contraenti ove questo sia fin dall'origine l'unico contraente di parte datoriale o sindacale, data la intrinseca natura bilaterale degli organismi in questione.

Il secondo profilo inerisce invece i rapporti collettivi in senso stretto. Nonostante la volontà di uno dei soci fondatori dell'ente bilaterale di non aderire più a tale organismo, come appena visto, non sia in grado, dal lato strettamente formale, di provocare lo scioglimento

---

<sup>(35)</sup> Per una critica sul punto, basata sul testo della legge n. 30/2003, cfr. V. SPEZIALE, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, 280.

<sup>(36)</sup> Rilevano, in particolare, gli articoli 1446, 1459 e 1466 c.c.

<sup>(37)</sup> Cfr. R. SALOMONE, *Enti bilaterali e contrattazione: un nuovo modello di relazioni industriali*, in *Contratti & Contrattazione Collettiva*, 2002, n. 577 ss.

dell'ente, è però inconfutabile come tale volontà rappresenti sicuramente il segno di una rottura delle relazioni tra le parti ben più profonda, che sarà quindi in grado — da sola — di bloccare, di fatto, la stessa funzionalità dell'ente <sup>(38)</sup>.

A ben guardare, perciò, il vero problema sembra essere, ancora una volta, oltre a quello della individuazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi, quello dell'esistenza di conflitti interni a ciascun lato degli schieramenti datoriali o sindacali <sup>(39)</sup>. Tanto da doversi condividere pure in questa sede <sup>(40)</sup> il parere di chi, a parziale risposta agli interrogativi richiamati, ha individuato in tale questione una natura, oltre che giuridica, anche sindacale, sostenendo che la soluzione dovrebbe essere rinvenuta proprio in quest'ambito <sup>(41)</sup>.

Come è agevole appurare da un raffronto con i contenuti della legge n. 30/2003, la definizione di ente bilaterale contenuta nell'attuale decreto richiama, poi, in parte meglio specificandole, le funzioni già attribuite a tali enti dalla legge delega, e costituisce una sorta di premessa alle disposizioni successive.

Ciò che cattura in particolare l'attenzione, però, nella formulazione ultima della definizione di ente bilaterale, è l'individuazione della possibilità, per tali organismi, di svolgere « ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento », possibilità che non era dato rinvenire, al contrario, nella versione intermedia del decreto <sup>(42)</sup>, e che mira probabilmente a portare l'esperienza della bilateralità oltre quel novero di materie per le quali le parti hanno mostrato da sempre di avere « interessi strategici convergenti e permanenti nel tempo » <sup>(43)</sup> (tipico è il tema della formazione professionale). L'aver aggiunto una disposizione, per così dire, « di chiusura » ad una formula normativa già innegabilmente ampia non può che confermare la volontà legislativa di implementare la figura dell'ente bilaterale, in un'ottica di trasformazione del ruolo del sindacato da antagonistico a partecipativo, ma risulta anche coerente con il « lento

<sup>(38)</sup> Anche su questo punto cfr. R. SALOMONE, *op. cit.*, 77 ss.

<sup>(39)</sup> Cfr. G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in LD, n. 2, 2003, 175.

<sup>(40)</sup> Sia consentito ancora una volta rinviare a F. PASQUINI, C. SERRA, *op. cit.*.

<sup>(41)</sup> Cfr. S. SCARPONI, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei « sindacati comparativamente più rappresentativi »*, in LD, 2003, n. 2, 223.

<sup>(42)</sup> Ossia quella approvata dal Consiglio dei Ministri il 6 giugno 2003.

<sup>(43)</sup> Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

ma progressivo processo di estensione degli scopi » (44) che ha caratterizzato nel tempo gli enti bilaterali.

Cosa si intende perciò realmente per « ente bilaterale »? A ben vedere, la definizione apprestata dal legislatore ha un carattere meramente funzionalistico, senza alcun riferimento ad elementi strutturali, che avrebbe invero posto non pochi problemi di compatibilità con il dettato costituzionale: non sono infatti delineati né la struttura che tale organismo dovrebbe assumere, e quindi nemmeno la presenza, al suo interno, di eventuali organi dirigenziali e amministrativi, né la forma giuridica che dovrebbe essere prescelta per la sua costituzione, né, tanto meno, sono previste disposizioni volte a disciplinare il finanziamento dell'ente. Le uniche indicazioni che si rinvencono riguardano i soggetti legittimati a costituirlo (le « associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative ») e le funzioni che esso potrà svolgere, le quali ultime, come sottolineato, si sviluppano in numerosissime direzioni.

Rimane così da chiedersi quale sia la ragione sottesa ad una individuazione di tale ampiezza, che lascia le parti sociali completamente libere nello stabilire non solo nuove funzioni (per il tramite della contrattazione collettiva) ma pure le forme e le modalità organizzative e di finanziamento dell'ente bilaterale.

La risposta va, ancora, una volta, rinvenuta nella volontà di incentivare il più possibile forme di gestione bilaterale in materia di mercato del lavoro: lasciando alle parti la facoltà di decidere con assoluta libertà sulla totalità degli aspetti che vengono in rilievo al momento della costituzione di tali organismi, il legislatore ha infatti voluto evitare di « ingabbiare » tale procedimento in formalismi che, oltre a essere di dubbia compatibilità con i principi costituzionali in materia di libertà sindacale, avrebbero avuto come unica conseguenza quella di ritardarne l'operatività. Remore di tipo « funzionale » sulla capacità operativa di tali organismi, soprattutto nel breve periodo, erano del resto state avanzate anche dalla dottrina (45), e una definizione di ente bilaterale maggiormente restrittiva non avrebbe potuto che contribuire a far avverare tali timori.

D'altra parte, il legislatore, con una formulazione tanto ampia, ha sicuramente voluto concedere la possibilità, agli enti bilaterali già costituiti, in particolare nei settori ove essi sono maggiormente dif-

---

(44) Cfr. l'intervento di A.M. NUCARA che segue in Parte II, Sez. (B).

(45) Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit.



fusi <sup>(46)</sup>, di poter principiare in tempi brevissimi ad esercitare le nuove funzioni loro attribuite dal decreto legislativo n. 276/2003.

Da ultimo, non si può mancare di sottolineare come la definizione di ente bilaterale appena analizzata, proprio per la sua ampiezza, consenta di raggruppare al proprio interno anche realtà in parte differenti, compresa l'esperienza, sia pur più « antica » <sup>(47)</sup>, delle casse edili. Queste ultime non sono mai state considerate coincidenti con gli enti bilaterali <sup>(48)</sup> (sebbene parte della dottrina abbia ripetutamente ricondotto le une in un rapporto di *species* a *genus*, rispetto agli altri <sup>(49)</sup>), in quanto la loro funzione principale è stata, storicamente, quella di garantire solidarietà tra diverse imprese attraverso la mutualizzazione dei costi contrattuali, senza però la caratteristica ricerca di accordo su materie di interesse reciproco, tipica degli enti richiamati. Ciononostante, l'attuale formulazione legale non pare escludere che anche le casse edili possano, al pari degli enti bilaterali in senso stretto, esercitare tutte le funzioni a questi ultimi attribuite, tanto più ove si consideri il lento ma graduale « avvicinamento », intervenuto nel corso degli anni, tra le attribuzioni delle casse edili e quelle degli enti bilaterali <sup>(50)</sup>.

Identico ragionamento non può invece essere sviluppato per quanto concerne i fondi bilaterali, da sempre caratterizzati da una disciplina peculiare <sup>(51)</sup>. Tale distinzione è del resto avvalorata dalla circostanza che il legislatore, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003, quando ha voluto riferirsi ai fondi bilaterali lo ha fatto distinguendoli esplicitamente dagli enti bilaterali. Ciò è avvenuto, in particolare, all'articolo 12, dove è previsto che i soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro debbano versare ad appositi fondi bilate-

<sup>(46)</sup> Come ad esempio nell'artigianato e nell'edilizia. Sul punto cfr. A.M. NUCARA, *op. cit.*; G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, *op. cit.*

<sup>(47)</sup> Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, cit., 22.

<sup>(48)</sup> Cfr. M. FABBRI, *Le forme storiche della bilateralità*, consultabile al sito <http://www.er.cgil.it/InfoCGILER.nsf/0/73623DDD612B04D1C1256CC50059D899/?Opendocument>

<sup>(49)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la Legge Merloni*, cit., 39.

<sup>(50)</sup> Cfr. M. FABBRI, *op. cit.* Sulle ulteriori funzioni attribuite poi dal decreto legislativo n. 276/2003 alle casse edili (e specificamente all'articolo 86, comma 10, lettera b)), cfr. D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO, *Lavoro nero in edilizia e certificato di regolarità contributiva*, che precede in Parte I, Sez. (B).

<sup>(51)</sup> Cfr. R. SALOMONE, *op. cit.*, 77 ss.

rali, costituiti « anche » negli enti bilaterali (e quindi a maggior ragione non coincidenti con essi), un contributo pari ad una percentuale della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Tali risorse dovranno poi essere destinate ad interventi a favore degli stessi lavoratori, finalizzati a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione, « anche in funzione di continuità di occasioni di impiego », e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale. Pressoché con la medesima *ratio*, salve le naturali differenziazioni dovute alla non temporaneità dell'impiego, il legislatore ha poi previsto lo stesso incombente anche a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

È importante comunque notare come l'articolo 12 appena richiamato preveda anch'esso un modello di bilateralità (così come prevista nel Patto per l'Italia <sup>(52)</sup>), peraltro già operativo, oltre che anticipatorio rispetto al disegno di legge n. 848-*bis* <sup>(53)</sup>, attuato attraverso la predisposizione di una protezione per il lavoratore autofinanziata dalle parti e dalle medesime gestita. Ciò, in un'ottica più ampia di riforma del sistema delle « tutele attive », che sicuramente può rientrare nella politica della Commissione Europea incentrata sul c.d. « *making work pay* » <sup>(54)</sup>.

### **3. La precisa individuazione delle funzioni degli enti bilaterali come strumento per garantirne l'operatività: le attività di intermediazione e di certificazione.**

Dopo aver elencato in termini generali le funzioni che dovrebbero far capo agli enti bilaterali, il decreto legislativo n. 276/2003 provvede ad individuare in maniera più specifica gli ambiti di coinvolgimento di tali organismi all'interno del complessivo sistema di riforma. Il primo, tra questi, risulta connesso alla revisione della disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera.

All'articolo 6, comma 3, si autorizzano infatti gli enti bilaterali allo svolgimento della attività di intermediazione, ma in via subordinata alla

---

<sup>(52)</sup> In *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(53)</sup> In *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(54)</sup> Per una articolata analisi del tema si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti progettuali per un progetto di riforma*, cit.

sussistenza, in capo agli stessi, di una serie di requisiti, che consistono, oltre che nella disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso, pure nella sussistenza di adeguate competenze professionali e nell'assenza di determinate condanne penali, anche non definitive, in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari <sup>(55)</sup>. È altresì richiesta la mancata sottoposizione dei medesimi soggetti a misure di prevenzione.

Nel caso i soggetti che vogliono svolgere le attività di intermediazione citate siano poi polifunzionali, ossia non caratterizzati da un oggetto sociale esclusivo, il decreto richiede inoltre la presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici.

Infine, è richiesta, per tali organismi, l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del medesimo decreto, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, l'invio all'autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro e il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto, a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati.

Nello schema di decreto del 6 giugno 2003 <sup>(56)</sup>, gli enti bilaterali risultavano anche abilitati « allo svolgimento di tutti gli adempimenti e le certificazioni affidati ai competenti servizi per l'impiego, ivi compresa l'attestazione del ricevimento delle comunicazioni previste dall'articolo 9bis del decreto legge 1 ottobre 1996, n. 519, convertito con modificazioni dalla legge 28 novembre 1996, n. 608 », previa convenzione con il servizio per l'impiego, funzione che però non si rinviene nel testo definitivo, in ragione dell'accordo raggiunto sul punto in Conferenza unificata <sup>(57)</sup>.

La modifica di maggior rilievo rispetto alla precedente versione del decreto è però un'altra. Nel decreto legislativo n. 276/2003 non si rinviene infatti l'originaria disposizione secondo la quale l'attività di

---

<sup>(55)</sup> Sull'opportunità di tale disposizione, posto che gli enti bilaterali si trovano a gestire, di fatto, ragguardevoli quantità economiche, cfr. M. FABBRI, *op. cit.*

<sup>(56)</sup> Vedilo in *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(57)</sup> Cfr. il parere espresso dalla Conferenza nella seduta del 3 luglio 2003, in *www.csmb.unimo.it*. In realtà queste funzioni potranno essere svolte ai sensi (e alle condizioni) della disciplina di cui al decreto legislativo n. 297/2002, su cui cfr. S. ROSATO, *Anagrafe dei lavoratori e soppressione delle liste di collocamento (art. 2)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 255.

intermediazione avrebbe potuto essere esercitata dagli organismi in questione unicamente a favore dei propri associati <sup>(58)</sup>. La modifica intervenuta in corso di approvazione del decreto sembra aver tenuto conto delle critiche avanzate da parte di chi paventava la possibilità, nel caso in cui l'attività di intermediazione fosse riservata unicamente agli iscritti ai sindacati che avevano costituito l'organismo bilaterale, di un ritorno ad un sistema di collocamento fondamentalmente gestito dai sindacati, simile a quello dell'inizio del secolo scorso, i cui inconvenienti si sono ampiamente manifestati, tanto da ingenerare il timore di una degenerazione verso un sistema di « *closed shops* » o di « *union shops* » <sup>(59)</sup>. In realtà, concedendo la possibilità, ai lavoratori non affiliati ad alcun sindacato (e di conseguenza al corrispondente ente bilaterale, ove costituito) di usufruire dei servizi in materia di collocamento gestiti dagli enti bilaterali, il timore di una eventuale discriminazione tra lavoratori, dovuta alla diversa affiliazione sindacale, dovrebbe essere del tutto fugato.

Con una disposizione solo apparentemente in contrasto con la *ratio* che ha suggerito la modifica appena accennata, il decreto legislativo n. 276/2003, all'articolo 77, comma 1, stabilisce altresì che le parti, ove intendano presentare l'istanza di avvio della nuova procedura di certificazione alle commissioni istituite a iniziativa degli enti bilaterali, potranno rivolgersi unicamente alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro. Il che significa che il lavoratore che si rivolgerà all'ente bilaterale per essere « collocato » sul mercato, nel caso voglia certificare il proprio contratto dovrà necessariamente rivolgersi alle commissioni di certificazione istituite presso altre sedi, a meno che non decida di aderire all'associazione sindacale che ha contribuito a costituire quell'ente bilaterale.

In relazione a quest'ultima disposizione sono necessarie alcune riflessioni. La evidente volontà del legislatore di incentivare gli strumenti della bilateralità, di cui si è già parlato, a ben vedere pare essere espressione di un intendimento ancor più ambizioso, che mira a creare enti bilaterali polifunzionali, capaci di fornire ai propri iscritti una serie

---

<sup>(58)</sup> Per un giudizio positivo su tale modifica cfr. ancora R. BONANNI, *op. cit.*

<sup>(59)</sup> Sul punto sia consentito rinviare a F. PASQUINI, C. SERRA, *op. cit.* In tema di rapporti tra funzioni di collocamento e clausole di sicurezza sindacale cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, 117-126. Cfr. inoltre G. VENTURINI, *Accordi di closed shop e diritti dell'uomo*, in RIDL, 1983, II, 3.

così ampia di servizi da non avere uguali nel panorama normativo. Come sottolineato anche in principio (*infra*, § 1), infatti, gli enti bilaterali, che sono abilitati ad intervenire nel mercato fin dal momento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, mantengono, però, allo stesso tempo, anche le loro funzioni « classiche » (per un verso relative all'assistenza e alla previdenza sociale, e per l'altro inerenti, invece, la formazione professionale e, da ultimo, la prevenzione nel campo della sicurezza e dell'ambiente) <sup>(60)</sup>. Inoltre, il loro ruolo diviene nuovamente rilevante nel caso si voglia certificare il contratto di lavoro o di appalto, o, ancora, certificare le rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 c.c., a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti.

Premesso che la precisa individuazione delle funzioni facenti capo agli enti bilaterali non può che essere positiva al fine di migliorarne l'operatività e il funzionamento <sup>(61)</sup>, si deve però anche tenere presente che la gran parte di esse potranno essere svolte soltanto nei confronti degli associati ai sindacati che hanno costituito l'organismo in questione. Infatti, mentre l'attività di intermediazione potrà essere svolta, come anticipato, nei confronti di qualsiasi soggetto, senza che il medesimo debba essere iscritto al sindacato che ha costituito l'ente bilaterale, per tutte le funzioni di certificazione il decreto legislativo n. 276/2003 espressamente stabilisce che le parti dovranno « rivolgersi alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro ». Questo perché la volontà di incentivare il sistema della bilateralità non può certo spingersi fino al punto di snaturare una realtà che è ormai affermata da decenni. Il legislatore si è infatti dimostrato consapevole del fatto che gli enti bilaterali potranno essere in grado di esercitare quel controllo sociale che la certificazione porta in sé soltanto nei confronti dei propri associati, con i quali l'interazione è costante e molto stretta. Del resto, è addirittura intuitivo che i lavoratori e i datori di lavoro messi tra loro in contatto tramite l'intermediazione dell'ente bilaterale non potranno usufruire, ove non aderiscano ai sindacati che quell'ente hanno costituito, dei servizi che gli enti bilaterali per tradizione svolgono unicamente a favore dei propri associati, quali gli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori

---

<sup>(60)</sup> Per una precisa illustrazione dei compiti di tali enti, dalle prime esperienze fino agli anni più recenti, cfr. P. PERULLI, C.F. SABEL, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *DRI*, 1996, 27; CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1997-1998*, Cnel, Roma, 2000.

<sup>(61)</sup> Cfr. CESOS, *op. cit.*

o i servizi per favorire l'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese.

La conseguenza di ciò è però che, in un sistema come quello prefigurato, i timori avanzati da una parte della dottrina<sup>(62)</sup>, legati alle possibili difficoltà operative di tali enti, possano risultare ancora una volta non privi di fondamento. In realtà, anche ove ciò avvenisse, essi quanto meno non potranno più essere accompagnati dai rilievi inerenti la incompatibilità delle nuove norme con il dettato costituzionale. Se nella precedente formulazione dell'articolo 6, infatti, la possibilità di esercitare l'attività di intermediazione unicamente a favore dei propri associati poteva effettivamente ingenerare dubbi di legittimità per contrasto con l'articolo 39 della Costituzione, nel caso della certificazione, in effetti, i dubbi di legittimità costituzionale non hanno ragione di sussistere, visto che si tratta di una procedura volontaria e che comunque restano aperte anche numerose altre strade per ottenerla.

Inoltre, risulta evidente pure l'opportunità di stabilire una preclusione del genere, posto che gli enti bilaterali potranno esercitare sì un'attività di certificazione limitata quanto al numero di soggetti coinvolti, ma essa in tal modo potrà essere una certificazione « di qualità », proprio perché operata da un soggetto a composizione paritetica, per definizione molto vicino alla realtà aziendale<sup>(63)</sup>. E si auspica che questo possa andare a vantaggio soprattutto dei c.d. lavoratori atipici, i quali, tra l'altro, grazie anche ad altri aspetti della riforma saranno molto più facilmente « intercettabili »<sup>(64)</sup> da parte del sindacato, con evidenti ricadute positive sulla loro tutela.

Tale tema risulta però legato a quello, oltremodo problematico, di un eventuale « conflitto d'interessi » che, secondo alcuni<sup>(65)</sup>, potrebbe manifestarsi all'interno degli stessi enti bilaterali, a seguito di un ravvisato « conflitto di attribuzioni » tra attività di intermediazione sul mercato del lavoro, da un lato, e attività di certificazione, dall'altro<sup>(66)</sup>.

(62) Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit.

(63) Di parere contrario pare invece S. LEONARDI, *op. cit.*

(64) Cfr. R. BONANNI, *op. cit.*. Pare condividere tale affermazione anche cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, cit., 22. Sul contributo della bilateralità non solo all'estensione della sindacalizzazione, ma pure al consolidamento della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali cfr. invece D. PAPARELLA, *op. cit.*

(65) Cfr. F. CARINCI, *op. cit.*

(66) Sul punto sono intervenuti, in particolare, F. TORELLI, *op. cit.*; G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*

L'inopportunità di coniugare le attribuzioni in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro con lo strumento certificatorio è stata infatti ravvisata <sup>(67)</sup>, in primo luogo, nella possibilità che il datore di lavoro si decida a ricorrere agli enti bilaterali per ottenere servizi di mediazione, non tanto per le loro maggiori competenze, quanto per assicurarsi una certificazione « adeguata ».

Un'ulteriore remora al sistema così delineato dal recente intervento legislativo è stata inoltre individuata nella eventualità che lo stesso ente, per ottenere l'incarico di mediazione, possa rendersi disponibile ad atteggiamenti « meno rigidi » in sede certificatoria. Sotto tale profilo, la medesima dottrina ha poi messo in luce pure la circostanza che, in tal modo, verrebbe addirittura falsato l'« equilibrio concorrenziale » tra i diversi soggetti abilitati ad operare sul mercato, a favore, naturalmente, degli enti bilaterali.

In realtà, a parere di chi scrive, se si guardasse al problema da una diversa prospettiva, non necessariamente incentrata sul timore che si verificino connivenze tra organizzazioni datoriali e sindacali, il fatto che gli enti bilaterali vengano in qualche modo « favoriti », all'interno dell'attuale riforma, rispetto ad altri organismi, potrebbe anche non essere un male, data la loro particolare attitudine a conoscere in maniera approfondita determinate realtà lavorative, con la conseguente capacità di risolvere in maniera efficace i problemi che le caratterizzano. Fermo restando che intese collusive si possono realizzare anche presso le sedi pubbliche di collocamento e le Università, resta il fatto che la bilateralità, se genuina, è di per se garanzia di controllo sociale. Senza considerare che il « privilegio » degli enti bilaterali deriva poi in larga misura non da un *favor* legislativo, bensì dalla loro stessa natura di enti per definizione paritetici, con ampie opportunità di accesso a fonti dirette e reali possibilità di operare attraverso il sostegno di un condiviso consenso sociale, posto che, all'interno di tali organismi, ogni decisione è sorretta da un virtuale « rinnovo » del patto istituzionale tra le parti sociali <sup>(68)</sup>. La capacità degli enti bilaterali di « leggere » in maniera del tutto esclusiva le esigenze del mercato, come è stato giustamente osservato <sup>(69)</sup>, potrebbe poi essere realmente potenziata

---

<sup>(67)</sup> Sullo specifico punto cfr., in particolare, F. TORELLI, *op. cit.*

<sup>(68)</sup> Cfr. CESOS, *op. cit.*; R. SALOMONE, *op. cit.*, 77 ss.

<sup>(69)</sup> Cfr. R. BONANNI, *op. cit.*

soltanto ove si riuscisse ad operare un coordinamento tra diversi enti (70).

Non si deve infine dimenticare che gli enti bilaterali sono diffusi, per la maggior parte, in settori specifici, caratterizzati, per lo più, da imprese di piccole e piccolissime dimensioni: per questo, ove anche essi risultassero realmente « privilegiati », sotto il profilo concorrenziale, potrebbero comunque far fruttare tale privilegio soprattutto in tale limitato ambito. Inoltre, va ricordato che gli enti bilaterali, generalmente, e proprio per le risorse limitate delle quali dispongono, non riescono, di fatto, a svolgere tutte le attività che invece competerebbero loro per statuto, e si vedono pertanto costretti a circoscrivere la loro attività ad alcuni soltanto dei servizi in teoria erogabili (71). Per questo, non si può non vedere di buon occhio l'incentivazione di realtà che, anche sulla base delle esperienze passate, dimostrano elevate possibilità di sviluppo, ove adeguatamente sorrette, soprattutto perché, oltre che contribuire a rafforzare la competitività dei sistemi locali di piccole imprese (72), possono costituire una sede stabile all'interno della quale rivedere ed adattare « continuamente le regole di condotta reciproca tra le parti » (73).

Tra l'altro, appare condivisibile l'opinione secondo la quale proprio organismi di tal genere, a struttura partecipata, possono addirittura sostituire la contrattazione in crisi e stimolarne il funzionamento, sebbene in maniera indiretta, mettendo le parti in contatto, e non in conflitto, e svolgendo un ruolo positivo nella dinamica delle relazioni industriali, soprattutto nelle aree ad accentrata frammentazione produttiva, nelle quali il sindacato ha da sempre maggiori difficoltà ad ottenere riconoscimento e legittimazione (74).

---

(70) Del medesimo parere pare poi essere L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, cit., 23.

(71) Cfr. A.M. NUCARA, *op. cit.*

(72) Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

(73) Cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 232.

(74) Cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 263.



### **3.1. Le funzioni tradizionali degli enti bilaterali alla luce della nuove forme contrattuali. Il particolare: la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale per gli apprendisti e la definizione dei piani individuali di inserimento.**

Un ulteriore campo all'interno del quale gli enti bilaterali sono chiamati ad operare, a seguito della emanazione del decreto legislativo n. 276/2003, riguarda la materia del riordino dei contratti a contenuto formativo.

All'interno di tale ambito, un tema da prendere in considerazione è, in particolare, quello della autonomia decisionale degli enti bilaterali, i quali, almeno finora, hanno sempre potuto contare, al massimo, su meri poteri gestionali. La questione era già stata sollevata all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 30/2003, la quale, all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), stabilisce che l'accordo tra le parti sociali per la sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, possa avvenire anche all'interno degli enti bilaterali.

Più specificamente, poi, l'articolo 48, comma 4, lettera *c*) del decreto legislativo n. 276/2003, nell'ambito della disciplina dell'« apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione », stabilisce che potrà essere effettuato un « rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative », i quali potranno disporre che le modalità di erogazione della formazione aziendale (sia pur nel rispetto degli standard generali fissati dalla Regioni competenti) siano determinate « anche all'interno degli enti bilaterali ».

Anche l'articolo 49, che disciplina il c.d. « apprendistato professionalizzante », al proprio comma 5, lettera *b*), con una disposizione del tutto simile a quella appena richiamata, chiama in causa gli organismi di cui trattasi, disponendo che i « contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative » potranno prevedere che la determinazione delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni, possa essere effettuata, tra l'altro, « all'interno degli enti bilaterali ».

Infine, pure in materia di contratti di inserimento gli enti bilaterali assumono ora un ruolo rilevante. Essi sono infatti richiamati dal comma 2 dell'articolo 55, il quale dispone che i contratti collettivi stipulati a livello nazionale o territoriale da associazioni datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative e quelli aziendali stipulati dalla rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 St. lav. o dalle rappresentanze sindacali unitarie possano determinare, anche all'interno degli enti bilaterali, « le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento » finalizzati a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto in cui opera.

Al di là delle necessarie diversificazioni, ascrivibili alle differenti tipologie contrattuali cui le medesime fanno riferimento, queste funzioni richiamano, nel loro insieme, le attribuzioni che da sempre caratterizzano l'ambito di operatività degli enti bilaterali <sup>(75)</sup>.

Questi ultimi, infatti, fin dal loro esordio, si sono occupati della formazione dei lavoratori dei settori interessati, non solo « progettando » la medesima, ma fornendola come vero e proprio servizio, del resto essenziale sia per i lavoratori, spesso molto giovani e del tutto privi di professionalità (si pensi al caso dell'artigianato e dell'edilizia, dove sono richieste abilità, anche manuali, del tutto peculiari), sia per i datori di lavoro, che naturalmente hanno avuto la possibilità di utilizzare lavoratori formati appositamente per il rispettivo settore di appartenenza.

È proprio qui che si è manifestato uno dei punti di maggior forza degli enti bilaterali. Questi ultimi, anche (ma non solo <sup>(76)</sup>) attraverso la specifica predisposizione di « osservatori » <sup>(77)</sup>, sono infatti sempre stati in grado di « fiutare » con enorme anticipo i fabbisogni formativi delle aziende, e anche di calcolare il momento esatto in cui queste

---

<sup>(75)</sup> Cfr. C. ALESSI, *L'attuazione degli accordi interconfederali in materia di CFL: i risultati di una ricerca empirica*, in RGL, 1993, I, 351.

<sup>(76)</sup> Cfr. S. MEGHNAGI, G. CORONAS, *Politiche del lavoro e ammortizzatori sociali. Il ruolo della formazione continua e delle analisi dei fabbisogni*, in AsS, 2003, n. 1-2, 233.

<sup>(77)</sup> Cfr. G. LUDOVICO, *Il rilancio della bilateralità, la flessibilità e il decentramento nel rinnovo contrattuale del commercio*, in DRI, 2000, 270.

ultime, sulla base della previsione dei futuri pensionamenti, avrebbero avuto la necessità di impiegare determinati lavoratori. Tanto che la dimensione settoriale e l'articolazione sistemica a livello territoriale di tali organismi sono state condizioni fondamentali per realizzare l'analisi del quadro economico e produttivo e il monitoraggio delle dinamiche del mercato del lavoro, con indagini e rilevazioni sul campo in grado di coinvolgere direttamente gli attori interessati <sup>(78)</sup>.

L'attribuzione, però, di poteri addirittura di tipo decisionale in capo a tali enti, come emerge dalle norme sopra richiamate, ha contribuito a rinvigorire i timori che, come già in passato messo in luce <sup>(79)</sup>, all'interno di tali organismi si possa creare un dissidio con la contrattazione collettiva antecedente. Anche recentemente, del resto, i rischi di possibili interferenze sono stati evidenziati in maniera perspicua <sup>(80)</sup>. A parziale soluzione di tale questione è stata suggerita una costruzione il più possibile attenta delle norme istitutive degli organismi, in modo da poter distinguere « nettamente quelli che sono gli spazi e i ruoli di gestione che competono agli enti da quelli che sono i compiti di rappresentanza, di contrattazione e progettazione strategica che debbono competere esclusivamente alle parti sindacali » <sup>(81)</sup>: tale soluzione appare, oltre che apprezzabile, addirittura favorita dalla definizione — ampia e sicuramente « aperta » — che il decreto legislativo n. 276/2003 fornisce degli enti bilaterali (*infra*, § 2).

#### 4. Considerazioni conclusive.

Risulta, a questo punto, imprescindibile tornare su un profilo critico <sup>(82)</sup> che, fin dall'entrata in vigore della legge n. 30/2003, è venuto in rilievo proprio sul tema del ruolo e delle funzioni degli enti bilaterali.

Vi è infatti chi <sup>(83)</sup> ha sostenuto che il legislatore, con i recenti interventi normativi, sembra non aver tenuto presente i « vecchi » enti

<sup>(78)</sup> Sul punto cfr. A.M. NUCARA, *op. cit.*

<sup>(79)</sup> Cfr. P. PERULLI, C.F. SABEL, *op. cit.*, 27 ss.

<sup>(80)</sup> Cfr. A. PERULLI, intervento tenuto al *Seminario Lavoro e Diritto* svoltosi a Venezia l'11 aprile 2003, sul tema *Gli Enti Bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, inedito.

<sup>(81)</sup> Cfr. G. MARTINENGO, *op. cit.*

<sup>(82)</sup> Peraltro già evidenziato in un precedente scritto, cui sia consentito rinviare. Cfr. F. PASQUINI, C. SERRA, *Il ruolo degli enti bilaterali dopo la riforma*, cit.

<sup>(83)</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*; L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, cit.

bilaterali, fruitori di incentivi pubblici di tipo essenzialmente fiscale, ma pare, al contrario, aver pensato a qualcosa di nuovo, prevedendo la possibilità di trasferire a tali organismi anche vere e proprie funzioni pubbliche, o quanto meno « para-pubbliche » (84). Un esempio potrebbe probabilmente essere costituito dalle nuove attività che gli enti bilaterali sarebbero abilitati a svolgere in materia del collocamento, ma, come è stato giustamente obiettato (85) argomentando a contrario, la caratterizzazione in tal senso delle nuove funzioni risulterebbe forzata, visto che non esiste più il sistema del monopolio statale. Accanto a tali funzioni « para-pubbliche », poi, secondo la medesima dottrina (86), sarebbero state attribuite a tali organismi funzioni amministrative, se non addirittura « para-giurisdizionali » (come il possibile intervento certificatorio nell'ambito dell'articolo 2113 c.c.): funzioni, del resto, in relazione alle quali le posizioni degli studiosi sono apparse contrastanti (87).

In realtà, non si ritiene di poter condividere un'interpretazione così severa. Piuttosto, è questa l'occasione per condividere l'opinione di chi (88) ha visto nell'attribuzione agli enti bilaterali di nuove e diverse funzioni una sorta di « temperamento » dei caratteri sindacali di tali organismi, che hanno così assunto i connotati di ente integrativo delle politiche pubbliche a livello settoriale e locale. Anzi, come si è detto (89), gli strumenti tecnici usufruibili nell'ambito degli enti bilaterali, ossia quei servizi che già oggi traducono in attività le intese, potrebbero addirittura consentire, ove fossero ben strutturati, di mantenere in vita quelle stesse intese anche nei momenti di maggiore tensione tra le parti sociali, posto che gli organismi in questione sono divenuti nel tempo uno dei principali strumenti « per garantire il consolidamento delle relazioni sindacali a livello territoriale » (90).

Senza considerare, peraltro, altri risultati positivi raggiunti nel

---

(84) Ove queste funzioni fossero realmente tali, particolarmente critico sulla loro attribuzione agli enti bilaterali pare pure G. MARTINENGO, *op. cit.*

(85) Cfr. A. PERULLI, *cit.*; F. CARINCI, *op. cit.*

(86) Cfr. G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*

(87) Per i profili maggiormente critici cfr. C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in LD, n. 2, 2003, 211; M. TIRABOSCHI, *La c.d. certificazione dei lavori « atipici » e la sua tenuta giudiziaria*, relazione al Convegno di Diritto del lavoro Aidlass, Pesaro, 24-25 maggio 2002, in LD, 1/2003.

(88) Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

(89) Cfr. G. MARTINENGO, *op. cit.*

(90) Cfr. G. LUDOVICO, *op. cit.*, 269.

recente passato dalla bilateralità, soprattutto in materia di sostegno al reddito, formazione professionale, prevenzione e sicurezza e previdenza complementare <sup>(91)</sup>. Mai come oggi sembrano pertanto appropriate le parole di chi ha definito gli organismi bilaterali come soggetti « presi tra la fedeltà al loro scopo originario e la dedizione al compito non meno urgente di incoraggiare attività dalle quali può nascere una nuova consapevolezza più adatta ai nuovi tempi » <sup>(92)</sup>.

Proprio in quest'ottica deve essere infine esaminato il tema della partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa (in un senso molto vicino a quello che viene definito « *power sharing* », per distinguerlo dal c.d. « *profit sharing* »), che ha assunto, negli ultimi anni <sup>(93)</sup>, un rilievo fondamentale, in particolare per via dell'impulso esercitato da parte della Comunità Europea. Quest'ultima, infatti, ha adottato una serie di direttive il cui filo conduttore è rappresentato proprio dall'intento di porre le basi per un effettivo e maggiore coinvolgimento dei lavoratori nella vita e nelle decisioni aziendali <sup>(94)</sup>.

Naturalmente non è questa la sede per illustrare in maniera specifica il contenuto di tali direttive. Quello che si intende dimostrare è infatti semplicemente l'esistenza di una tendenza a dedicare particolare attenzione alle tematiche inerenti la partecipazione, tendenza che è in atto anche nel nostro Paese <sup>(95)</sup>, tanto che sono già allo studio due proposte di legge (C. 2023 e C. 2778) inerenti, la prima, l'adozione di

---

<sup>(91)</sup> Sul punto cfr. ancora G. MARTINENGO, *op. cit.*

<sup>(92)</sup> Cfr. P. PERULLI, C.F. SABEL, *op. cit.*, 28.

<sup>(93)</sup> Per alcune riflessioni sulle esperienze succedutesi dagli anni Settanta in avanti, anche in ambito comparato, cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 257 ss; D. CARRIERI, *I consigli di sorveglianza nella realtà italiana*, in *LI*, 1996, n. 13, 5.

<sup>(94)</sup> La prima iniziativa in tal senso è stata, in ordine temporale, la Direttiva 94/45/CE, riguardante l'istituzione dei Comitati Aziendali Europei, seguita, dopo qualche anno, dalla Direttiva 2001/86/CE, che ha completato lo Statuto della Società Europea per quanto riguarda, appunto, il coinvolgimento dei lavoratori. L'anno successivo ha poi visto la luce la Direttiva 2002/14/CE, che ha istituito il quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, mentre l'ultima adottata è stata la Direttiva 2003/72/CE, che ha completato lo Statuto della Società Cooperativa Europea, ancora una volta per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

<sup>(95)</sup> Come confermato in CESOS, *op. cit.* Per una completa illustrazione di esperienze più risalenti, in particolare sviluppatasi nel corso degli anni Settanta e Ottanta, cfr. R. PESSI, *Innovazione tecnologica e sistema di relazioni industriali: « La contrattazione della trasformazione » e il « Protocollo IRI »*, in *RIDL*, 1986, 732; T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il Protocollo IRI*, in *RIDL*, 1986, I, 395.

uno « statuto partecipativo » delle imprese finalizzato alla partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati dell'impresa e, la seconda, la partecipazione agli utili da parte dei lavoratori dipendenti delle piccole imprese. Inoltre, l'articolo 43 della Legge Finanziaria per il 2004 non fa che confermare tale orientamento, in quanto prevede l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, che dovrebbe intervenire « in sostegno di programmi predisposti per la attuazione di accordi sindacali o statuti societari finalizzati a valorizzare la partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese ».

Vi è però un aspetto fondamentale da prendere in considerazione: tutti gli strumenti che l'ordinamento italiano ha previsto, anche in passato e in maniera scollegata, per favorire la partecipazione dei lavoratori in senso lato attraverso la ricerca del consenso e la collaborazione dei lavoratori (si pensi allo sviluppo di tale tematica all'interno delle norme in materia di trasferimento d'azienda, o di salute e sicurezza dei lavoratori, o di licenziamenti collettivi...) sono sempre stati subordinati al superamento di determinate soglie occupazionali da parte dell'impresa, con ben poche e marginali eccezioni. Tra queste, possono citarsi il richiamato articolo 43 della Legge Finanziaria per il 2004, che pare applicabile indifferentemente ad ogni impresa, a prescindere dal numero degli occupati, e la proposta di legge C. 2778, esplicitamente riservata alle piccole imprese, che però assume un rilievo del tutto marginale, in quanto inerente unicamente la partecipazione agli utili.

La conseguenza di ciò è stata, in generale, l'impossibilità, per i dipendenti delle piccole e medie imprese, di fruire di forme di partecipazione, nonostante la evidente utilità che queste ultime avrebbero potuto evidenziare, in un ambito all'interno del quale non vi sarebbero state nemmeno occasioni di conflitto con le strutture di rappresentanza in azienda <sup>(96)</sup>.

È proprio a questo punto che entra però in gioco il sistema della bilateralità. Nei settori in cui da lungo tempo, ad opera delle parti sociali, sono stati costituiti organismi bilaterali, pure i dipendenti di

---

<sup>(96)</sup> Sulla opportunità di allargare e specializzare le competenze delle rappresentanze nelle aziende di maggiori dimensioni, proprio per evitare sovrapposizioni con gli organismi partecipativi, cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 266.

imprese di piccolissime dimensioni hanno infatti potuto vedere il dispiegarsi di momenti in senso lato partecipativo, anche se per certo questi ultimi non possono essere ricondotti, sotto il profilo formale, nell'ambito di procedimenti di informazione e consultazione o di partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa in senso stretto.

Un esempio in tal senso è rinvenibile nel settore del turismo, dove, a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 626/1994 in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro <sup>(97)</sup>, l'accordo interconfederale del 18 novembre 1996 ha costituito un'apposita sezione dell'ente bilaterale nazionale, cui affidare le funzioni di competenza dell'organismo paritetico nazionale per la sicurezza sul lavoro, e ha stabilito che le funzioni dell'organismo paritetico provinciale per la sicurezza sul lavoro siano svolte dagli enti bilaterali territoriali. Il bilancio sulle numerose attività svolte da questi ultimi nella veste di organismi paritetici per la sicurezza è stato considerato assolutamente positivo, tanto da portare a sostenere che il decreto legislativo n. 276/2003, assegnando agli enti bilaterali lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro, ha saputo valorizzare proprio la scelta operata dal settore turismo <sup>(98)</sup>.

In realtà anche l'artigianato si è mosso nella medesima direzione, costituendo e collocando presso gli enti regionali un fondo per i rappresentanti territoriali dei lavoratori alla sicurezza <sup>(99)</sup>.

Un altro esempio è più risalente, e per questo anche maggiormente innovativo. Esso si è sviluppato nel corso degli anni Ottanta nell'artigianato, dove, per le imprese fino a 15 dipendenti, sono state istituite sedi permanenti di incontro tra rappresentanti delle imprese e rappresentanti sindacali « territoriali », in cui esaminare le controversie individuali e collettive non risolte a livello aziendale. In questo modo, come è stato rilevato <sup>(100)</sup>, « il « conflitto » veniva spostato al di fuori

---

<sup>(97)</sup> Che all'articolo 20 prevede la costituzione di organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori, che siano anche prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti. Sia consentito rinviare a F. PASQUINI, *Il buon lavoro. Salute, sicurezza, molestie e mobbing*, in *Il Diritto del Lavoro*, Ediesse, Roma, 2002.

<sup>(98)</sup> Cfr. A.M. NUCARA, *op.cit.*

<sup>(99)</sup> Cfr. G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, *op. cit.*

<sup>(100)</sup> Cfr. ancora G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, *op. cit.*

dell'impresa e la rappresentanza sindacale esercitava il proprio diritto nelle sedi « bilaterali » appositamente costituite ».

Infine, deve essere richiamata la disposizione contenuta nel contratto nazionale per le aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi <sup>(101)</sup>, secondo la quale, in caso di predisposizione di un programma di flessibilità dell'orario di lavoro, quest'ultimo, per le imprese all'interno delle quali non vi sia contrattazione aziendale, deve essere sempre comunicato all'ente bilaterale territoriale <sup>(102)</sup>.

Del resto, è opinione condivisa quella secondo la quale, pur con una operatività che si manifesta « fuori » dall'impresa, la « bilateralità » è la forma che le esperienze partecipative assumono nei contesti territoriali di piccole e medie imprese in quanto costituiscono una sede di elaborazione permanente di interessi strategici convergenti » <sup>(103)</sup>. Non solo: la bilateralità è anche stata dipinta come « uno dei mezzi privilegiati dal sistema delle piccole imprese per colmare l'asimmetria con le grandi imprese » <sup>(104)</sup>, probabilmente proprio per la sua attitudine, attraverso interazioni e scambi continui tra le parti sociali, a favorire la reciproca fiducia <sup>(105)</sup>.

---

<sup>(101)</sup> Sottoscritto il 20 settembre 1999 dalla Confcommercio e dalle organizzazioni di categoria Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil.

<sup>(102)</sup> Negli altri casi, invece, la comunicazione deve essere effettuata alle RSU.

<sup>(103)</sup> Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

<sup>(104)</sup> Cfr. ancora D. PAPARELLA, *op. cit.*

<sup>(105)</sup> Cfr. D. CARRIERI, *op. cit.*, richiamato anche da CESOS, *op. cit.*



## 13.

### IL SISTEMA DEGLI ENTI BILATERALI NELL'ARTIGIANATO: UNA ESPERIENZA ITALIANA AL SERVIZIO DEL DIALOGO SOCIALE EUROPEO

GIOVANNA DE LUCIA, SILVIA CIUFFINI

SOMMARIO: 1. Introduzione: bilateralità, enti bilaterali e relazioni sindacali. Definizioni e correlazioni. — 2. Bilateralità ed enti bilaterali nell'artigianato italiano: un po' di storia. — 3. Il contesto di riferimento: i tratti dell'artigianato italiano. — 3.1. La contrattazione collettiva nell'artigianato. — 3.2. Il sistema degli ammortizzatori sociali nell'artigianato italiano. — 3.3. Le prospettive future degli enti bilaterali.

#### **1. Introduzione: bilateralità, enti bilaterali e relazioni sindacali. Definizioni e correlazioni.**

L'artigianato è stato il primo comparto che in Italia, al fine di costruire un sistema di relazioni sindacali autonome e specifiche, ha sperimentato, diffuso e consolidato il principio della bilateralità e gli strumenti che da questa hanno preso origine.

Vi è chi afferma che questo primato spetterebbe, in realtà, al settore dell'edilizia che, in effetti, attraverso il sistema delle Casse edili, ha realizzato la prima esperienza di gestione comune di risorse, tra i sindacati di categoria delle imprese e dei lavoratori, per l'erogazione ai dipendenti di alcune prestazioni previste dal contratto.

Ma quella dell'edilizia è una esperienza tutta settoriale, mentre l'artigianato ha introdotto un sistema di enti bilaterali che comprende « trasversalmente » tutti i settori produttivi, dal manifatturiero (di cui fanno parte, ad esempio, il tessile-abbigliamento, il legno-arredamento, l'alimentazione, la meccanica di produzione), all'artistico (ad esempio l'orafo-argentiero e la ceramica-vetro), ai servizi alla persona (come l'acconciatura e l'estetica) e servizi alla collettività (in cui ritroviamo l'installazione di impianti e gli autoriparatori).

Per descrivere con la maggiore chiarezza possibile la portata e le

caratteristiche di questo sistema, è opportuno inserire — a premessa — alcune definizioni dei termini che vengono utilizzati, ormai entrati nel glossario del diritto sindacale italiano, ma ancora poco conosciuti nelle esperienze degli altri Paesi europei.

Con il termine bilateralità si intende quel principio che, in Italia, a partire dagli anni Ottanta, ha caratterizzato il dialogo sociale e le relazioni contrattuali prima nell'artigianato e, più avanti, anche negli altri comparti produttivi (industria, commercio, terziario).

È il principio attraverso il quale le parti sociali decidono di affrontare e risolvere particolari questioni oggetto di confronto — e, in alcuni casi, causa di conflitto — individuando sedi e strumenti al di fuori della contrattazione che vengono partecipate e gestiti congiuntamente dai rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori.

Con il termine enti bilaterali si intendono proprio quegli strumenti posti in essere per gestire congiuntamente quanto definito tra le parti sociali in conseguenza dell'applicazione del principio della bilateralità.

È del tutto evidente che lo sviluppo e l'affermazione del principio della bilateralità e degli strumenti che ne sono derivati è stato fortemente condizionato dall'evoluzione del contesto economico, politico e sociale.

Oggi, in Italia, si è in presenza di molteplici esperienze di enti ed organismi bilaterali nella maggior parte dei comparti economici e produttivi, che hanno determinato una specifica attenzione al tema della bilateralità da parte del Governo e del Parlamento.

Nell'ambito delle recenti riforme del mercato del lavoro e della formazione professionale sono state infatti introdotte norme che, nel sostenere il principio della bilateralità, hanno assegnato agli enti bilaterali ulteriori ed innovative materie di intervento, non senza creare, tuttavia, situazioni di disaccordo e di polemica con alcune parti sociali.

Alla fine degli anni Settanta, il contesto di riferimento era dato da:

— relazioni sindacali e contrattuali molto poco sviluppate al di fuori dei settori della grande industria;

— un livello di attenzione del legislatore più rivolto alle dinamiche sindacali dell'industria, per trarre dalle relazioni industriali soluzioni nuove e diverse a quanto fino a quel momento si era sviluppato a livello di diritto del lavoro;

— la grande attualità ai temi della partecipazione che, sull'onda delle esperienze che si erano andate affermando in Europa (in parti-

colare in Germania), avevano fortemente segnato le stagioni contrattuali dei settori della grande industria già a partire dal 1974.

Dalla comparazione dei due contesti, ne deriva che, se all'inizio la bilateralità ha rappresentato il principio motore delle relazioni sindacali nell'artigianato (così come, molto più avanti, è accaduto per altri settori), come in una sorta di circolo virtuoso, oggi è lo stato di salute delle relazioni sindacali a determinare, di fatto, la maggiore o minore vitalità della bilateralità e, conseguentemente, degli enti e degli organismi bilaterali.

Per meglio comprendere il quadro sin qui descritto è necessario tracciare, sia pure per sommi capi, la storia della bilateralità nell'artigianato.

## **2. Bilateralità ed enti bilaterali nell'artigianato italiano: un po' di storia.**

Alla fine degli anni Settanta, l'artigianato non aveva una contrattazione nazionale di categoria autonoma e specifica molto sviluppata: pochissimi settori avevano il contratto che, comunque, veniva negoziato sulla falsa riga del contratto in vigore per l'analogo settore industriale.

Sono state proprio le richieste dei sindacati dei lavoratori per il rinnovo di questi contratti, soprattutto in materia di diritti sindacali, a far esplodere — tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta — un grande conflitto tra le organizzazioni imprenditoriali artigiane e quelle sindacali.

Le imprese artigiane, infatti, non erano in grado di sopportare gli oneri economici ed organizzativi delle tutele che il sindacato chiedeva e che, di fatto, riproducevano per le piccole e piccolissime aziende le normative previste per le aziende industriali.

Era necessario individuare soluzioni diverse che, nel dare una risposta positiva alle rivendicazioni sindacali, portasse al di fuori dell'azienda e su un altro tema di confronto l'oggetto del conflitto.

Il primo accordo che utilizzò il principio della bilateralità venne firmato nel 1983 e riguardava la figura del delegato di impresa.

Il delegato veniva eletto nelle imprese artigiane con almeno 8 dipendenti (compresi gli apprendisti) per garantire un migliore collegamento tra i datori di lavoro e i dipendenti delle imprese stesse.

Sul monte stipendi complessivo sarebbe stata accantonata una quantità pari a 2 ore lavorative per dipendente (con un minimo di 16

ore annue) e, in sede di contratto collettivo nazionale di lavoro, si poteva decidere o l'utilizzazione delle somme accantonate da parte del delegato per lo svolgimento della propria attività, oppure il versamento delle stesse somme agli enti bilaterali per un loro utilizzo a fini mutualistici.

Nello stesso accordo, infatti, veniva prevista la costituzione di enti bilaterali a livello territoriale, composti pariteticamente e gestiti congiuntamente dalle organizzazioni territoriali delle parti imprenditoriali artigiane e sindacali dei lavoratori.

Si tratta della prima regolamentazione nazionale degli enti bilaterali nella storia della contrattazione dell'artigianato, regolamentazione che è stata poi recepita in tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro che sono stati rinnovati successivamente all'accordo del 1983.

Gli enti bilaterali potevano intervenire con criteri di mutualizzazione per l'erogazione delle principali prestazioni integrative contrattualmente dovute ai lavoratori (malattia, maternità, infortunio) e per impostare e gestire corsi di formazione professionale e manageriale d'intesa con gli enti locali competenti.

In caso di crisi strutturali di settore e/o di aree territoriali o di calamità naturali, gli enti potevano diventare lo strumento attraverso il quale, sulla base di intese locali, anche con la Pubblica Amministrazione, fosse possibile erogare qualche forma di intervento o sostegno.

Era prevista l'adesione volontaria delle imprese agli enti bilaterali e la contribuzione a carico dei datori di lavoro e, in misura più limitata, dei lavoratori.

Ma, si era solo all'inizio: nemmeno 4 anni più tardi, infatti, con un accordo del febbraio 1987, veniva realizzata una prima « razionalizzazione » del sistema.

Le parti sociali, allo scopo di favorire i negoziati per la costituzione degli enti bilaterali e consentire l'attuazione pratica degli accordi, decisero di dare alle rispettive organizzazioni territoriali alcune indicazioni, quali:

- costituzione degli enti a livello regionale;
- struttura degli enti di norma intercategoriale, con gestione separata per le singole categorie;
- adesione volontaria delle imprese;
- *status* giuridico degli enti di libere associazioni senza fini di lucro;
- conferma della composizione paritetica degli organi;
- proposta di uno « statuto tipo » che aggiungeva agli scopi degli

enti già previsti, lo svolgimento di ulteriori compiti di natura mutualistica contrattualmente definiti dalle parti.

Ma la vera svolta al sistema degli enti bilaterali dell'artigianato giunse l'anno successivo, nel 1988, quando, il 21 luglio, le organizzazioni nazionali degli imprenditori artigiani e dei sindacati dei lavoratori firmarono una nuova intesa sulla rappresentanza sindacale e sul sostegno al reddito.

Anche in questo caso, l'applicazione del principio della bilateralità consentì di trovare soluzioni nuove ed originali, che riuscirono a mediare tra la situazione economica ed organizzativa delle aziende e le rivendicazioni del sindacato.

Infatti, dalla richiesta di una estensione *tout court* alle micro aziende delle tutele previste dalle leggi e dai contratti industriali, emerse la costruzione di un sistema di rappresentanza sindacale — peraltro ancora in vigore — del tutto diverso.

In sostituzione di quanto previsto con l'accordo del 1983 e per le imprese fino a 15 dipendenti, venivano istituiti rappresentanti sindacali territoriali, sulla base delle indicazioni dei lavoratori occupati nelle imprese artigiane presenti in ciascun territorio (coincidente, di norma, con le singole province).

In corrispondenza degli stessi territori venivano istituite, quindi, sedi permanenti di incontro e confronto fra le rispettive rappresentanze delle imprese e dei lavoratori.

In queste sedi sarebbero state esaminate e possibilmente risolte eventuali controversie individuali o collettive non risolte a livello aziendale.

In altre parole, il « conflitto » veniva spostato al di fuori dell'impresa e la rappresentanza sindacale esercitava il proprio diritto nelle sedi « bilaterali » appositamente costituite.

Per consentire ai rappresentanti di svolgere la propria attività, le imprese venivano impegnate a versare in un apposito fondo, da costituirsi a livello regionale, un contributo orario annuo per dipendente.

L'intesa sul sostegno al reddito, raggiunta sempre all'interno dell'accordo del 1988, nasceva, da una parte dall'impossibilità per gli imprenditori artigiani di accettare la richiesta del sindacato di ridurre l'orario di lavoro e, dall'altra, dall'esigenza delle stesse imprese, totalmente prive di meccanismi di ammortizzatori sociali pubblici, di mantenere il patrimonio di professionalità dei loro lavoratori quando si presentavano circostanze di crisi che richiedevano sospensioni temporanee, anche brevi, dell'attività produttiva.

Il principio della bilateralità consentì di trovare, anche in questo caso, una soluzione che ancora oggi rappresenta l'unico modello europeo di intervento autonomo e privatistico di sostegno al reddito.

Venne infatti prevista la costituzione di un altro fondo regionale, al quale le imprese avrebbero versato l'equivalente di 10 ore annue di retribuzione per dipendente.

Il fondo avrebbe quindi destinato l'80 per cento delle risorse raccolte per l'erogazione di provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore, quali gli eventi atmosferici eccezionali, calamità naturali, interruzione dell'erogazione delle fonti energetiche, difficoltà nell'utilizzo di materie prime.

Il restante 20 per cento delle risorse veniva destinato alle imprese per il ripristino del ciclo produttivo, per la ricollocazione o riorganizzazione dell'attività produttiva dovuti a fattori e soggetti esterni all'azienda per la modifica dei processi sia tecnologici che di prodotto e per servizi reali alle imprese (quali attività formative, diffusione di tecnologie, ecc.).

L'accordo del 1988 rappresenta il fondamento dell'attuale sistema degli enti bilaterali dell'artigianato: quanto si è andato sviluppando in seguito prende le mosse dalla strategica e positiva intuizione che le parti sociali ebbero all'epoca e che è stato possibile realizzare grazie alla pratica del principio della bilateralità.

Il recepimento dell'accordo in quasi tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro dei settori artigiani (edilizia ed autotrasporto esclusi, la prima per il sistema proprio di casse edili, il secondo per la particolare attività svolta), unito alla progressiva applicazione pratica dello stesso accordo in tutte le regioni italiane, hanno dato vita al sistema di enti bilaterali più diffuso e consolidato in Italia.

Le ultime intese, che possiamo definire « di manutenzione » di questo sistema risalgono a circa 10 anni fa.

Nel 1992, all'approssimarsi di una profonda crisi che avrebbe drammaticamente attraversato, fino a metà degli anni Novanta, tutti i settori, soprattutto manifatturieri, le parti sociali decisero di dare agli enti bilaterali la configurazione che essi hanno ancora oggi, di un sistema articolato su due livelli (nazionale e regionale), parte integrante della struttura contrattuale ed obbligatorio per le parti contraenti.

Con questo accordo, infatti, i due fondi istituiti nel 1988 (quello per la rappresentanza sindacale e quello per il sostegno al reddito), nonché quelli successivamente istituiti per la formazione-lavoro, ven-

nero stabilmente collocati all'interno degli enti bilaterali che oramai erano presenti in tutte le regioni.

Per le finalità e le prestazioni erogate da questi fondi venne prevista l'adesione obbligatoria da parte delle imprese (mentre restava volontaria l'adesione per la mutualizzazione degli oneri di malattia, maternità, infortunio), pena la perdita degli incentivi e degli sgravi contributivi.

Nel 1993, al fondo di sostegno al reddito venne assegnata la finalità di intervenire anche nei casi di crisi congiunturale, per l'erogazione di provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da riduzione di orario e/o sospensione temporanea delle attività.

Nel 1994, anche le tutele in materia di ambiente e sicurezza sul lavoro entrarono a far parte del sistema della bilateralità dell'artigianato, con la costituzione e collocazione presso gli enti regionali del fondo per i rappresentanti territoriali dei lavoratori alla sicurezza.

A distanza di circa un decennio ed al di là del dibattito aperto nelle sedi istituzionali, si ripropone l'esigenza per le parti sociali di una riflessione congiunta sulle sfide future che ci attendono.

Da questa riflessione dovranno emergere nuovi interventi di « manutenzione » del sistema che ne recuperi la specificità rispetto all'artigianato e riproponga il principio della bilateralità a monte del circolo virtuoso prima descritto per portare nuova linfa alle relazioni contrattuali, ormai irrigidite in schemi del tutto superati.

Dovranno altresì emergere nuovi e chiari elementi identificativi del sistema e, a questo proposito, le maggiori aspettative riguardano l'imminente riforma degli ammortizzatori sociali, all'interno della quale, i meccanismi di sostegno al reddito in vigore nell'artigianato dovrebbero trovare il giusto riconoscimento ed una definitiva istituzionalizzazione.

Dovrà infine essere recuperata quella necessaria coerenza tra il modello di contrattazione ed il sistema degli enti bilaterali, rispetto ai quali la riforma istituzionale federalista che sta impegnando il nostro Paese non appare affatto indifferente.

### **3. Il contesto di riferimento: i tratti dell'artigianato italiano.**

Per tracciare un quadro compiuto del comparto dell'artigianato italiano sarebbe necessaria una pubblicazione *ad hoc*. Tuttavia, al fine di consentire una più precisa collocazione dell'esperienza della bilateralità sopra descritta, si ritiene opportuno delineare i tratti del contesto di riferimento, attraverso alcuni dati riferiti alla struttura produttiva e all'occupazione.

I dati relativi alla consistenza numerica delle imprese artigiane, aggiornati al 2002, mettono in evidenza il ruolo centrale dell'artigianato nella struttura produttiva nazionale: un quarto delle imprese registrate, infatti, sono artigiane e tale percentuale supera il 28 per cento nelle regioni settentrionali.

In particolare, il comparto artigiano è rappresentato da circa 1.800.000 imprenditori alla guida di 1.429.180 imprese che danno lavoro ad oltre 1.500.000 persone.

Complessivamente nell'artigianato lavorano, dunque, circa 3.300.000 persone.

La dimensione media delle imprese artigiane è pari a 2,3 addetti per impresa.

In particolare, oltre il 52 per cento delle imprese ha un solo addetto (60,4 per cento nel Mezzogiorno), il 20 per cento ne occupa 2, il 18 per cento (15 per cento nel Mezzogiorno) da 3 a 5.

Le imprese con più di 10 addetti hanno un'incidenza, rispetto al totale delle imprese artigiane, pari al 3,8 per cento, con un peso maggiore nelle regioni del nord-ovest e del nord-est (rispettivamente 4,1 per cento e 5,7 per cento), minore nel centro (3,7 per cento) e nelle regioni meridionali (1,8 per cento).

La distribuzione territoriale evidenzia una maggiore vocazione artigiana delle regioni settentrionali: nel nord si concentra la maggior quota di imprese artigiane, con un'incidenza percentuale del 30 per cento nel nord-ovest e del 24 per cento nel nord-est; nel Mezzogiorno è presente il 26 per cento del totale delle imprese artigiane, a fronte del 20 per cento localizzato nelle regioni del centro.

Dal punto di vista settoriale, le imprese artigiane si distribuiscono quasi equamente tra i tre macrosettori di attività economica: il 35 per cento delle imprese artigiane opera nel settore dei servizi, il 34 per cento nell'edilizia e il 31 per cento nel manifatturiero.

I dati aggiornati al 2002 riportano:

Settori	N. imprese	N. lavoratori dip.
Manifatturiero	451.685	797.312
Edilizia	475.991	400.157
Servizi*	501.504	348.332

\* I dati riportati per il settore dei servizi comprendono, per il numero di imprese, anche le attività relative all'estrazione di minerali, produzione e distribuzione di energia, gas ed acqua e agricoltura e pesca; nel numero dei lavoratori dipendenti sono escluse le attività di agricoltura e pesca.



All'interno di queste tre grandi aggregazioni, troviamo — come anticipato nell'introduzione — i singoli settori produttivi.

Così, del manifatturiero fanno parte, ad esempio, i settori tessile — abbigliamento, delle calzature e della lavorazione in genere della pelle e del cuoio; il settore del mobile e della lavorazione del legno; tutti i settori alimentari e delle conserve e tutta l'area dei settori metalmeccanici e della lavorazione del metallo. Anche i settori artistici fanno parte delle attività manifatturiere: basti pensare alle imprese artigiane orafe-argentiere, o a quelle della lavorazione artistica della ceramica e del vetro.

I settori che sono raggruppati nei servizi sono molteplici e comprendono non solo i servizi alla persona, come l'acconciatura e l'estetica, ma anche i servizi verso la collettività, di cui fanno parte sia le attività di installazione di impianti o di autoriparazione, sia attività di produzione che hanno anche rapporti diretti con il pubblico: basti pensare a tutta l'alimentazione di servizio, come i panifici, le pasticcerie o le gelaterie.

### 3.1. La contrattazione collettiva nell'artigianato.

Nell'ambito delle relazioni sindacali, il comparto artigiano si caratterizza per la presenza di una contrattazione autonoma, specifica ed originale per le imprese artigiane ed i lavoratori da queste dipendenti.

Il modello contrattuale, ancora oggi in vigore nell'artigianato, risale all'accordo del 1992 ed è riassumibile in uno schema che, come in una matrice, collega le due direttrici, orizzontale e verticale, ed i due livelli, nazionale e regionale, che hanno regolato la contrattazione sviluppatasi nell'artigianato nell'ultimo decennio.

Livello	Contrattazione orizzontale	Contrattazione verticale
NAZIONALE	Accordi - Interconfederali - Interconfederali/Intercategoriali	Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (Ccnl)
REGIONALE	Accordi - Interconfederali - Interconfederali/Intercategoriali	Contratti Collettivi Regionali Integrativi di Lavoro (Ccril)

Come illustrato nella prima parte, gli accordi che hanno dato vita al sistema degli enti bilaterali, individuando soluzioni originali a complesse e delicate tematiche oggetto del confronto tra le organizzazioni imprenditoriali artigiane e sindacali dei lavoratori sono stati accordi interconfederali/intercategoriali, cioè accordi raggiunti a livello nazio-

nale, di tipo orizzontale e che hanno — già all'atto della loro sottoscrizione — impegnato le rispettive organizzazioni di categoria.

Questi accordi, infatti, sono stati *tout court* recepiti nei singoli contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati a livello nazionale.

La loro concreta attuazione, soprattutto dal punto di vista organizzativo, come per la costituzione degli enti bilaterali, è stata oggetto di accordi sempre di tipo orizzontale, ma raggiunti a livello regionale, a loro volta poi recepiti nei singoli contratti collettivi regionali integrativi di settore.

Questo modello contrattuale, certamente complesso e fortemente legato alla articolazione delle organizzazioni di rappresentanza che esiste in Italia, è il modello che, a livello non solo europeo, ma anche internazionale, garantisce le più ampie tutele per i lavoratori delle piccole e piccolissime imprese attraverso soluzioni specifiche, autonome ed originali, soprattutto coerenti ed adeguate alle dimensioni ed alle compatibilità economiche delle aziende.

Ed è stato proprio in virtù di questo modello che è stato possibile, nell'arco dell'ultimo decennio, arrivare alla copertura contrattuale pressoché totale di tutti i settori dell'artigianato.

Infatti, oltre all'accordo economico collettivo per gli agenti e rappresentanti di commercio, sono 16 i Ccnl stipulati nei diversi settori del comparto artigiano (tessile, abbigliamento, calzature, orafi, argentieri orologiai ed affini, odontotecnici, ceramica, imprese di pulizia, pulitintolavanderie, edilizia, acconciatura ed estetica, grafici, metalmeccanici ed installatori di impianti, alimentazione, legno-arredamento, lapidei, occhialeria, chimici, gomma, plastica e vetro, autotrasporto), così come attraverso una diffusa contrattazione di livello regionale sono state realizzate regolamentazioni integrative per circa il 70 per cento dei dipendenti delle imprese.

Nella scheda che segue sono riepilogati i Ccnl attualmente in vigore per i singoli settori.

Prospetto riepilogativo dei Ccnl settori artigiani

Ccnl	Decorrenza e durata
Tessile, abbigliamento, calzature	1-01-1997/31-12-2000
Orafi, argentieri orologiai ed affini	1-01-1997/31-12-2000
Odontotecnici	1-01-1997/31-12-2000
Ceramica	1-10-1996/30-09-2000
Imprese di pulizia	1-07-1999/30-06-2003

Ccnl	Decorrenza e durata
Pulitintolavanderie	1-01-1997/31-12-2000
Edilizia	1-06-2000/31-12-2003
Acconciatura ed estetica	1-01-2000/31-12-2003
Grafici	1-07-1997/30-06-2001
Metalmeccanici ed installatori di impianti (*)	1-07-1996/30-06-2000
Alimentazione	1-07-1997/30-06-2001
Legno-arredamento	1-01-1997/31-12-2000
Lapidei	1-10-1999/30-09-2003
Occhialeria	1-08-2000/31-12-2003
Chimici, gomma, plastica e vetro	1-10-2000/30-09-2004
Autotrasporto	1-06-2001/31-05-2005

(\*) *Il contratto metalmeccanici si applica anche ai lavoratori dipendenti di imprese artigiane di settori che sono privi di copertura contrattuale.*

### **3.2. Il sistema degli ammortizzatori sociali nell'artigianato italiano.**

Come già anticipato, l'artigianato è l'unico comparto che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, ha concordato, per via negoziale, la sperimentazione di un sistema originale attraverso un *mix* di misure in parte contrattuali e in parte pubbliche.

Lo strumento attraverso il quale vengono erogati gli interventi contrattualmente previsti è rappresentato dagli enti bilaterali regionali, enti paritetici costituiti dalle organizzazioni imprenditoriali e sindacali dei lavoratori firmatarie degli accordi e dei contratti collettivi in vigore nell'artigianato.

Compito degli enti bilaterali regionali è quello di presiedere alla gestione degli interventi e delle prestazioni a favore delle imprese e dei lavoratori secondo i termini e le modalità previste dalla stessa contrattazione collettiva.

A tal fine, con specifico riferimento al sostegno al reddito, all'interno dei singoli enti bilaterali regionali è costituito il fondo per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale cui affluiscono i contributi da parte delle imprese secondo le misure contrattualmente previste.

Il modello di tutele si fonda, pertanto, su basi mutualistiche, dal momento che le imprese di tutti i settori esclusi dall'obbligo di assicurazione pubblica si impegnano a versare al fondo regionale intercategoriale un contributo fisso annuale per ciascun dipendente, in forza del

quale far fronte alle misure di sostegno al reddito a favore dei lavoratori interessati da sospensioni dell'attività ovvero da riduzioni dell'orario per cause congiunturali o per eventi calamitosi.

Nel primo caso, sospensioni di attività per crisi congiunturali, la prestazione dell'ente è erogata ad integrazione dell'indennità di disoccupazione sino a raggiungere, in alcuni casi l'80-90 per cento del salario, per una durata media di 3 mesi l'anno, con una procedura sindacale che permette di accertare da vicino le cause all'origine dell'intervento e di aiutare, insieme con il lavoratore, anche l'impresa da cui dipende.

Nel secondo caso, riduzioni dell'orario di lavoro tramite il ricorso ai contratti di solidarietà, l'ente bilaterale corrisponde una integrazione economica pari alla metà di quella pubblica, che assicura un trattamento pari al 75 per cento del salario perduto per effetto della contrazione dell'orario.

Vi è, infine, una terza tipologia di intervento che riguarda il caso di calamità naturali per il quale l'ente riconosce ai lavoratori un immediato trattamento economico di sostegno al reddito, fino ad un massimo dell'80 per cento della retribuzione in assenza di specifici interventi pubblici, aggiungendo ad esso misure di sostegno alle imprese colpite dall'evento.

Nelle aspettative dell'artigianato, la riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe recepire questo modello, riconoscendo alla contrattazione, alla bilateralità ed alla sussidiarietà verticale ed orizzontale un ruolo primario nella realizzazione dei sistemi di tutele nelle piccole imprese.

In proposito si rinvia al paragrafo che segue sulle prospettive future della bilateralità e del relativo sistema dove vengono illustrati « I principi base per una riforma degli ammortizzatori sociali nell'artigianato », definiti nell'accordo siglato il 20 maggio 2002 tra le organizzazioni artigiane e sindacali dei lavoratori.

Tale accordo, infatti, costituisce un utile riferimento per l'ulteriore negoziato tra le parti e tra queste ed il Governo per il consolidamento, anche attraverso strumenti normativi, delle esperienze in atto negli enti bilaterali.

### **3.3. Le prospettive future degli enti bilaterali.**

Nuove e diverse prospettive si aprono dunque per gli enti bilaterali.

La riforma del mercato del lavoro, recentemente approvata in Italia, infatti, ridisegna completamente il ruolo svolto fino ad oggi dagli enti bilaterali, attribuendo loro nuove ed importanti funzioni e valorizzando quelle precedentemente svolte.

Gli enti bilaterali considerati « sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro » sono chiamati a:

- 1) promuovere una occupazione regolare e di qualità;
- 2) svolgere attività di intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- 3) programmare attività formative e determinare modalità di attuazione della formazione professionale in azienda;
- 4) promuovere buone pratiche contro la discriminazione e per l'inclusione di soggetti più svantaggiati;
- 5) effettuare la gestione mutualistica dei fondi per la formazione e l'integrazione del reddito;
- 6) certificare i contratti di lavoro, la loro regolarità o congruità contributiva;
- 7) sviluppare azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro;
- 8) svolgere ogni altra attività o funzione loro assegnata dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

Il sistema degli enti bilaterali dell'artigianato, il cui ruolo nel passato è stato soprattutto legato alla gestione mutualistica delle prestazioni individuate dai contratti a favore delle imprese e dei lavoratori, si trova oggi di fronte a nuove opportunità di sviluppo e crescita dei propri compiti e delle proprie responsabilità.

L'artigianato ed il proprio sistema di enti bilaterali dovranno saper utilizzare e consolidare l'esperienza, unica nel suo genere, fin qui acquisita per affrontare le grandi trasformazioni in atto nell'ambito del mercato del lavoro e dell'occupazione.

È proprio in vista di tali trasformazioni, alcune attuate ed altre in corso di realizzazione, che le organizzazioni artigiane e sindacali dei lavoratori hanno siglato il già citato accordo per la definizione dei principi-base per una riforma degli ammortizzatori sociali nell'artigianato, i cui contenuti meritano in questa sede di essere sinteticamente ripresi.

Partendo, infatti, dal presupposto che il modello in vigore nell'artigianato è fondato:

- sulla corresponsione della indennità di disoccupazione anche in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa;
- sull'integrazione di tale indennità pubblica con risorse contrattuali, ad opera del sistema degli enti bilaterali.

Le parti sociali hanno convenuto di realizzare, nell'ambito della riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali, un istituto nuovo, al quale concorrano contestualmente risorse pubbliche e risorse contrattuali, per il sostegno al reddito dei lavoratori dell'artigianato nei casi di:

- sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per periodi di breve o media durata;

- sospensione e/o riduzione dell'attività a fronte di calamità naturali o eventi eccezionali.

L'intervento pubblico dovrebbe:

- prevedere una misura della prestazione superiore all'attuale indennità di disoccupazione ordinaria;

- prevedere la copertura previdenziale dei periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa;

- non intaccare la durata e l'entità della indennità di disoccupazione erogata a seguito di risoluzione del rapporto di lavoro;

- prevedere una incisiva semplificazione delle procedure, dei requisiti e delle verifiche che consentano un migliore funzionamento dell'intero procedimento amministrativo.

L'intervento contrattuale, su base intercategoriale e regionale — per cui, solo a fronte di particolari situazioni dovute ad eventi eccezionali può essere previsto un intervento di secondo livello nazionale —, dovrebbe:

- essere incentrato su una percentuale minima omogenea per tutto il territorio nazionale;

- prevedere la possibilità per le parti sociali regionali di aumentare la suddetta percentuale;

- prevedere meccanismi di bilanciamento dell'onere contributivo contrattuale a carico di aziende/settori che fanno maggiormente ricorso all'istituto;

- prevedere l'obbligatorietà del finanziamento da parte delle imprese che rientrano nella sfera di applicazione dei contratti collettivi dell'artigianato.

Un sistema così concepito richiede necessariamente:

- il collegamento con specifici interventi formativi, nell'ambito del nuovo assetto della formazione continua;

- il rafforzamento del ruolo contrattuale delle parti sociali;

- il rafforzamento e lo sviluppo della bilateralità;

- forme di incentivazione (fiscale, ecc.) per le imprese.

Sulla base dei principi sopra esposti, che costituiscono il riferimento per la discussione della riforma, le parti si sono impegnate ad avviare una serie di incontri per definire una proposta organica da sottoporre al Governo nell'ambito della più generale riforma del sistema degli ammortizzatori sociali.

## GLI ENTI BILATERALI NEL TURISMO DOPO LA RIFORMA BIAGI

ALESSANDRO MASSIMO NUCARA

SOMMARIO: 1. La riforma del mercato del lavoro e gli enti bilaterali. — 2. La rete degli enti bilaterali del settore del turismo. — 2.1. La promozione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. — 2.2. La conciliazione delle vertenze. — 2.3. La sicurezza sul lavoro. — 2.4. La formazione continua. — 3. Il finanziamento degli enti bilaterali del turismo. — 4. Gli enti bilaterali e l'integrale applicazione dei contratti collettivi. — 5. Conclusioni.

### 1. La riforma del mercato del lavoro e gli enti bilaterali.

La legge 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di occupazione e mercato del lavoro <sup>(1)</sup> e il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che ne dà attuazione <sup>(2)</sup>, chiamano in causa ripetutamente gli enti bilaterali <sup>(3)</sup>.

L'obiettivo dichiarato è il sostegno di « forme che contribuiscono a modernizzare, stabilizzandolo, il sistema di relazioni industriali, espletando funzioni di mutualizzazione rispetto ad obblighi del datore di lavoro (compiti tradizionali) ovvero anche di tipo autorizzativo e certificatorio (compiti innovativi), a beneficio di una complessiva regolarizzazione del mercato del lavoro » <sup>(4)</sup>.

Tale obiettivo viene perseguito prevedendo la possibilità che gli enti bilaterali svolgano una pluralità di funzioni, di seguito richiamate:

— gli « enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei

---

<sup>(1)</sup> In *GU*, 26 febbraio 2003, n. 47.

<sup>(2)</sup> In *GU*, 9 ottobre 2003, 235.

<sup>(3)</sup> Cfr. anche il contributo di F. PASQUINI nella Parte II, Sez. (B).

<sup>(4)</sup> Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 848, concernente la delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, Senato della Repubblica, XIV legislatura.



datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale » possono assumere un ruolo in materia di servizi per l'impiego e di intermediazione <sup>(5)</sup>;

— agli enti bilaterali sono assegnate competenze autorizzatorie in materia di contratti di formazione e lavoro <sup>(6)</sup>;

— i contratti individuali di lavoro possono essere certificati da « enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative » <sup>(7)</sup>;

— agli enti bilaterali è attribuita la competenza a certificare non solo la qualificazione del contratto di lavoro e il programma negoziale concordato dalle parti, ma anche le rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 c.c. a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse <sup>(8)</sup>.

Si nota come alla varietà di compiti assegnati agli enti si accompagna anche una articolazione di qualificazioni, tra loro simili ma non identiche, che potrebbero consentire di individuare almeno tre tipologie di ente bilaterale, introducendo il dubbio che il legislatore abbia voluto distinguere i compiti attribuibili all'una o all'altra tipologia in ragione delle caratteristiche da ciascuno possedute.

Tale dubbio è fugato dal decreto legislativo <sup>(9)</sup> di attuazione che reca in apertura una definizione legale degli enti bilaterali, sia pur ai soli fini ed effetti delle disposizioni contenute nel decreto stesso.

Più precisamente, gli enti bilaterali sono « organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso:

- la promozione di una occupazione regolare e di qualità;
- l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda;
- la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati;
- la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito;

---

<sup>(5)</sup> Articolo 1, comma 2, lettera *l*), legge n. 30 del 2003.

<sup>(6)</sup> Articolo 2, comma 1, lettera *b*), legge n. 30 del 2003.

<sup>(7)</sup> Articolo 5, comma 1, lettera *b*), legge n. 30 del 2003.

<sup>(8)</sup> Articolo 5, comma 1, lettera *g*), legge n. 30 del 2003.

<sup>(9)</sup> Articolo 2, comma 1, lettera *h*), decreto legislativo n. 276 del 2003.

- la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva;
- lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro;
- ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento ».

Il decreto attribuisce espressamente agli enti bilaterali, così definiti, le seguenti funzioni:

- sono autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione <sup>(10)</sup>;
- possono essere coinvolti nella determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale da svolgersi durante il rapporto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione <sup>(11)</sup>;
- possono essere coinvolti nella determinazione delle modalità di erogazione ed articolazione della formazione interna ed esterna all'azienda da svolgersi durante il rapporto di apprendistato professionalizzante <sup>(12)</sup>;
- possono essere coinvolti nella determinazione delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento relativi al contratto di inserimento <sup>(13)</sup>;
- presso di essi sono istituite le commissioni di certificazione <sup>(14)</sup>.

La rilevanza che la legge n. 30 del 2003 assegna agli enti bilaterali non può non essere accolta positivamente dal settore turismo, che pone gli enti al centro del sistema di relazioni sindacali, a livello nazionale e territoriale, ed assegna loro importanti funzioni di servizio nei confronti dei lavoratori, dei datori di lavoro e delle stesse parti sociali.

Si tratta di una intuizione che ha mosso i primi passi quasi 30 anni fa e che, non a caso, giunge a maturazione in un momento storico che pone la sussidiarietà e il decentramento al centro del dibattito politico e vede il turismo affermarsi come protagonista dell'economia nazionale.

Questo intervento si propone di offrire un contributo al dibattito sulla materia, illustrando le esperienze maturate dal settore turismo e la loro possibile evoluzione alla luce della nuova disciplina legislativa.

---

<sup>(10)</sup> Articolo 6, comma 3, decreto legislativo n. 276 del 2003.

<sup>(11)</sup> Articolo 48, comma 4, lettera *c*), decreto legislativo n. 276 del 2003.

<sup>(12)</sup> Articolo 49, comma 5, lettera *b*), decreto legislativo n. 276 del 2003.

<sup>(13)</sup> Articolo 55, comma 2, decreto legislativo n. 276 del 2003.

<sup>(14)</sup> Articolo 76, comma 1, lettera *a*), decreto legislativo n. 276 del 2003.

## 2. La rete degli enti bilaterali del settore del turismo.

La rete degli enti bilaterali del settore turismo comprende l'ente bilaterale nazionale-EBNT <sup>(15)</sup> e circa 50 enti bilaterali territoriali-EBT, con una diffusione capillare su tutto il territorio nazionale.

Le organizzazioni costituenti sono Federalberghi <sup>(16)</sup>, Fipe <sup>(17)</sup>, Faita-Federcamping <sup>(18)</sup>, Fiavet <sup>(19)</sup> e Federreti <sup>(20)</sup> in rappresentanza delle imprese e Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil in rappresentanza dei lavoratori.

Gli EBT, nella loro forma attuale, si sono sviluppati a partire dal 1987 anche se alcune prime esperienze risalgono agli inizi degli anni Settanta.

L'accordo sindacale che decretò l'istituzione del primo ente bilaterale nel settore turismo risale infatti al 1970. L'Associazione Provinciale Romana Albergatori e le organizzazioni sindacali si impegnavano alla istituzione di uno strumento che, « favorendo la collaborazione tra le rispettive organizzazioni e gli appartenenti alle categorie interessate, contribuisca a risolvere pacificamente i contrasti che i provvedimenti di riduzione del personale possono determinare nei rapporti di lavoro aziendali » <sup>(21)</sup>. Nasceva così il fondo di finanziamento per i lavoratori di aziende alberghiere, tuttora attivo in seno all'ente bilaterale di Roma <sup>(22)</sup>.

Due anni più tardi, le rappresentanze delle imprese alberghiere e dei lavoratori del bacino euganeo raggiunsero un accordo per la istituzione di una Cassa Alberghiera, denominata CATE. La Cassa nacque con « lo scopo di promuovere e sviluppare iniziative di carattere assistenziale e sociale, secondo i criteri già adottati dalle Casse Edili e dal Fondo di finanziamento per lavoratori di aziende alberghiere di Roma » <sup>(23)</sup>. Ancora oggi, la CATE ha lo scopo di raccogliere contributi da imprenditori e lavoratori ed erogare prevalentemente sussidi di

---

<sup>(15)</sup> *www.ebnt.it*.

<sup>(16)</sup> Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo.

<sup>(17)</sup> Federazione Italiana Pubblici Esercizi.

<sup>(18)</sup> Federazione delle Associazioni Italiane dei complessi Turistici all'aria Aperta.

<sup>(19)</sup> Federazione delle Associazioni Imprese di Viaggi e Turismo.

<sup>(20)</sup> Federazione Sindacale Vettori e Servizi per la Mobilità.

<sup>(21)</sup> Articolo 34 contratto integrativo provinciale 30 giugno 1970, per i lavoratori intermedi e salariati delle aziende alberghiere della città di Roma e provincia.

<sup>(22)</sup> *www.ebt.roma.it*.

<sup>(23)</sup> Articolo 22 contratto integrativo intercomunale di lavoro 24 ottobre 1972,

sostegno al reddito dei lavoratori per i periodi di sospensione dovuta alla bassa stagione e nei casi di disoccupazione dovuta a processi di ristrutturazione.

Tali esperienze rimasero lungamente confinate entro i rispettivi bacini territoriali di origine. Per assistere all'ingresso ufficiale degli enti bilaterali nella contrattazione collettiva nazionale fu necessario attendere il 16 febbraio 1987, quando le parti concordarono sulla opportunità di dotare i diversi comparti di strumenti «...idonei a favorire processi di formazione e riqualificazione professionale, a consentire fenomeni di ristrutturazione e riqualificazione dell'offerta nonché ad adottare interventi di carattere sociale a favore dei lavoratori » (24).

In attuazione di tale impegno, furono predisposti tre prototipi di statuto: uno per le aziende alberghiere, uno per i campeggi, i pubblici esercizi e le agenzie viaggi ed un terzo per le aziende a partecipazione statale (25). La stesura degli statuti non fu tuttavia effettivamente seguita dalla costituzione degli enti bilaterali. Un'unica eccezione fu data da un accordo che sanciva la costituzione degli EBT nelle province di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro (26).

Una svolta sostanziale si ebbe con la stipula dell'accordo per il rinnovo del Ccnl turismo del 3 maggio 1990, che impegnava le parti alla costituzione dell'ente bilaterale nazionale unitario del settore turismo. Per la prima volta venivano superati i tradizionali steccati interni al settore, assegnando agli enti bilaterali una competenza « unitaria » e cioè comune ai diversi comparti produttivi che tradizionalmente compongono il settore turismo (alberghi, campeggi, ristoranti, agenzie viaggi, ecc.).

Inoltre, l'accordo del 3 maggio 1990 prevedeva espressamente che, accanto all'ente nazionale, venissero costituiti anche enti territoriali, « di norma » a livello regionale. Tale previsione, che si muoveva nel segno della competenza primaria in materia di turismo e di formazione professionale attribuita alle regioni ai sensi dell'allora vigente articolo 117 della Costituzione, anticipava significativamente il dibattito sull'articolazione federalista dei sistemi che avrebbe appassionato il Paese

---

valido per le aziende alberghiere operanti nei comuni di Abano Terme, Montegrotto Terme e Teolo Terme.

(24) Articolo 5 Ccnl Turismo 16 febbraio 1987.

(25) Ccnl Turismo 16 febbraio 1987, allegati H, I, L.

(26) Contratto integrativo regionale 22 maggio 1987 per i dipendenti da aziende turistico alberghiere delle Marche.

negli anni a venire, e che avrebbe condotto ad attribuire alle regioni, tra l'altro, competenza in materia di mercato del lavoro.

L'accordo assegnava agli EBT la promozione e la gestione di tre filoni di attività:

- iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale anche in collaborazione con le regioni e gli altri enti competenti, anche finalizzate all'avviamento dei lavoratori che vi abbiano proficuamente partecipato;

- iniziative finalizzate al sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la cessazione e/o la sospensione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ovvero a finanziare corsi di riqualificazione per il personale interessato da tali provvedimenti;

- interventi per il sostegno del reddito dei lavoratori stagionali che partecipino ai corsi di formazione predisposti dall'ente stesso, nonché altri interventi di carattere sociale in favore dei lavoratori (27).

Veniva altresì prevista, sia in seno all'ente nazionale sia a livello locale, la istituzione di un osservatorio, tra i cui compiti rientrava l'analisi del quadro economico e produttivo del settore e dei comparti (28). In tale veste gli enti, oltre a svolgere una importante funzione informativa, accompagnano l'azione delle parti sociali. Ad esempio, gli enti bilaterali sono diventati lo strumento delle parti per il monitoraggio del mercato del lavoro, nonché la sede presso cui le imprese forniscono alle organizzazioni sindacali le prescritte informazioni concernenti il ricorso al lavoro a tempo determinato, al lavoro temporaneo, al lavoro extra. Inoltre, i risultati delle indagini e delle rilevazioni curate dagli osservatori istituiti presso gli EBT possono essere assunte dalle parti quale parametro di riferimento per la misurazione dei risultati ai fini dell'erogazione della retribuzione variabile prevista dalla contrattazione di secondo livello.

La stesura del testo contrattuale, nonché la predisposizione degli strumenti tecnici, richiese più di un anno e si concluse il 2 luglio 1991 con la definizione di uno schema di statuto per la costituzione degli EBT (29).

Qualche mese più tardi, la costituzione dell'EBNT segnò il pas-

---

(27) Articolo 13 Ccnl Turismo 30 maggio 1991.

(28) Articoli 7 e 13 Ccnl Turismo 30 maggio 1991.

(29) Protocollo d'intesa tra le parti stipulanti il Ccnl Turismo del 2 luglio 1991.

saggio del sistema alla fase operativa e diede il via alla stipula degli accordi territoriali propedeutici alla costituzione dei singoli EBT.

Attualmente, gli EBT sono presenti in tutte le regioni, con la sola eccezione della Basilicata. In tredici regioni su venti (Val d'Aosta <sup>(30)</sup>, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna <sup>(31)</sup>, Toscana <sup>(32)</sup>, Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia <sup>(33)</sup>, Calabria, Sicilia <sup>(34)</sup> e Sardegna <sup>(35)</sup>, cui si aggiungono le province Autonome di Bolzano e Trento <sup>(36)</sup> l'EBT ha competenza per l'intero territorio regionale e per tutti i comparti produttivi che compongono il settore turismo (alberghi, campeggi, pubblici esercizi, agenzie viaggi). Spesso, l'ente regionale si dota di articolazioni a livello provinciale, denominate « centri di servizio », che fungono da sportelli dell'EBT sul territorio <sup>(37)</sup>.

Nelle rimanenti sei regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Marche, Lazio) si registrano una pluralità di soluzioni organizzative, con una prevalenza di enti bilaterali provinciali del turismo. Non mancano, tuttavia, enti bilaterali con competenza *sub* provinciale (ad esempio, ente bilaterale del turismo dell'area veneziana <sup>(38)</sup>) e/o limitata ad alcuni comparti produttivi (ad esempio, ente bilaterale dei pubblici esercizi della provincia di Milano <sup>(39)</sup>).

La diffusione degli EBT sul territorio è stata accompagnata da un lento ma progressivo processo di estensione degli scopi. I paragrafi successivi sono per l'appunto dedicati all'illustrazione di alcuni tra i nuovi compiti che gli enti bilaterali del turismo hanno progressivamente assunto.

## 2.1. La promozione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Una stima della domanda di lavoro « turistico » può essere ottenuta considerando che, nel corso del 2002, negli alberghi e nei risto-

---

<sup>(30)</sup> *entibilaterali.vda.it*.

<sup>(31)</sup> *www.eburt.it*.

<sup>(32)</sup> *www.ebt.toscana.it*.

<sup>(33)</sup> *www.ebtpuglia.it*.

<sup>(34)</sup> *www.ebrts.it*.

<sup>(35)</sup> *www.ebtsardegna.org*.

<sup>(36)</sup> *www.ebt-trentino.it*

<sup>(37)</sup> Articolo 19 Ccnl Turismo 22 gennaio 1999.

<sup>(38)</sup> *www.ebt.ve.it*.

<sup>(39)</sup> *www.ebtpemilano.it*.

ranti italiani sono state censite oltre 900 mila assunzioni, pari a circa il 16 per cento del totale registrato in tutti i settori produttivi. Tra le assunzioni effettuate nel settore, oltre centomila hanno riguardato lavoratori stranieri <sup>(40)</sup>, buona parte dei quali direttamente provenienti dall'estero. Durante il medesimo anno, il settore ha occupato in media 645 mila unità di lavoro dipendente, pari a circa il 6,5 per cento del totale dei lavoratori occupati in Italia <sup>(41)</sup>.

Questo segmento di mercato è caratterizzato, oltre che dalle notevoli dimensioni, da ulteriori aspetti peculiari quali l'incidenza della stagionalità, la volatilità della domanda, la mobilità dei lavoratori, sia interaziendale sia territoriale, anche internazionale, l'elevato *turnover*, l'intensità del ricorso al cosiddetto lavoro atipico.

Non è un caso, quindi, se i temi concernenti il sostegno all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro hanno costituito oggetto di ripetuti interventi delle parti sociali, che si sono congiuntamente esercitate nella ricerca di soluzioni capaci di mettere a disposizione dei lavoratori e delle imprese strumenti idonei ad incrementare l'efficacia dei processi di collocamento.

Tra le iniziative pilota realizzate in materia si ricorda il progetto *Arianna*, realizzato dall'EBNT con il contributo del Ministero del lavoro e del fondo sociale Europeo, che ha costruito una banca dati per la raccolta delle domande e delle offerte di lavoro nel settore turismo, cui si affiancava una rete informatica per la relativa diffusione. In senso analogo, seppur focalizzato sui lavoratori stagionali, si muoveva il progetto *Beeft* <sup>(42)</sup> realizzato con il sostegno dell'iniziativa comunitaria *Adapt*.

Muovendo da tali esperienze, le parti stipulanti il Ccnl Turismo, hanno ritenuto che « la rete degli enti bilaterali e dei centri di servizio possa agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro », convenendo sulla opportunità di istituire uno « strumento operativo cui le imprese del settore, come pure i lavoratori potranno rivolgersi per esaminare le opportunità professionali, promuovere le professionalità dei lavoratori, agevolarne la mobilità e la permanenza nel settore » <sup>(43)</sup>.

Nel luglio del 1999, con un protocollo d'intesa tra il Ministero del

---

<sup>(40)</sup> INAIL, Osservatorio occupazionale.

<sup>(41)</sup> Istat, Conti nazionali.

<sup>(42)</sup> *Borse Europeenne emploi formation pour les saisonniers du tourisme*.

<sup>(43)</sup> Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, premessa al titolo IV (mercato del lavoro).

lavoro e l'EBNT è stato disegnato un quadro di sinergie realizzabili mediante l'attivazione di un collegamento stabile tra la rete *Arianna* ed il servizio *Ergonline*, primo embrione della borsa continua del lavoro prevista oggi dalla riforma.

Pochi giorni più tardi, le parti hanno modificato lo statuto dell'EBNT, attribuendo all'ente il compito di istituire « la banca dati per l'incontro tra domanda e l'offerta di lavoro e per il monitoraggio del mercato del lavoro e delle forme di impiego »<sup>(44)</sup>.

A livello territoriale, gli EBT, oltre a collaborare attivamente alle sperimentazioni promosse dall'EBNT, hanno attivato e tuttora conducono proprie iniziative in materia, spesso raccordandosi con i servizi per l'impiego.

Considerato il percorso sin qui compiuto, non dovrebbe risultare estranea alla cultura ed alla storia delle parti sociali del settore turismo la possibilità di utilizzare gli enti bilaterali come la sede presso la quale i lavoratori e le imprese che vi abbiano interesse possano liberamente richiedere ed ottenere qualificati servizi di ausilio all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, da intendersi in senso lato, includendo in tale formula tutta la filiera dei servizi che naturalmente precedono e seguono l'intermediazione in senso stretto.

La realizzazione di un tale salto di qualità presuppone evidentemente che le parti sociali dichiarino conclusa la fase delle sperimentazioni e delle dispute filosofiche, per avviare la stagione del consolidamento. Il settore non può permettersi il lusso di proseguire l'infinita discussione sulla differenza che intercorre tra il sostegno all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e lo svolgimento di attività di collocamento, inevitabilmente accompagnata dall'anatema che preclude all'organizzazione sindacale ed agli enti bilaterali di accostarsi alla gestione del collocamento.

Ciò che interessa alle imprese e (credo) anche ai lavoratori del settore è qualcosa di diverso e di più ampio. Occorre la disponibilità di intermediari, pubblici e privati, che restituiscano trasparenza al sistema e ne riducano gli squilibri, generando efficacia nei processi di collocamento e sviluppando una intermediazione attiva, che contempli anche il sostegno a processi di adeguamento per i casi in cui la domanda e l'offerta di lavoro non riescono ad incontrarsi.

---

<sup>(44)</sup> Articolo 6, comma 2, lettera e), statuto EBNT.



## 2.2. La conciliazione delle vertenze.

Le sedi e gli strumenti individuati dalla contrattazione collettiva per la risoluzione delle vertenze collettive ed individuali di lavoro costituiscono i primi esempi di attività bilaterale che il settore abbia conosciuto. Infatti, pur essendo innegabile che l'attività di conciliazione è contraddistinta dalla interazione tra interessi contrapposti, secondo lo schema della tradizionale rappresentanza sindacale, non si può tralasciare di considerare come la decisione di istituire un sistema di conciliazione sia funzionale (anche) a un interesse generale, costituito dall'esigenza di garantire fluidità alle relazioni di lavoro, agevolando la composizione delle controversie che dovessero eventualmente insorgere tra le parti.

Già negli anni Venti il contratto nazionale poneva in capo alle associazioni di primo grado l'obbligo di esperire un tentativo di conciliazione in relazione alle controversie individuali concernenti l'applicazione del contratto stesso <sup>(45)</sup>.

Nell'immediato dopoguerra si registrò una interessante novità: il contratto nazionale stabilì che il tentativo di conciliazione potesse essere esperito, alternativamente, dalle associazioni competenti o dagli uffici paritetici <sup>(46)</sup>.

Negli anni successivi, una più compiuta disciplina della materia assegnò tale ruolo alle commissioni paritetiche. A una prima commissione, di livello nazionale, composta dai rappresentanti delle organizzazioni stipulanti, competeva il tentativo di amichevole composizione delle vertenze concernenti l'interpretazione del contratto. Le vertenze individuali e collettive concernenti gli accordi integrativi, provinciali o locali, erano invece demandate ad apposite commissioni paritetiche locali e, in seconda istanza, alla commissione nazionale <sup>(47)</sup>.

Tale struttura venne progressivamente rafforzata, mediante la definizione di procedure, la istituzione di un meccanismo di finanziamento, l'ampliamento dei compiti <sup>(48)</sup>. Tra questi, figurò per un certo periodo di tempo anche la possibilità che la commissione paritetica locale effettuasse « accertamenti preventivi sulla osservanza formale

---

<sup>(45)</sup> Articolo 57 Ccnl per i lavoratori d'albergo 12 ottobre 1927.

<sup>(46)</sup> Articolo 61 Ccnl per i lavoratori d'albergo 14 settembre 1946.

<sup>(47)</sup> Articolo 68 Ccnl per i lavoratori d'albergo, pensioni e locande 18 dicembre 1949; articolo 40 Ccnl Impiegati di aziende alberghiere 11 novembre 1955.

<sup>(48)</sup> Articoli 99, 100 e 101 Ccnl per i lavoratori d'albergo, pensioni e locande 2 aprile 1969.

della disciplina » e, in particolare, degli aspetti retributivi. Tale attribuzione, pur assumendo la forma di un potere ispettivo e di controllo, recava in sé la possibilità che la commissione promuovesse un'azione conciliativa ancor prima dell'insorgere della vertenza, ammettendo addirittura l'intervento dell'organismo paritetico anche in assenza di un'istanza delle parti in causa.

I compiti delle commissioni continuarono ad estendersi anche per effetto degli indirizzi legislativi in materia di tentativo di conciliazione relativo alle sanzioni disciplinari <sup>(49)</sup> ed ai licenziamenti individuali <sup>(50)</sup>. Né possono essere dimenticati i provvedimenti che hanno attribuito al tentativo di conciliazione carattere di obbligatorietà prima in relazione ai licenziamenti individuali <sup>(51)</sup> e, più recentemente, in relazione a tutte le controversie individuali di lavoro <sup>(52)</sup>.

Si è arrivati così alla disciplina attuale, ai sensi della quale i centri di servizio degli EBT possono svolgere compiti di segreteria tecnica degli organismi paritetici <sup>(53)</sup> e, in particolare, delle commissioni per la conciliazione delle vertenze <sup>(54)</sup> e dei collegi arbitrali previsti dall'articolo 410 c.p.c. <sup>(55)</sup>, nonché supportare la costituzione del collegio di conciliazione ed arbitrato relativo alle sanzioni disciplinari <sup>(56)</sup>.

È chiaro il significato della soluzione adottata: l'EBT, nella veste di segreteria tecnica, non si sostituisce alle parti nella interpretazione di un ruolo che è tipico dell'azione sindacale, ma si limita a fornire l'assistenza tecnica e logistica che agevola lo svolgimento dell'azione stessa.

In questo senso, si ritrova un interessante parallelismo con le disposizioni del decreto di attuazione della legge n. 30, laddove si afferma che presso gli enti bilaterali possono essere istituite le commissioni di certificazione.

Un'ulteriore similitudine tra le previsioni della riforma e la situazione in atto nel settore turismo si ritrova nella circostanza che le

---

<sup>(49)</sup> Articolo 7, comma 5, legge 20 maggio 1970, n. 300.

<sup>(50)</sup> Articolo 7, legge 15 luglio 1966, n. 604.

<sup>(51)</sup> Articolo 5, legge 11 maggio 1990, n. 108.

<sup>(52)</sup> Articolo 410 c.p.c., come modificato dall'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 e dall'articolo 19, comma 8, decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387.

<sup>(53)</sup> Articolo 19, comma 2, Ccnl Turismo 22 gennaio 1999.

<sup>(54)</sup> Articolo 26, comma 3, Ccnl Turismo 22 gennaio 1999.

<sup>(55)</sup> Articolo 27, comma 10, Ccnl Turismo 22 gennaio 1999.

<sup>(56)</sup> Articolo 28, comma 1, Ccnl Turismo 22 gennaio 1999.

commissioni paritetiche e, successivamente, gli enti bilaterali, abbiano assunto competenze in materia di contratti di formazione e lavoro, quali la predisposizione di schemi formativi per specifiche figure <sup>(57)</sup> e l'esame dei singoli progetti. Tali progetti, proprio in virtù del preventivo esame di merito svolto dalle parti sociali, che ne attestano la conformità alla disciplina collettiva, seguono una procedura semplificata ai fini dell'approvazione da parte delle competenti autorità pubbliche <sup>(58)</sup>.

### 2.3. La sicurezza sul lavoro.

L'articolo 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, concernente il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, prevede la costituzione di organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori. Tali organismi sono inoltre prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti.

L'accordo interconfederale del 18 novembre 1996 concernente la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza nei luoghi di lavoro ha stabilito che, per il settore turismo, le funzioni dell'organismo paritetico provinciale per la sicurezza sul lavoro siano svolte dagli EBT. Inoltre, è stata prevista l'istituzione di un'apposita sezione dell'EBNT, cui affidare le funzioni di competenza dell'organismo paritetico nazionale per la sicurezza sul lavoro.

Lo statuto dell'EBNT è stato conseguentemente modificato introducendo tra gli scopi i compiti previsti dalla contrattazione collettiva in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro <sup>(59)</sup>. In senso analogo sono stati successivamente aggiornati gli statuti di numerosi EBT.

A quasi dieci anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n.

---

<sup>(57)</sup> Articolo 16, comma 2, lettera *b*), Ccnl Turismo 22 gennaio 1999; articolo 6, comma 2, lettera *b*), statuto EBNT.

<sup>(58)</sup> Articolo 19, comma 3, Ccnl Turismo 22 gennaio 1999; articolo 64, comma 8, Ccnl Turismo 22 gennaio 1999.

<sup>(59)</sup> Articolo 16, comma 2, lettera *i*), Ccnl Turismo 22 gennaio 1999; articolo 6, comma 2, lettera *i*), statuto EBNT.

626, è possibile redigere un bilancio più che positivo sull'attività svolta dagli EBT nella veste di organismi paritetici per la sicurezza.

Sono state progettate e realizzate tutta una serie di attività concernenti la informazione e la formazione (dei lavoratori, dei rappresentanti per la sicurezza, dei responsabili del servizio di prevenzione e protezione, dei datori di lavoro), l'assistenza tecnica e la consulenza, la gestione delle controversie e, in alcuni casi, la rappresentanza territoriale per la sicurezza (cosiddetti « rappresentanti di bacino »).

La riforma Biagi, assegnando agli enti bilaterali « lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro », valorizza la scelta operata dal settore turismo e conferisce nuovo impulso ad un progetto moderno, in cui le parti sociali promuovono la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro mediante un cambiamento culturale, che richiede a tutti gli attori l'interpretazione di un ruolo nuovo, basato su un approccio cooperativo.

#### **2.4. La formazione continua.**

La legge finanziaria per l'anno 2003 <sup>(60)</sup> ha previsto la possibilità che, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, possano essere istituiti fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua.

La norma recepisce e completa quanto già contenuto nel Patto per il lavoro del settembre 1996 e nella legge n. 196 del 1997, che ha avviato la riforma del sistema formativo. L'intervento legislativo si inserisce infatti tra le politiche volte a promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua che, attraverso il progressivo miglioramento della competitività delle imprese sul mercato, consenta di assicurare maggiori garanzie occupazionali ai lavoratori.

I fondi interprofessionali possono finanziare in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali, nonché eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti.

L'accordo per il rinnovo del Ccnl Turismo del 19 luglio 2003, ha stabilito che, ai fini della realizzazione dei programmi di formazione continua, le imprese faranno riferimento al fondo interprofessionale

---

<sup>(60)</sup> Articolo 48, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

per la formazione continua dei lavoratori dei settori commercio turismo e servizi (For.Te).

Nel contempo, il Ccnl Turismo ha stabilito un collegamento operativo tra il fondo interprofessionale e la rete degli enti bilaterali e dei relativi centri di servizio, cui vengono assegnati compiti di assistenza tecnica, di gestione della formazione e di analisi dei fabbisogni formativi.

Anche in questo caso, si ritrova un nesso forte con quanto stabilito dalla riforma, che assegna agli enti il compito di programmare le attività formative, determinarne le modalità di svolgimento, curare la gestione mutualistica dei fondi per la formazione.

### **3. Il finanziamento degli enti bilaterali del turismo.**

Com'è noto, il sistema degli enti bilaterali si autofinanzia. Da anni, imprese e lavoratori sono reciprocamente impegnate ad investire su un progetto strategico fondato sul criterio della solidarietà.

Le prime disposizioni del Ccnl Turismo concernenti il finanziamento degli enti bilaterali prevedevano che essi fossero alimentati da contributi versati da tutti i lavoratori e da tutte le imprese, in modo paritetico, il cui ammontare complessivo, da definire in sede di stesura delle procedure tecniche di gestione, sarebbe stato contenuto tra lo 0,20 per cento e lo 0,40 per cento della paga base e della contingenza <sup>(61)</sup>. Ma, come si è detto, gli accordi del 1987 non ebbero un riscontro operativo.

Fu l'accordo del 3 maggio 1990 a fissare con esattezza la misura del contributo, la sua destinazione, le modalità di riscossione.

La quota contrattuale di servizio per il finanziamento degli enti fu stabilita nella misura globale dello 0,40 per cento di paga base e contingenza, di cui lo 0,30 per cento a carico dei datori di lavoro e lo 0,10 per cento a carico dei lavoratori. Il quindici per cento del gettito netto globale veniva destinato al finanziamento dell'EBNT. Il restante ottantacinque per cento era di competenza degli EBT.

L'accordo prevedeva, inoltre, che l'obbligo contributivo decorresse dal luglio 1990 e che la riscossione venisse effettuata per il tramite dell'INPS o dell'INAIL. Tuttavia, appena un anno dopo, le parti stipulanti il Ccnl, preso atto delle difficoltà di carattere tecnico che non

---

<sup>(61)</sup> Articolo 5 Ccnl Turismo 16 febbraio 1987.

consentivano di pervenire alla immediata attivazione di tale canale di riscossione, definirono una procedura sostitutiva che consentisse in via transitoria la effettiva raccolta delle quote mediante un sistema di conti correnti postali <sup>(62)</sup>.

Con il successivo accordo di rinnovo del Ccnl Turismo fu introdotto il principio della piena pariteticità nella contribuzione. A far data dal 1° settembre 1995, la quota contrattuale di servizio, il cui ammontare complessivo resta confermato nella misura dello 0,40 per cento, è ripartita in parti eguali: lo 0,20 per cento a carico del datore di lavoro e lo 0,20 per cento a carico del lavoratore. Si ribadiva, inoltre, l'impegno delle parti ad effettuare la riscossione mediante una apposita convenzione nazionale, da stipularsi con l'INPS ai sensi della legge n. 311 del 1973 <sup>(63)</sup>.

Al fine di incentivare la effettiva applicazione delle disposizioni concernenti il pagamento delle quote contrattuali di servizio, dal 1° gennaio 1997, l'impresa che ometta il versamento delle suddette quote è tenuta a corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari allo 0,20 per cento di paga base e contingenza. Tale e.d.r. viene corrisposto per quattordici mensilità e non è utile ai fini del computo di qualsiasi istituto legale e contrattuale, ivi compreso il trattamento di fine rapporto.

La soluzione adottata conferma il carattere « pararetributivo » assegnato dalle parti al contributo per gli enti bilaterali. Non a caso, infatti, in più di un'occasione le parti hanno formalmente chiarito che « nelle valutazioni per la definizione del costo per il rinnovo contrattuale si è tenuto conto dell'incidenza della contribuzione per il finanziamento degli enti bilaterali » <sup>(64)</sup> o, in maniera ancora più esplicita, che « nel computo degli aumenti (...) si è tenuto conto dell'obbligatorietà del contributo a carico delle aziende » <sup>(65)</sup>.

Nel luglio 2002, le parti stipulanti il Ccnl Turismo hanno stipulato una convenzione con l'INPS per la riscossione dei contributi dovuti al

---

<sup>(62)</sup> Protocollo d'intesa tra le parti stipulanti il Ccnl Turismo del 2 luglio 1991.

<sup>(63)</sup> Articolo 6 Ccnl Turismo 6 ottobre 1994.

<sup>(64)</sup> Chiarimento a verbale in calce all'articolo 6 del Ccnl Turismo 30 maggio 1991, all'articolo 6 del Ccnl Turismo 6 ottobre 1994, articolo 20 Ccnl Turismo 22 gennaio 1999.

<sup>(65)</sup> Accordo per il rinnovo della parte economica del Ccnl Turismo 19 luglio 1996.

sistema della bilateralità, portando finalmente a compimento un percorso che era stato avviato oltre 15 anni prima <sup>(66)</sup>.

Al fine di incentivare il ricorso al nuovo strumento e di liberare risorse in favore del territorio, si è inoltre stabilito che sulle somme riscosse per il tramite di tale convenzione, la quota di competenza dell'EBNT è ridotta al dieci per cento, con decorrenza dal 1° gennaio 2004

Con la medesima decorrenza, non sarà più disponibile la possibilità di optare tra il pagamento della quota contrattuale di servizio e la corresponsione al lavoratore di un'indennità sostitutiva, affermandosi definitivamente il carattere obbligatorio del contributo per gli enti bilaterali per tutti i datori di lavoro che applicano il Ccnl Turismo <sup>(67)</sup>.

L'esame delle questioni attinenti il finanziamento degli enti bilaterali non può non concludersi con un breve cenno alla necessità di un chiarimento definitivo sulla qualificazione di tali somme ai fini fiscali e previdenziali. Nel momento in cui il legislatore investe gli enti di nuove funzioni e (conseguentemente) di maggiori oneri, occorre interrogarsi sulla opportunità del prelievo che grava sui contributi versati agli enti dalle imprese e dai lavoratori. Per tal via, il sistema è chiamato ingiustamente a pagare una vera e propria tassa sugli investimenti, che appare ancora più iniqua in ragione della finalità solidaristica perseguita. Inoltre, la circostanza che sia stata dettata una disciplina esplicita della materia unicamente in relazione alle somme versate alle casse edili, non consente alle imprese ed agli enti che operano in altri settori di operare con la necessaria certezza e tranquillità.

#### **4. Gli enti bilaterali e l'integrale applicazione dei contratti collettivi.**

L'articolo 10 della legge n. 30 del 2003 stabilisce che, « per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ». La norma è già entrata in vigore, trattandosi di materia per la quale non è previsto l'esercizio del potere di delega.

---

<sup>(66)</sup> Circolare INPS 29 gennaio 2003, n. 30.

<sup>(67)</sup> Accordo per il rinnovo del Ccnl Turismo 19 luglio 2003.

Anche se l'onere dell'integrale applicazione grava sulle imprese artigiane, commerciali e del turismo, sembra logico ritenere che il termine « imprese » sia stato utilizzato in senso lato, e quindi la norma interessi i datori di lavoro in genere. È appena il caso di evidenziare come interpretazioni di segno diverso causerebbero una ingiustificata disparità di trattamento, concorrendo a determinare condizioni di concorrenza ineguale in favore dei soggetti che a vario titolo operano sul mercato pur non avendo la qualifica di imprenditore.

Il riferimento all'integrale rispetto dei contratti collettivi, appare destinato ad estendere il contenuto di analoghe indicazioni già previste dall'ordinamento. La formulazione adottata sembra infatti comprendere una fattispecie più ampia rispetto al « trattamento economico e normativo » (oppure agli « istituti economici e normativi » oppure alle « condizioni risultanti dai contratti collettivi », ecc.). Ad esempio, per la parte che qui rileva, risulta rafforzata la coerenza delle disposizioni contrattuali concernenti il versamento dei contributi dovuti al sistema degli enti bilaterali.

Una specifica considerazione va dedicata alle conseguenze della applicazione non integrale dei contratti, che si sostanziano nella perdita di non meglio precisati « benefici normativi e contributivi ». Il riferimento agli aspetti contributivi, nonché il contesto in cui è collocata la norma lasciano presupporre che si abbia riferimento a benefici relativi al rapporto di lavoro subordinato. Sul punto, sarà comunque opportuno un chiarimento del Ministero del lavoro, anche al fine di precisare che l'entità della sanzione viene commisurata alla gravità dell'infrazione. Ad esempio, una soluzione potrebbe consistere nello stabilire che la perdita dei benefici viene riferita ai lavoratori coinvolti ed alla durata del periodo durante il quale si è verificata la mancata applicazione dei contratti collettivi.

Come si è visto, la formulazione dell'articolo 10 suscita più di un interrogativo in merito alle possibili interpretazioni. Né sono mancati rilievi in relazione ad una presunta incostituzionalità di taluni aspetti della norma. Nel complesso, comunque, la soluzione merita di essere apprezzata, in quanto si inserisce nella linea dei provvedimenti che tendono a contrastare i fenomeni di *dumping* sociale registrati negli anni scorsi, per effetto di contratti collettivi « al ribasso », stipulati da organizzazioni prive di una effettiva rappresentatività.

Non è un caso se il contenuto dell'articolo 10 è stato fatto proprio dalle parti sociali che, nel richiamarlo formalmente, hanno ribadito che il Ccnl deve essere considerato un complesso unitario ed inscindibile e



costituisce in ogni sua norma e nel suo insieme un trattamento minimo ed inderogabile <sup>(68)</sup>.

## 5. Conclusioni.

Si è visto che, tra le principali funzioni svolte dalla rete degli enti bilaterali del turismo, figurano l'orientamento e la gestione delle attività formative, l'erogazione di forme di sostegno al reddito, la promozione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, l'assistenza tecnica all'attività di conciliazione e di arbitrato, l'approvazione degli schemi formativi relativi ai contratti di formazione e lavoro e di apprendistato, la promozione della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

È doveroso precisare che, al di là delle previsioni statutarie, sono pochi gli EBT che svolgono effettivamente tutte le suddette attività. Più frequentemente si verifica che ciascun EBT, tenuto conto delle risorse limitate a disposizione del sistema, privilegi solo alcuni filoni di azione, attivando i servizi ritenuti maggiormente utili in relazione alle esigenze del mercato del territorio.

Si può comunque affermare che, sia pur a macchia di leopardo, le parti sociali cui compete la responsabilità di rappresentare ai vari livelli le imprese ed i lavoratori del settore turismo, abbiano in buona parte anticipato i contenuti della riforma. Ne consegue la disponibilità di un punto di partenza condiviso, che dovrebbe agevolare lo svolgimento del confronto propedeutico alla attuazione della legge n. 30 del 2003.

Il settore turismo ha avviato questa riflessione, sia pur timidamente e senza un esplicito riferimento ai contenuti della legge. In particolare, è stata recentemente istituita una commissione « incaricata di esaminare le problematiche concernenti la bilateralità e di proporre alle parti le relative soluzioni », ivi compreso il nuovo prototipo di statuto degli EBT <sup>(69)</sup>.

La circostanza che non si sia voluto (o potuto) richiamare esplicitamente la legge, la dice lunga sulla « prudenza » con cui le parti sociali si accingono a dare inizio all'opera.

È del tutto evidente che la discussione avrà reali probabilità di successo, nel turismo così come negli altri settori produttivi, solo se il

---

<sup>(68)</sup> Articolo 2, comma 2, Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, come modificato dall'accordo 19 luglio 2003.

<sup>(69)</sup> Accordo per il rinnovo del Ccnl Turismo 19 luglio 2003.

confronto sulla effettiva attivazione degli strumenti previsti dalla riforma riuscirà a svincolarsi da pregiudiziali di carattere ideologico, ancorandosi concretamente alle esigenze espresse dagli stessi settori e dai diversi territori, sì da modulare su di esse le risposte da fornire alle imprese ed ai lavoratori.

Personalmente, ritengo che le organizzazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori, unite nella casa comune dell'ente bilaterale, possiedano le competenze, l'attitudine e, in un certo senso, la vocazione necessarie per lo svolgimento delle nuove funzioni che la riforma assegna agli enti bilaterali, risultando inoltre avvantaggiate dall'essere titolari di ulteriori strumenti di politica del lavoro, cui gli altri potenziali intermediari non hanno accesso.

Ritengo, inoltre, che la disponibilità di una sede istituzionale che le parti sociali pongono al servizio del mercato del lavoro costituisca un arricchimento e non una diminuzione della funzione di rappresentanza sindacale. Per tal via, sarà possibile consolidare un modello di relazioni sindacali che veda l'approccio conflittuale segnare il passo in favore di un approccio cooperativo, fondato sulla valorizzazione e lo sviluppo degli interessi comuni.

**BREVI OSSERVAZIONI SULL'ARTICOLO 10  
DELLA LEGGE N. 30/2003**

LUIGI DE ROMANIS

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Criterio della rappresentatività delle associazioni sindacali e articolo 39 Cost. — 3. Il problema delle clausole di contenuto obbligatorio.

**1. Premessa.**

È noto che, intorno all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, si è sollevato un dibattito, che prende spunto da una problematica affrontata, in passato, anche dalla giurisprudenza della Suprema Corte.

In particolare gli interrogativi si possono ridurre ai seguenti:

1) L'espressione utilizzata nella parte finale dell'articolo (« (...) stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ») potrebbe ricondurre al contratto stipulato da un'unica organizzazione datoriale.

2) L'articolo 10 non dovrebbe essere riferibile alla parte obbligatoria dei contratti.

**2. Criterio della rappresentatività delle associazioni sindacali e articolo 39 Cost.**

La *ratio* dell'articolo 10, posto emblematicamente alla fine dei dieci articoli che hanno composto la Legge Biagi, ha la evidente funzione di garanzia e di supporto del corretto utilizzo delle nuove disposizioni, affinché l'intera riforma possa funzionare nella trasparenza e nel rispetto dei diritti dei lavoratori e della leale concorrenza fra le aziende.

Con particolare riferimento a questo aspetto è stata fin troppo nota la pratica, talvolta riemergente, dei c.d. « contrattini » o « contratti pirata » stipulati spesso da sedicenti organizzazioni datoriali del tutto fantasma o da sindacati di comodo, realizzandosi, in tal modo, condi-

zioni sostanziali di lavoro irregolare o sfruttato ed alterando, dal punto di vista delle aziende, le condizioni di mercato in cui esse devono operare.

Per questo motivo sia la legge delega sia il decreto attuativo (quest'ultimo fin anche nelle « definizioni » enunciate all'articolo 2, lett. *m*) fanno frequente riferimento alle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, non solo per richiamarne i contratti stipulati.

Questa impostazione non appare in alcun modo lesiva del diritto al pluralismo garantito dalla Carta Costituzionale; la violazione dell'articolo 39 della Costituzione si verificherebbe qualora si volessero privilegiare talune organizzazioni sindacali al fine di legittimarle alla contrattazione. Al contrario il legislatore, correttamente, utilizza la nozione di rappresentatività per il raggiungimento di finalità selettive, riconducendo agli atti negoziali effettivamente posti in essere delle conseguenze differenziate e peculiari.

D'altra parte, che non si tratti di un contrasto con il principio del pluralismo sindacale né con l'articolo 39 della Costituzione, si evince pure dal fatto che l'applicazione di un contratto collettivo, sia pure stipulato da quell'unica organizzazione dotata del carattere della maggiore rappresentatività in senso comparativo, non viene configurata come obbligatoria per legge per tutti i soggetti destinatari delle norme, cioè con valore *erga omnes*, ma solo come condizione per la spettanza dei benefici economici e normativi.

Nulla impedirebbe, pertanto, la legittima disapplicazione del contratto o l'applicazione di un altro testo contrattuale.

Tale considerazione introduce, a nostro avviso, un aspetto di profonda diversità rispetto alla problematica che ha da sempre investito l'articolo 39 Costituzione. Problematica peraltro di non secondaria importanza, considerato che già nel Protocollo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993, era stato assunto un impegno governativo in tal senso.

### **3. Il problema delle clausole di contenuto obbligatorio.**

Ulteriore profilo è quello della riferibilità o meno dell'articolo 10 alle clausole dei contratti di contenuto c.d. « obbligatorio », rispetto a quelle di carattere economico e normativo.

La questione dovrebbe risultare palese anche sulla base della sola analisi della evoluzione giurisprudenziale e normativa della fattispecie.

Infatti, tale disposizione trova un precedente analogo nel decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, convertito nella legge 20 maggio 1993, n. 151.

Tale testo, riferito alle sole imprese artigiane, condizionava la spettanza degli sgravi all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti e, dato il suo tenore letterale, fu correttamente interpretato nel senso di non potersi intendere riferibile alla c.d. « parte obbligatoria » dei contratti stessi (Cass., 10 maggio 2001, n. 6530).

L'attuale testo dell'articolo 10 della legge n. 30/2003 richiama, con formulazione evidentemente più estensiva, « l'integrale rispetto degli accordi e contratti », intendendo così riferirsi a tutti i contenuti dei contratti, senza distinzione alcuna.

Con ciò il legislatore ha voluto espressamente sostenere, in maniera tangibile, il ruolo della bilateralità fra le parti sociali, principio al quale gran parte del provvedimento appare ispirarsi.

Per inciso, ed anche volendo accedere alla tesi contraria secondo la quale le disposizioni c.d. « obbligatorie » dei contratti non dovrebbero essere comprese fra le parti tutelate dall'articolo 10, deve essere precisato come risulti quasi sempre di estrema difficoltà individuare con chiarezza il limite di demarcazione delle une dalle altre, in quanto, ad esempio, nei più recenti contratti collettivi dei settori del commercio e del turismo, nuovi destinatari della disposizione di legge, la funzione ed il contenuto « obbligatorio » della bilateralità sono stati inscindibilmente connessi con gli aspetti economici e normativi in senso stretto.

Con riferimento alla contribuzione a favore degli enti bilaterali, ad esempio, il contratto del terziario della distribuzione e dei servizi (commercio) prevede quanto segue:

« Articolo 16*bis* — Enti Bilaterali. Ad integrazione e modifica dell'articolo 1 dell'accordo sindacale 20 luglio 1989 e dell'articolo 3, dell'accordo di rinnovo 29 novembre 1996, con decorrenza dal 1° gennaio 2000 il contributo da destinare in favore dell'Ente Bilaterale territoriale è stabilito nella misura dello 0,10 per cento a carico dell'azienda e dello 0,05 per cento a carico del lavoratore su paga base e contingenza.

Le parti si danno atto che nel computo degli aumenti di cui all'articolo 120, Seconda Parte, della presente ipotesi di accordo, si è tenuto conto dell'obbligatorietà del contributo dello 0,10 per cento su paga base e contingenza a carico delle aziende.

Conseguentemente, con decorrenza 1° gennaio 2000, l'azienda che ometta il versamento delle suddette quote è tenuta a corrispondere al

lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari allo 0,10 per cento di paga base e contingenza.

L'elemento distinto della retribuzione di cui al comma precedente viene corrisposto per 14 mensilità e non è utile ai fini del computo di qualsiasi istituto legale e contrattuale, ivi compreso il trattamento di fine rapporto ».

Da ciò si evince che il contributo all'ente costituisce parte integrante dei contenuti economici del contratto e, a ben vedere, non ha neppure carattere di obbligatorietà nei confronti dell'ente medesimo in quanto le aziende potrebbero anche scegliere di corrisponderlo in busta paga al lavoratore.

Ancora un esempio. Con riguardo all'istituto dell'apprendistato, secondo la normativa attualmente in vigore, il contratto ha previsto una disciplina parallela (parte generale e parte speciale) che individua una forma di apprendistato più vincolato (livelli ammissibili, durate e rapporto percentuale 1/3 rispetto ai qualificati, secondo la disciplina in atto dall'*erga omnes* del 1958 in poi) ed una normativa più praticabile, a condizione del rispetto di parametri minimi mutuati dalla disciplina dei contratti di formazione e lavoro (percentuale di conferme, ecc.) fra i quali la certificazione da parte degli enti bilaterali, finalizzata alla verifica della congruità dei contenuti formativi nonché del rispetto dei requisiti appena richiamati. A nostro avviso una buona pratica di flessibilità contrattata.

Tale impianto, peraltro molto simile a quello disegnato dall'articolo 10 della Legge Biagi, evidenzia di nuovo la non obbligatorietà del passaggio per gli enti bilaterali, risultando comunque liberamente praticabile la « parte generale » della normativa sull'apprendistato.

I contenuti del decreto legislativo n. 276, in materia di contratti a contenuto formativo, legittimano ancora più efficacemente tali modalità di coinvolgimento degli enti bilaterali in materia di apprendistato.

Ridimensionare la portata dell'articolo 10, anche in via solamente interpretativa, rischia di vanificare tutta l'enfasi che si era voluta attribuire al ruolo delle parti sociali, per il tramite della bilateralità, e di stravolgere il significato della previsione normativa, peraltro di evidente lettura.

**IL SOSTEGNO ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA  
E ALLA BILATERALITÀ NELLA RIFORMA BIAGI:  
ALCUNE OSSERVAZIONI CRITICHE SULL'ARTICOLO 10  
DELLA LEGGE 14 FEBBRAIO 2003, N. 30**

MICHELE TIRABOSCHI (\*)

SOMMARIO: 1. Impostazione del problema. — 2. La questione della estensione del campo di applicazione del precetto di cui all'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71. — 3. I restanti problemi interpretativi alla luce del principio costituzionale di libertà sindacale: la questione dell'integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi. — 4. *Segue*: contratto collettivo applicabile, pluralismo sindacale e classificazione delle imprese. — 5. *Segue*: il sostegno alla contrattazione collettiva di secondo livello.

### 1. Impostazione del problema.

Nonostante alcune prime letture di segno contrario <sup>(1)</sup>, la disposizione contenuta nell'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, non si colloca agevolmente nell'impianto complessivo della riforma del mercato del lavoro. Ed in effetti, per quanto possano essere apprezzabili, se non doverosi, i tentativi della dottrina di fornirne una spiegazione in termini sistematici — in funzione di sostegno legislativo e valorizzazione della contrattazione collettiva e, segnatamente, della bilateralità <sup>(2)</sup> —, l'introduzione dell'articolo 10 nel corpo della legge di riforma del mercato del lavoro si deve, se non a una vera e propria azione di *lobby* esercitata nel corso dei lavori parlamentari, tutt'al più a un concorso di circostanze più o meno accidentali e fortuite.

---

(\*) *Questo contributo è destinato agli Studi in onore di Giorgio Ghezzi.*

(1) Cfr., in questa prospettiva, G. LUDOVICO, *L'estensione indiretta del contratto collettivo per le imprese artigiane, commerciali e del turismo*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, qui 306.

(2) Ancora G. LUDOVICO, *L'estensione indiretta del contratto collettivo ecc.*, cit. 306.

L'articolo in questione — non contemplato nell'impianto originario del disegno di legge n. 848 del novembre 2001 e, dunque, non direttamente strumentale alla politica di incentivazione della bilateralità sottesa all'intero provvedimento — è stato infatti inserito nell'ambito della lettura in Commissione lavoro della Camera, accogliendo un emendamento proposto da un singolo parlamentare (c.d. emendamento Barelli), sul presupposto della sostanziale marginalità della misura proposta. Nel novellare l'articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, convertito dalla legge 20 marzo 1993, n. 151, si ipotizzava probabilmente — e grossolanamente — né più e né meno che la semplice estensione ai settori del commercio e del turismo di una disposizione sino ad allora volta a condizionare l'applicazione di determinati benefici economici (quelli di cui agli articoli 1 e 2 dello stesso decreto legge 22 marzo 1993, n. 71) a favore delle imprese rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dagli stessi contratti collettivi di lavoro.

Le dense implicazioni della novella proposta con l'emendamento Barelli — sia con riferimento a un quadro normativo sul punto già di per sé ambiguo sia, più in generale, sulle stesse logiche di funzionamento e sugli assetti del nostro sistema di relazioni industriali — sono state percepite nella loro interezza e problematicità solo in un secondo momento, quando il testo del disegno di legge era oramai passato al Senato in ultima lettura e non era dunque più possibile introdurre modifiche, pena l'eccessivo dilatarsi della approvazione dell'intera riforma. In questa fase, un intervento sull'articolo 10 avrebbe infatti comportato il ritorno del provvedimento alla Camera e una ulteriore lettura da parte del Senato.

Ciò premesso — e dunque escluso che la finalità della disposizione di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, fosse quella di congegnare un sofisticato meccanismo diretto a « garantire, in assenza di ulteriori e più consoni strumenti, un costante e duraturo finanziamento degli enti bilaterali » <sup>(3)</sup> e tantomeno quella di « rendere più esplicito il vincolo datoriale di iscrizione agli enti bilaterali » <sup>(4)</sup> — si pone ora nondimeno il problema di interpretare il nuovo precetto contenuto nell'articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, in coerenza con i restanti provvedimenti di cui alla legge 14 febbraio 2003,

---

<sup>(3)</sup> Così invece G. LUDOVICO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>(4)</sup> Ancora G. LUDOVICO, *op. cit.*, qui 310.



30, e, più in generale, con le disposizioni di rango costituzionale in materia di libertà sindacale <sup>(5)</sup>.

## **2. La questione della estensione del campo di applicazione del precetto di cui all'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n 71.**

In questa prospettiva, un primo profilo da affrontare attiene alla estensione del campo di applicazione dell'articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, convertito dalla legge 20 marzo 1993, n. 151. Stante la previsione di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, l'articolo 3 recita ora: « Per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ».

Si è già accennato alla circostanza che l'articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, trovasse originariamente applicazione con esclusivo riferimento ai benefici di cui agli articoli 1 e 2 dello stesso decreto legge e, dunque, in materia di sgravi contributivi per il Mezzogiorno e fiscalizzazione degli oneri sociali. Si potrebbe pertanto ritenere — come probabilmente era nella intenzione di chi ha proposto l'emendamento alla Commissione Lavoro della Camera — che l'articolo 10 abbia semplicemente la funzione di estendere ai settori del commercio e del turismo la logica promozionale di sostegno alla applicazione dei contratti collettivi sino ad allora riservata al settore dell'artigianato, ma questo con esclusivo riferimento agli incentivi economici espressamente indicati nei due articoli che precedono.

Contro questa interpretazione si pongono tuttavia argomenti logici e sistematici non facilmente vincibili. In primo luogo, stante la complessa evoluzione delle politiche di incentivazione della occupazione nel nostro Paese <sup>(6)</sup>, i benefici di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legge 23 marzo 1993 non sono più operanti oramai da alcuni anni, in quanto

---

<sup>(5)</sup> Per alcune riflessioni sul punto cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2, 163; R. DEL PUNTA, *Enti Bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2003, n. 2, 219.

<sup>(6)</sup> Per un quadro sistematico, con specifico riferimento agli sgravi contributivi per il Mezzogiorno e alla c.d. fiscalizzazione degli oneri sociali, sia consentito rinviare

in contrasto con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato e comunque non reiterati dalla legislazione successiva <sup>(7)</sup>. Di modo che, fino alla novella di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, l'articolo 3 del decreto legge in questione era norma sostanzialmente priva di effetti, se non per eventuali rinvii ad essa effettuati da altre fonti normative. Ma anche in questo caso non constano rinvii, se non in talune leggi regionali di metà anni Novanta, anch'esse oramai prive di qualunque effetto pratico. Lo stesso istituto dello sgravio contributivo è indubbiamente stato rivitalizzato di recente dal legislatore — con riferimento ai nuovi assunti nelle regioni Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna e, in diversa misura, in altre aree territoriali compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di aiuti alla occupazione — ma ad esso si applica, anche con riferimento al requisito del rispetto dei contratti collettivi, la disciplina di cui all'articolo 44 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Quanto sin qui rilevato porta pertanto a concludere — come del resto sostenuto dal Governo nel corso dei lavori parlamentari — che la novella di cui all'articolo 10 abbia implicitamente esteso il campo di applicazione dell'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, rendendolo norma di applicazione generalizzata a ogni tipologia di incentivo normativo e contributivo, presente o futuro. E questo, in primo luogo, in considerazione del fatto che la formula novellata si riferiva invece testualmente, nella versione originaria, ai benefici di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legge. Depone poi in questo senso anche la lettera dell'articolo 10, che subordina, con riferimento alle imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti nazionali, regionali e territoriali o

---

a M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. Cap. III, Sez. I.

(7) Gli esoneri contributivi di cui al decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, sono stati in un primo tempo confermati dall'articolo 18 del decreto legge n. 299/1994, con copertura finanziaria prevista fino all'anno 1996. Successivamente, l'articolo 45 della finanziaria 1995 (legge n. 724/1994) ha previsto che — con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica e di concerto con il Tesoro ed il Lavoro e, tenendo conto degli indirizzi dell'Unione Europea — si provvedesse alla determinazione delle « condizioni e dei limiti e delle modalità degli interventi in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali ». Tale decreto (DM 22 giugno 1995) ha, per l'appunto, provveduto ad individuare dette condizioni, alcune limitandole espressamente fino al 2000, altre lasciandole indeterminate nella durata, prevedendo solo la data di decorrenza delle stesse.

aziendali, là dove sottoscritti, il riconoscimento *di* benefici normativi e contributivi, all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati. La genericità della disposizione, là dove parla « di benefici », in uno con il venir meno delle misure di incentivazione di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, induce in effetti a ritenere di portata generale il riferimento ora contenuto nell'articolo 3.

L'articolo 10 ha dunque formulato *ex novo* il disposto di cui all'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, rendendolo così, al di là di quelle che potevano essere le reali intenzioni e finalità dell'emendamento Barelli, precetto di portata generalissima e assorbente rispetto ad altre disposizioni di contenuto analogo. In questo senso, si può dunque ritenere che per i settori dell'artigianato, del commercio e del turismo la disciplina di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, finisca per assorbire anche l'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, che pure subordina, ma con formulazione meno stringente e dettagliata, l'applicazione di incentivi e benefici pubblici (se derivanti da norme statali) al rispetto dei contratti collettivi di lavoro della categoria o della zona.

### **3. I restanti problemi interpretativi alla luce del principio costituzionale di libertà sindacale: la questione dell'integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi.**

Ricostruito nei termini di cui al paragrafo che precede il campo di applicazione della disposizione in esame, i problemi interpretativi sono logicamente destinati ad aumentare, anche perché vengono ora accentuate — e appunto generalizzate, in funzione della nuova sfera di operatività del precetto — le ambiguità e le incertezze puntualmente evidenziate in dottrina con riferimento alla precedente formulazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 22 marzo 1993, n. 71 <sup>(8)</sup>.

Una prima questione attiene indubbiamente all'impiego della lo-

---

<sup>(8)</sup> Per la ricostruzione del quadro normativo previgente cfr., tra gli altri, F. STOLFA, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, in DPL, 1994, 1584 ss.; ID., *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in DPL, 1997, 3037 ss.; P. ICHINO, *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in DPL, 1994, 3421; M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in DPL, 1997, 2577 ss.; ID., *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, in DPL, 1997, 3343; A. BELLAVISTA, *Benefici contributivi e enti bilaterali*, in RIDL, II, 470 ss. Per un quadro di sintesi cfr. G. LUDOVICO, *L'estensione indiretta del contratto collettivo ecc.*, cit. 306 ss.

cuzione « integrale rispetto degli accordi e contratti », in luogo della espressione « integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro » di cui alla formulazione originaria. È noto infatti che, anteriormente alla novella di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, erano insorti alcuni contrasti interpretativi sulla riferibilità del precetto di cui all'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, alla sola parte normativa del contratto collettivo <sup>(9)</sup>, ovvero anche alla c.d. parte obbligatoria, quantomeno in relazione a quelle clausole dei contratti collettivi che impongono l'iscrizione e la relativa contribuzione agli enti bilaterali <sup>(10)</sup>. Ed è altrettanto noto come la questione fosse stata efficacemente risolta, tanto nella giurisprudenza di merito <sup>(11)</sup> che di legittimità <sup>(12)</sup>, nel senso di ritenere che « le clausole prevedenti l'adesione ai suddetti enti non rientrano né fra gli istituti di parte economica né fra gli istituti di parte normativa della contrattazione collettiva di riferimento dovendo, invece, considerarsi come clausole contrattuali meramente « obbligatorie », destinate come tali a impegnare esclusivamente le parti contraenti » <sup>(13)</sup>.

Ovviamente, il discorso deve poi essere affrontato nel concreto, in funzione delle diverse espressioni della bilateralità nel nostro sistema di relazioni industriali. Nel settore del turismo, per esempio, le somme dovute agli enti bilaterali non hanno natura di quota associativa, ma piuttosto di quota contrattuale di servizio, al punto che potrebbero essere intese alla stregua di una vera e propria integrazione dei trattamenti minimi economici e normativi realizzata attraverso specifiche prestazioni (progetti di formazione professionale, miglioramento delle condizioni ambientali delle aziende, interventi di sostegno per settori in crisi, ecc.) <sup>(14)</sup>. In questa prospettiva le somme dovute agli enti bilaterali assumerebbero pertanto carattere pararetributivo, tanto è vero che le parti contrattuali hanno opportunamente precisato che « nelle valutazioni per la definizione del costo per il rinnovo contrattuale si è tenuto conto dell'incidenza della contribuzione per il finanziamento

---

<sup>(9)</sup> Cfr. F. STOLFA, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, cit.

<sup>(10)</sup> In questo senso cfr. la circolare INPS n. 131 del 2 maggio 1994.

<sup>(11)</sup> P. Verona, 10 settembre 1997; Appello Venezia, 18 settembre 2001. In dottrina affronta poi la questione L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit.

<sup>(12)</sup> Cass., 10 maggio 2001, n. 6530, in *GI*, 2002, 490, con nota di F. PICCHIAMI.

<sup>(13)</sup> Così Cass., 10 maggio 2001, n. 6530, cit.

<sup>(14)</sup> Cfr. il Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, in particolare agli artt. 16 e 18.

degli enti bilaterali » e anche, in maniera ancora più esplicita, che « nel computo degli aumenti (...) si è tenuto conto dell'obbligatorietà del contributo a carico delle aziende »<sup>(15)</sup>. Ma questo spiega anche perché il Ccnl del turismo, come del resto ha fatto, con disposizioni analoghe, quello del commercio<sup>(16)</sup>, invece di imporre l'adesione al sistema della bilateralità, ha poi previsto una clausola di apertura che rende il modello compatibile con il dettato costituzionale. L'omissione del versamento all'ente bilaterale dà infatti luogo all'obbligo di corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari alle somme non versate all'ente bilaterale stesso<sup>(17)</sup>.

Vero è, in ogni caso, che la Cassazione ha generalmente ricondotto dette clausole alla parte obbligatoria del contratto collettivo, in particolare là dove a fronte dell'obbligo dei versamenti, non corrisponda un diritto dei singoli lavoratori al conseguimento di prestazioni, erogabili, tra l'altro, solo qualora compatibili con le disponibilità economiche degli enti bilaterali<sup>(18)</sup>. Di conseguenza « deve riconoscersi natura retributiva solo alle prestazioni che gli enti bilaterali corrispondono in sostituzione di precisi obblighi del datore di lavoro, mentre le altre di

---

(15) Cfr. l'art. 20, comma 2, Capo IV del Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, dedicato al finanziamento degli enti bilaterali.

(16) Cfr. l'art. 16 *bis* (con particolare riferimento ai commi 2, 3 e 4) dell'ipotesi di accordo per il rinnovo del Ccnl per i dipendenti da aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi del 20 settembre 1999, il quale ha stabilito che « Le parti si danno atto che nel computo degli aumenti di cui all'art. 120, parte II, della presente ipotesi d'accordo, si è tenuto conto della obbligatorietà del contributo dello 0,10% su paga base e contingenza a carico delle aziende. Conseguentemente, con decorrenza 1.1.2000, l'azienda che ometta il versamento delle suddette quote è tenuta a corrispondere al lavoratore un EDR d'importo pari allo 0,10% di paga base e contingenza. L'EDR di cui al comma precedente viene corrisposto per 14 mensilità e non è utile ai fini del computo di qualsiasi istituto legale e contrattuale, ivi compreso il TFR ».

(17) Con riferimento al Ccnl del turismo il problema si pone in considerazione del fatto che l'obbligo di corrispondere al lavoratore un elemento distinto dalla retribuzione in luogo del mancato versamento all'ente opera solo dal gennaio 1997 sino al dicembre 2003, mentre non è stata prevista la proroga di questa disposizione. Con il che dal dicembre 2003 si porranno gli stessi problemi presenti negli altri settori anche nel turismo. Infatti, l'accordo di rinnovo del Ccnl Turismo del 19 luglio 2003 ha espressamente abrogato, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, il comma 3 dell'art. 20 del Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, il quale prevedeva, letteralmente, che « con decorrenza dal 1° gennaio 1997, l'impresa che ometta il versamento delle suddette quote è tenuta a corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari allo 0,20 per cento di paga base e contingenza ».

(18) Cass., 10 maggio 2001, n. 6530, in *GI*, 2002, 490, con nota di F. PICCHIAMI.

carattere meramente eventuale e connesse al verificarsi di determinate situazioni pregiudizievoli hanno natura previdenziale e assistenziale, come del resto espressamente riconosciuto dall'articolo 27 — comma 2, lettera *f*) — del DPR 30 maggio 1995 numero 797 (come riformulato dall'articolo 6 del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314), che ha inoltre escluso dalla base imponibile i contributi e le somme versate a tale titolo dai datori di lavoro, da ciò derivando che, non rientrando gli stessi nella nozione di retribuzione imponibile, non può giocoforza configurarsi la clausola che li prevede come facente parte di « istituti economici e normativi » in materia retributiva <sup>(19)</sup>.

Ricostruita nel paragrafo introduttivo di queste note l'origine del tutto accidentale del precetto di cui all'articolo 10, se non se né può certo disconoscere la funzione — più o meno intenzionalmente voluta dal legislatore delegato — di sostegno della bilateralità, si può tuttavia quantomeno escludere che con la formula « integrale rispetto degli accordi e dei contratti collettivi » si sia inteso fornire « una risposta persino testuale » ai pronunciamenti della giurisprudenza in materia, con il « fine palese di svuotarne le decisioni » <sup>(20)</sup>. Vero è che, se intesa nel senso di imporre l'applicazione anche della parte obbligatoria del contratto collettivo e, conseguentemente, l'adesione agli enti bilaterali, la disposizione di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, risulterebbe in palese contrasto con i principi costituzionali di libertà sindacale e di libertà sindacale negativa in particolare <sup>(21)</sup>. Di modo che, al di là del nuovo dato testuale, non resta che accogliere l'unica interpretazione compatibile con l'ordinamento nel suo complesso, nel senso che il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi rimane ancora oggi subordinato alla integrale applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi e contratti collettivi. Come noto, la giurisprudenza è infatti unanime nell'affermare che, in materia di interpretazione della legge, tra le varie interpretazioni in astratto possibili debbono scegliersi quelle che non si pongono in contrasto con la

---

<sup>(19)</sup> *Ibidem*.

<sup>(20)</sup> In questo senso cfr. invece L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in COMITATO GIURIDICO DEL DIPARTIMENTO LAVORO DEI DEMOCRATICI DI SINISTRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo*, Commentario, luglio 2003, anno II, n. 15, che si riferisce in particolare alla sentenza del Pretore di Verona citata alla nota 11.

<sup>(21)</sup> Nello stesso senso, seppure in un diverso contesto argomentativo, cfr. L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, cit.

Costituzione e, anche tra queste, va comunque privilegiata quella più conforme al dettato costituzionale (22).

Il tentativo, indubbiamente sotteso all'impianto complessivo della legge 14 febbraio 2003, n. 30, di incentivare un rinnovato contesto di relazioni sindacali di tipo collaborativo e partecipativo non può infatti essere snaturato fino al punto di ipotizzare di pervenire alla definizione — attraverso una estemporanea novella alla disciplina di regolazione dell'accesso agli sgravi contributivi e alla fiscalizzazione degli oneri sociali — di un meccanismo autoritario volto ad imporre l'adesione agli enti bilaterali.

Né diversamente aiuterebbe a pervenire a una più soddisfacente soluzione del problema la rivitalizzazione della c.d. teoria dell'onere, formulata da parte della dottrina prima dei pronunciamenti della giurisprudenza di merito e di legittimità (23) facendo leva sulla integrale applicazione dei contratti collettivi, compresa la parte obbligatoria, in termini non di obbligo legale, quanto di mera condizione per l'accesso ai benefici (24). Ed anzi, proprio la generalizzazione del campo di applicazione dell'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, a tutti i benefici normativi e contributivi, presenti e futuri, rende evidente come parlare di onere ovvero di libera scelta del datore di lavoro (25) sia in questi casi una vera e propria forzatura, stante il forte condizionamento della libertà di associazione che, in settori a forte concorrenza come quelli del commercio, dell'artigianato e del turismo, rischierebbe

---

(22) Cfr., tra le pronunce più recenti, e comunque a titolo meramente esemplificativo, Cass., 22 ottobre 2002, n. 14900, in Cd-Rom *FI*, 1987-2002; e anche Cons. Giust. Amm. Sic., Sez. Giurisdiz., 19 aprile 2002, n. 196, in *Cons. Stato*, 2002, I, 936. Per una concorde opinione dottrinale sul punto cfr. F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *LD*, 2003 n. 2.

(23) Cfr., in particolare, P. ICHINO, *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, cit; M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, cit; ID., *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, cit.

(24) In questa prospettiva si era invero posta anche la Corte Cost., 16 luglio 1987, n. 270, in *FI*, 1988, I, 1064, con nota di F. PINO, con riferimento alla concessione dei benefici di cui all'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 573, ma con argomentazioni largamente superate, secondo la dottrina prevalente, dalla evoluzione del quadro legale in materia di incentivi economici e obbligo di applicazione del contratto collettivo. Cfr., in questo senso, C.A. NICOLINI, *La fiscalizzazione degli sgravi contributivi*, in *QDLRI*, 1992, qui 223; M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *DPL*, 1997, 2577 e ss; ID., *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la legge Merloni*, in *DRI*, 1997, 53 e ora anche G. LUDOVICO, *L'estensione indiretta ecc.*, cit., 311.

(25) In questo senso cfr. Corte Cost., 16 luglio 1987, n. 270, cit.

di tradursi in una mera libertà formale. In questa prospettiva interpretativa, si finirebbe del resto per fornire solido sostegno a quelle tesi — non coerenti con la lettura dell'articolo 10 che si è sin qui cercato di prospettare — che sostengono non solo il contrasto della nuova disciplina con l'articolo 39 della Costituzione, ma anche l'incompatibilità della intera disciplina italiana in materia di enti bilaterali di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, con il diritto comunitario della concorrenza <sup>(26)</sup>.

#### **4. Segue: contratto collettivo applicabile, pluralismo sindacale e classificazione delle imprese.**

Non pochi problemi interpretativi solleva anche l'impiego della espressione accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, « stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ». Questa locuzione potrebbe infatti essere interpretata nel senso di condizionare l'applicazione dei benefici normativi e contributivi al rispetto della integrale applicazione dei contratti collettivi stipulati da una unica organizzazione datoriale delle tante presenti in un determinato settore o ambito territoriale, e precisamente da quella comparativamente più rappresentativa.

Anche in questo caso, tuttavia, la disposizione introdotta dall'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, deve essere letta alla luce dei principi di libertà e pluralismo sindacale contemplati nella Carta Costituzionale. Di modo che l'accesso ai benefici potrà essere condizionato unicamente alla applicazione di uno dei contratti collettivi che, in un determinato settore produttivo o ambito territoriale, è stato stipulato da organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Così, con argomentazione che acquisirebbe appunto ben altro peso se venisse accolta la c.d. teoria dell'onere. L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo*, cit.

<sup>(27)</sup> Anche se in questo caso il rovescio della medaglia desta maggiori preoccupazioni. L'interpretazione fornita potrebbe infatti stimolare l'esercizio di forme di concorrenza al ribasso, ad opera di organizzazioni prive di una effettiva rappresentatività. Già in passato, ad esempio, nel settore del turismo si sono registrati fenomeni di *dumping* sociale di rilevanza tale da indurre il legislatore ad individuare un contratto collettivo « di riferimento » (cfr. articolo 2, comma 25, legge 18 dicembre 1995, n. 549, ai sensi del quale, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima



Un ulteriore profilo di criticità, che porta a evidenziare una preoccupante tensione con il precetto costituzionale di cui all'articolo 39, attiene poi alla individuazione del campo di applicazione dei benefici. Il decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, si riferiva alla nozione di impresa artigiana che, come noto, è espressamente definita dal legislatore, là dove la nuova formulazione estende il raggio di applicazione della norma alle imprese commerciali e del turismo, rispetto alle quali, invece, non è sempre presente una definizione legale di portata generale. Infatti, mentre una definizione di impresa turistica è dettata dall'articolo 7, comma 1, della legge 29 marzo 2001, n. 135, secondo la quale « sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica », per il settore commercio non paiono riscontrarsi altro che definizioni legate all'ambito di applicazione di singoli provvedimenti normativi. In particolare, e a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 4 del decreto legislativo n. 114 del 1998 fornisce una serie di definizioni valide unicamente ai fini del medesimo, e l'articolo 29 della legge n. 160 del 1975 definisce una serie di requisiti caratterizzanti coloro che esercitano attività commerciali e turistiche, nonché gli ausiliari del commercio, unicamente ai fini dell'obbligatorietà dell'assicurazione contro le malattie prevista dalla medesima legge. La conseguenza è che l'ambito di applicazione dei benefici previsti dalla nuova disciplina risulterebbe integralmente rimesso agli accordi e contratti collettivi e, dunque, ad atti di autonomia negoziale privata.

A questo proposito occorre tuttavia ricordare come, secondo un costante insegnamento della Cassazione, la classificazione delle imprese ai fini previdenziali e assistenziali ovvero ai fini del godimento di incentivi, della fiscalizzazione degli oneri sociali o della ammissione alla Cassa Integrazione Guadagni « deve avvenire alla stregua di criteri oggettivi e predeterminati che non lascino spazio a scelte discrezionali o a processi di autodeterminazione normativa » <sup>(28)</sup>. In questo caso,

---

categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria).

<sup>(28)</sup> Cass., 5 novembre 1999, n. 12345, in *NGL*, 2000, 1.

pertanto, non si può prescindere dalla applicazione da parte dell'impresa dei contratti collettivi vigenti per il settore di appartenenza, secondo quanto previsto dall'articolo 2070 c.c. <sup>(29)</sup>. Naturalmente, l'inquadramento ai fini previdenziali ovvero ai fini del godimento di determinati benefici connessi alla fiscalizzazione degli oneri sociali non può essere ritenuto vincolante per il datore di lavoro, « nel senso di imporgli l'applicazione di una contrattazione collettiva corrispondente alla stessa attività considerata ai suddetti fini, non rilevando in senso contrario che il riconoscimento di alcuni benefici (quali la fiscalizzazione degli oneri sociali) possa essere subordinato all'applicazione dei contratti collettivi vigenti per il settore di appartenenza dell'impresa, atteso il rilievo pubblicistico delle suddette agevolazioni e le finalità che con esse il legislatore ha inteso perseguire » <sup>(30)</sup>. L'applicazione dei contratti collettivi, in questa prospettiva, costituisce nient'altro che un onere per il datore di lavoro al fine di poter fruire dei benefici economici previsti dalla legge <sup>(31)</sup>.

##### **5. Segue: il sostegno alla contrattazione collettiva di secondo livello.**

Minori problemi solleva infine il profilo del presunto contrasto tra l'incentivazione della contrattazione collettiva di secondo livello e i principi costituzionali di libertà sindacale e iniziativa economica privata. Una volta esclusa l'imposizione di un dato assetto di relazioni sindacali, mediante un obbligo di adesione alla parte obbligatoria del contratto collettivo, resta pur sempre possibile al legislatore — secondo una collaudata tecnica di sostegno della azione sindacale e della contrattazione collettiva in particolare <sup>(32)</sup> — condizionare il riconoscimento di determinati benefici alla applicazione dei trattamenti economici e normativi contenuti nei contratti collettivi, anche aziendali o territoriali <sup>(33)</sup>.

In questo caso infatti, lungi dal rappresentare una lesione degli

---

<sup>(29)</sup> Cass., 19 dicembre 1999, n. 12721, in *mass.*; Cass., 28 dicembre 1996, n. 11546, in *mass.*

<sup>(30)</sup> Cass., 5 novembre 1999, n. 12345, cit.; Cass., 28 dicembre 1996, n. 11546, cit.

<sup>(31)</sup> Così, con specifico riferimento alla fiscalizzazione degli oneri sociali, Cass., 28 dicembre 1996, n. 11546, cit.

<sup>(32)</sup> Cfr., recentemente, E. GHERA, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *DRI*, 2001, 133-155.

<sup>(33)</sup> Ampia casistica in G. LUDOVICO, *L'estensione indiretta del contratto collettivo ecc.*, cit. 313-314.

assetto organizzativo delle associazioni di rappresentanza degli interessi dei datori di lavoro ovvero una violazione del principio costituzionale di libera iniziativa economica privata, l'obbligo di integrale applicazione della parte economica e normativa dei contratti collettivi di secondo livello costituisce un onere per il datore di lavoro, in considerazione della finalità che il legislatore ha inteso perseguire con la concessione di determinati benefici economici. L'imprenditore che non intende accedere a una contrattazione collettiva aziendale o territoriale è del resto sempre libero di non applicare i suddetti contratti collettivi, rinunciando a godere del beneficio a tanto condizionato dal legislatore.

Il problema della possibile incompatibilità delle c.d. clausole sociali (ampio *genus* al quale si ritiene appartenga anche l'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30) con gli articoli 41 e 39, primo comma, della Costituzione, è poi stato evidenziato, anche di recente, dalla dottrina<sup>(34)</sup>. Proprio sulla base delle considerazioni avanzate in questo lavoro, si deve in ogni caso ritenere che la norma in esame non contrasti con i principi costituzionali richiamati e, in particolare, con la libertà di iniziativa economica privata. La finalità che sembra infatti contraddistinguere l'articolo 10, ossia la tutela dei lavoratori attraverso l'incentivazione della applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, coincide, nella sostanza, proprio con i limiti che lo stesso articolo 41 della Costituzione pone all'iniziativa economica privata, la quale deve essere, come noto, indirizzata e coordinata a fini sociali e comunque esercitata non « in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana ».

Per quanto riguarda, invece, l'eventualità di una possibile limitazione, ad opera dell'articolo 10, della libertà sindacale, il problema è agevolmente risolto sulla base della semplice considerazione che tale norma rientra nel più ampio genere delle clausole sociali « vecchio stile », contenenti misure a tutela del solo lavoratore, e comportanti solo indirettamente una tutela per il sindacato. Ciò, al contrario delle clausole dello stesso genere, sviluppatasi però negli ultimi anni (in relazione ai fenomeni di privatizzazione delle imprese e di liberalizzazione del mercato nei servizi pubblici e nelle attività di pubblica utilità), che, vincolando le imprese all'applicazione di un tipo unico di con-

---

(34) Cfr. E. GHERA, *Le c.d. clausole sociali ecc.*, cit., 147 ss.

tratto collettivo, sono invece finalizzate anche al sostegno delle organizzazioni sindacali.

Vero è che, anche da questo specifico punto di vista, sebbene non intenzionalmente congegnata in funzione del modello di relazioni industriali sotteso all'impianto complessivo di riforma del mercato del lavoro, la disposizione di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, bene si sposa con un disegno di modernizzazione del nostro diritto del lavoro che vede nel territorio la sede più appropriata per la definizione del punto di equilibrio tra le esigenze dello sviluppo e le istanze di tutela del lavoro.

## 17.

### RIFORMA BIAGI E CONFLITTO

MARIA RITA IORIO

SOMMARIO: 1. La legge delega n. 30/2003 e le tensioni sindacali. — 2. La qualificazione giuridica dello sciopero generale nell'interpretazione della Corte Costituzionale. — 3. Lo sciopero generale nella legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 e gli orientamenti interpretativi della Commissione di garanzia. — 3.1. Sciopero politico e preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione. — 3.2. Scioperi generali e/o interregionali e principio di rarefazione. — 3.3. Scioperi locali proclamati dopo lo sciopero generale da organizzazioni sindacali non partecipanti alla proclamazione dello sciopero generale. — 3.4. Scioperi locali proclamati prima dello sciopero generale da organizzazioni sindacali non partecipanti alla proclamazione dello sciopero generale. — 3.5. Sciopero generale intersettoriale. — 3.6. Scioperi generali confederali e obbligo di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione. — 3.7. Adesioni delle categorie e comparti alla proclamazione dello sciopero generale. — 3.8. Deliberazione sullo sciopero del 16 aprile 2002, astensione di tutti i settori produttivi. — 3.9. Scioperi generali nel trasporto aereo e principio di rarefazione. — 3.10. Sciopero generale, effetti sulla mobilità nazionale e concomitanza. — 3.11. Scioperi Cgil contro la riforma Biagi. — 4. Considerazioni conclusive.

#### **1. La legge delega n. 30/2003 e le tensioni sindacali.**

Il decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 30/2003, nota anche come Legge Biagi, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 luglio 2003. L'approvazione del decreto ha in brevissimo tempo modificato radicalmente l'intero quadro normativo che regolamentava il diritto del lavoro vigente. Pur costituendo un punto di partenza del rinnovamento delle regole che definiscono il mercato del lavoro italiano, il decreto ha fortemente scosso il Paese per la rapidità con la quale le nuove regole (86 articoli) hanno avviato quel processo di modernizzazione del nostro sistema legislativo in materia di lavoro tanto necessario quanto auspicato da tutti gli attori sociali e dalla stessa comunità internazionale. Ma come spesso accade quando si avviano riforme radicali, queste scatenano opposte reazioni. Da una parte gli

oppositori della riforma che vedono in essa, temendola, solo eccessiva e ulteriore precarietà per i lavoratori dovuta ad una flessibilità, a loro dire, fine a se stessa e dall'altra, i sostenitori che in essa vedono, invece, maggiori possibilità di occupazione regolare e di qualità per i cosiddetti lavoratori atipici — da sempre definiti fascia debole e precaria del mercato del lavoro —, pari opportunità per le lavoratrici donne, possibilità concreta di combattere il lavoro sommerso, introduzione di tutele sino ad ora inesistenti per i lavoratori atipici e sommersi e come obiettivo ultimo quello di raggiungere entro il 2010 il 70 per cento del tasso di occupazione secondo i parametri dell'UE, tasso che attualmente è fermo al 55 per cento.

Tutto l'*iter* di approvazione della legge n. 30/2003 ha attraversato fasi di dura tensione tra Governo e sindacati. Sono stati proclamati due scioperi generali contro la riforma Biagi da una delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del nostro Paese, la Cgil, organizzazione sindacale che si è mobilitata ancor prima dell'approvazione definitiva della legge, manifestando la convinzione che l'introduzione della riforma trasformi il rapporto di lavoro in un rapporto di natura commerciale tra datore e lavoratore in cui il lavoratore privo di tutele sarà destinato a soccombere di fronte alla forza del datore di lavoro <sup>(1)</sup>.

Al di là di un giudizio sul merito delle polemiche, in questo contributo si cercherà di soffermare la nostra attenzione sulle dinamiche del conflitto e sulle regole, laddove esistenti, che lo disciplinano.

La proclamazione dello sciopero generale da parte della sola Cgil contro la riforma Biagi ha creato non poche difficoltà di carattere pratico, ancor prima che giuridico-interpretative, visto dalla prospettiva di chi è chiamato ad applicare le regole sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali di cui alla legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000. Si è trattato, infatti, di uno sciopero teso a mobilitare tutte le categorie professionali proclamato però da una sola confederazione sindacale maggiormente rappresentativa. Questo ha significato che lo sciopero non ha coinvolto la generalità dei lavoratori di tutte le aziende, settori merceologici, categorie professionali, ma solo gli aderenti al sindacato proclamante.

È il caso di chiedersi, allora, se una proclamazione di sciopero di un'unica organizzazione sindacale, anche se confederale, possa essere

---

<sup>(1)</sup> Cfr. il contributo di C. TREVES nella Parte II, Sez. (C).

considerata generale e se questo tipo di proclamazione possa trasversalmente catturare il consenso e l'adesione dei lavoratori di tutte le categorie professionali, o se, invece, non si debba riservare la qualifica di generale solo alle proclamazioni poste in essere da tutte le organizzazioni sindacali confederali maggiormente rappresentative le quali, congiuntamente, decidano di dare corso ad una astensione dal lavoro tanto vasta e coinvolgente l'intero mondo del lavoro da essere definita, a ragione, generale, potendo apparire forse riduttivo considerare generale uno sciopero proclamato da una sola confederazione solo perché coinvolge più categorie professionali e settori produttivi. In quest'ultimo caso lo sciopero generale potrebbe produrre paradossalmente degli effetti negativi proprio sui lavoratori che dovrebbe tutelare, non soltanto perché una proclamazione di sciopero generale blocca di fatto tutti i servizi pubblici essenziali e quindi l'impatto, sempre negativo, di una proclamazione di sciopero sul cittadino-utente del servizio è amplificato dalle dimensioni dell'astensione ma anche perché non è detto che quel superiore interesse collettivo che lo sciopero generale dovrebbe tutelare, attenui la naturale tensione tra cittadini utenti del servizio e lavoratori scioperanti, specie se la proclamazione di sciopero generale non proviene da tutte le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative come nel caso degli scioperi contro la riforma Biagi <sup>(2)</sup>.

Questi sono solo alcuni dei problemi che lo sciopero generale crea all'interprete. Altre problematiche sono legate alle adesioni allo stesso da parte delle articolazioni regionali e territoriali di categoria della organizzazione sindacale proclamante.

I problemi di carattere interpretativo, che le adesioni territoriali pongono, alla luce delle regole imposte dalla legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 nonché delle regolamentazioni di settore contenute negli accordi, nei codici di autoregolamentazione e nelle proposte, sono molteplici. In primo luogo si impone all'attenzione dell'interprete il problema di determinare se l'adesione debba rispettare un termine di preavviso, che l'articolo 2, commi 1 e 5, legge n. 146/1990 e successive modifiche, impone sempre di rispettare e che non può essere inferiore a dieci giorni o se al contrario l'adesione regionale, territoriale o locale possa avere semplice carattere informa-

---

<sup>(2)</sup> Cfr. M. RUSCIANO, *Sciopero generale, legge n. 146/90 e rappresentatività sindacale*, in AA.VV., *Studi in onore di Mario Grandi*, in corso di pubblicazione.

tivo, ritenendosi valido ed efficace esclusivamente il termine di cui alla originaria proclamazione della confederazione sindacale.

In secondo luogo si pone il problema di stabilire se le adesioni debbano indicare le modalità dell'astensione obbligatoriamente, indicando anche i servizi minimi da garantire, o se al contrario, possano omettere queste indicazioni facendo un generale richiamo alle modalità contenute nella proclamazione confederale, e ancora, se sia conforme alle legge n. 146/1990, una adesione che non contiene nessuna indicazione sui servizi minimi e sulle modalità.

In terzo luogo sorge il problema di come si pongono le adesioni regionali e territoriali rispetto ad altri scioperi di carattere rivendicativo strettamente economico, proclamati dalla medesima articolazione territoriale della organizzazione sindacale proclamante lo sciopero generale o da diverse organizzazioni sindacali territoriali, prima dello sciopero generale o dopo la proclamazione dello stesso.

Tutti i profili e le problematiche sin qui evidenziate non trovano una puntuale disciplina normativa pattizia nelle diverse regolamentazioni sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero poste in essere dalle parti interessate e gli stessi vengono affrontati di volta in volta dalla Commissione di garanzia, in qualità di organo di vigilanza sulla corretta applicazione delle norme contenute nella legge n. 146/1990 e successive modifiche, i cui orientamenti interpretativi, visti nella logica di quale debba essere la qualificazione giuridica da attribuire allo sciopero generale e di quale sia la regolamentazione ad esso applicabile, saranno di seguito esaminati.

Il clima di acceso contrasto che ha accompagnato tutto l' *iter* di approvazione della riforma Biagi impone, del resto, all'attenzione dell'interprete, la fattispecie sciopero generale oggi con più forza che in altri periodi della "storia" sindacale del nostro Paese sia perché le confederazioni maggiormente rappresentative ricorrono a questa forma di protesta collettiva sempre più spesso e sia perché l'ambito di legittimazione del conflitto collettivo sembra essersi ormai progressivamente esteso al di là dei confini tipici delle rivendicazioni sindacali a contenuto meramente economico in nome della protezione del lavoratore e ancor prima dello stesso concetto di lavoro.

Le proclamazioni di sciopero generale contro la riforma sono state, senza ombra di dubbio, delle mobilitazioni volte a contrastare e modificare le scelte che il Governo ha deciso di assumere in materia di riforma del mercato del lavoro, e dunque si è trattato di scioperi politici.



Tuttavia a livello territoriale e locale, gli scioperi generali contro la riforma Biagi hanno prodotto, in alcune realtà, un effetto di amplificazione dello sciopero cosicché sull'originario sciopero mirato ad una rivendicazione di carattere strettamente politico, si sono innescate rivendicazioni dirette a riaprire trattative contrattuali da lungo tempo infruttuosamente in corso che stanno producendo come effetto un aggiramento della riforma ancor prima della sua effettiva applicazione.

A titolo esemplificativo, si richiamano i precontratti che la Fiom, la quale non ha siglato il nuovo Ccnl dei metalmeccanici, ha ottenuto, usando la leva dello sciopero, presso circa 170 aziende, situate in Emilia Romagna, incapaci di governare una situazione sfuggita ad ogni controllo in seguito al susseguirsi degli scioperi.

Attraverso il meccanismo del referendum la Fiom ha proposto il proprio contratto ai lavoratori, che lo hanno approvato. Il precontratto oltre a prevedere aumenti retributivi superiori a quelli decisi dalla contrattazione sindacale, alla quale la Fiom non ha partecipato, prevede la tutela del lavoratore precario attraverso assunzioni a tempo indeterminato dei CAT o dei lavoratori interinali dopo un periodo di missione di circa 12 mesi, assunzioni degli interinali solo dal 3° livello con esplicita possibilità di assumere i CAT dal 2° e soprattutto accettazione, solo previa approvazione delle organizzazioni sindacali, di tutte le riforme introdotte dalla Legge Biagi. Inoltre poiché la Fiom è molto attiva in ciascuna azienda nella lotta al precariato e in particolare al lavoro temporaneo, questa strategia sta ottenendo come risultato che le quote destinate da molte aziende al lavoro temporaneo si stanno drasticamente riducendo senza considerare le conseguenze che questi precontratti potranno produrre sui contratti di altri lavoratori non aderenti alla Fiom ed i rapporti tra i precontratti e il Ccnl di categoria.

In questo caso la proclamazione dello sciopero generale politico contro la riforma è servito come strumento promotore a livello locale per imporre delle rivendicazioni contrattuali tali da produrre degli effetti dirompenti maggiori rispetto allo stesso sciopero generale politico.

## **2. La qualificazione giuridica dello sciopero generale nell'interpretazione della Corte Costituzionale.**

Ai numerosi problemi sollevati dallo sciopero generale, evidenziati nel paragrafo precedente, si aggiunge quello di comprendere se e quanto l'utilizzo di questo tipo di astensione, a fini strettamente politici, sia lecito e ancor prima se la mobilitazione generale sia soggetta o meno

alle regole di cui alla legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 e segnatamente al rispetto dell'obbligo del preventivo espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, al rispetto del termine di preavviso, alla indicazione di una durata dell'astensione, al rispetto del principio di rarefazione tra azioni di sciopero, (articolo 2 legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000) se ad esso possa applicarsi il principio di concentrazione, se sia soggetto al rispetto dell'intervallo in relazione ad una precedente proclamazione di sciopero effettuata da una organizzazione sindacale nazionale di categoria. O al contrario se presenti delle peculiarità che lo sottraggono alle regole sullo sciopero in tutto o in parte.

La Corte Costituzionale ancor prima della entrata in vigore della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha affrontato il tema dello sciopero legato alle rivendicazioni di carattere sociale più che economico, ed ha ritenuto legittimo uno sciopero proclamato anche in funzione di rivendicazioni non strettamente retributive ma volto a tutelare gli interessi dei lavoratori ricompresi nel titolo III della Costituzione <sup>(3)</sup>, ha inoltre riconosciuto lo sciopero come strumento di autotutela esteso alla promozione economico-sociale della personalità del lavoratore <sup>(4)</sup>. Lo sciopero politico-economico è stato dunque ammesso e ritenuto lecito laddove sia esercitato per svolgere una funzione di pressione nei confronti delle istituzioni per ottenere provvedimenti legislativi di carattere sociale; è stato ad esso così attribuito un ruolo e una funzione di promozione dell'uguaglianza sociale.

Ulteriore passo è stato compiuto dalla Corte nel non ritenere reato lo sciopero politico puro, quando si tratti di strumento di esclusiva pressione e protesta nei confronti dei pubblici poteri e non sia volto a sovvertire l'ordinamento costituzionale o ad ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi in cui si esplica la sovranità dello Stato salva la possibilità, per il datore di lavoro estraneo alla pretesa, di agire civilmente per inadempimento contrattuale nei confronti dei lavoratori propri dipendenti che abbiano aderito ad una agitazione puramente politica <sup>(5)</sup>. Nei fatti quest'ultima ipotesi non si è mai verificata ed è certamente improbabile che il datore di lavoro possa perseguire con azioni civili i propri dipendenti nel caso di adesione ad uno sciopero politico.

---

<sup>(3)</sup> Corte Cost., 15 dicembre 1967, n. 141.

<sup>(4)</sup> Corte Cost., 17 marzo, 1969, n. 31; Corte Cost., 14 gennaio 1974, n. 1.

<sup>(5)</sup> Vedi in tal senso, Corte Cost., 27 dicembre 1974, n. 290.

La mobilitazione generale dunque a fini politico-economici e ai fini strettamente politici, entro i limiti sopra menzionati, è stata riconosciuta legittima dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale in virtù del riconoscimento dello sciopero come diritto soggettivo pubblico di libertà e azione sociale tipica di lotta dei lavoratori (6).

Lo sciopero generale, interpretando le conclusioni cui è giunta la Corte Costituzionale, presenta allora delle specifiche peculiarità che lo distinguono dallo sciopero di categoria, di settore e dallo sciopero aziendale. Esso risulta diverso da quegli scioperi, che hanno la specifica finalità di fare pressione sulla controparte datoriale al fine di fare accogliere rivendicazioni di carattere economico-retributivo nella logica delle relazioni industriali.

La specialità dello sciopero generale è data dalla generalità della protesta collettiva che presuppone la larga e totale adesione di tutte le categorie professionali mobilitate per autotutelare un interesse collettivo talmente vasto da coincidere con l'interesse generale.

Tuttavia la stessa Corte con la sentenza n. 276 del 10 giugno 1993 ha stabilito che, in via di principio, l'adesione allo sciopero generale delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali non può ritenersi estranea alla disciplina di cui alla legge n. 146/1990 e successive modificazioni tenuto conto che i diritti della persona costituzionalmente tutelati, che la legge sullo sciopero è chiamata a garantire, possono essere pregiudicati da qualsiasi sciopero a prescindere dal tipo di pretesa e a prescindere dalla ampiezza dell'astensione.

### **3. Lo sciopero generale nella legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 e gli orientamenti interpretativi della Commissione di garanzia.**

L'introduzione nel nostro ordinamento giuridico della legge 12 giugno 1990, n. 146 che regola il diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici individuati dalla stessa come essenziali, allo scopo di contemperare il corretto esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, non ha preso in considerazione direttamente la fattispecie sciopero generale sotto il profilo delle sue specifiche peculiarità. La novella dell'11 aprile 2000, n. 83, che ha apportato delle modifiche alla originaria legge

---

(6) V. per tutti G. GIUGNI, *Diritto Sindacale*, Cacucci, Bari, 2001.

introducendo, tra l'altro, l'obbligo del preventivo espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione e l'obbligo dell'intervallo minimo da rispettare tra diverse proclamazioni di sciopero, senza intaccarne l'originario impianto, ha prodotto semmai l'effetto, riguardo allo sciopero generale, di rendere più ardua, rispetto al passato, la collocazione dello sciopero generale all'interno delle disposizioni di cui alla legge n. 146/1990. La legge è rivolta, infatti, a regolamentare i conflitti di natura contrattuale e a tal fine ha previsto regole procedurali e sostanziali, immediatamente precettive e non, senza attribuire rilevanza all'ambito del conflitto. L'unica disposizione che sembra prendere in considerazione una ipotesi diversa dallo sciopero a fini esclusivamente di rivendicazione economica di categoria, avendo riguardo alle specifiche motivazioni che lo hanno prodotto, è l'articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990, la quale prevede che in caso di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, le disposizioni della legge sul necessario preavviso dello sciopero e sui limiti di durata dello stesso non si applicano. Questa disposizione però non è strettamente riconducibile alla fattispecie di sciopero generale avente carattere di rivendicazione collettiva per fini esclusivamente politico-sociali. Neppure nel dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge lo sciopero generale è stato preso in considerazione per le sue specifiche peculiarità.

Ciò porta a concludere che le disposizioni contenute nella legge trovano applicazione anche allo sciopero generale nei limiti in cui questo incida sui servizi pubblici essenziali. Conclusione del resto in linea con il dettato della sentenza n. 276 del 10 giugno 1993 sopra richiamata.

La stessa Commissione di garanzia ha affermato che lo sciopero generale in linea di massima, non consente di derogare alla normativa, pur non escludendo, che talune regole stabilite dalla disciplina contrattuale o regolamentare possano risultare difficilmente applicabili alla figura dello stesso (7). La Commissione in tal modo ha cercato di interpretare la normativa sforzandosi di applicarne i contenuti ai casi concreti che, come spesso accade, presentano delle sfaccettature non sempre prevedibili in linea teorica.

Più volte del resto, l'organo di vigilanza sul corretto esercizio del

---

(7) Verbale n. 493 del 5 marzo 2003.

diritto di sciopero si è trovato ad affrontare i problemi legati alla applicazione delle regole di cui alla legge n. 146/1990 allo sciopero generale producendo degli orientamenti interpretativi mirati ad adattare la normativa alle specifiche peculiarità dello sciopero generale non senza difficoltà, in quanto spesso le decisioni sono state prese a maggioranza e non all'unanimità e a volte sono risultate non univoche tra loro.

Appare dunque interessante compiere una breve indagine tra gli orientamenti interpretativi della Commissione in materia di sciopero generale proprio perché le problematiche dallo stesso sollevate e che sono state riassunte nei paragrafi precedenti, sono molteplici, soprattutto in relazione all'obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione e all'obbligo del rispetto del principio di rarefazione.

### **3.1. Sciopero politico e preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.**

La Commissione di garanzia si è espressa recentemente sostenendo che nel caso di scioperi generali, quale sia il loro livello territoriale, è opportuno procedere ad una valutazione unitaria di tutte le proclamazioni relative ai vari settori per garantire l'uniformità delle valutazioni e quando si tratta di scioperi in senso lato politici e comunque non connessi a vertenze nelle quali sia precisamente individuabile una controparte l'obbligo del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione non trova applicazione, poiché tale obbligo è sancito per evitare il ricorso allo sciopero ove esista ancora una ragionevole possibilità di comporre la vertenza tra le parti <sup>(8)</sup>.

### **3.2. Scioperi generali e/o interregionali e principio di rarefazione.**

In riferimento alla tematica degli scioperi generali e/o interregionali con delibera del 5 dicembre 2001, n. 01/152, in relazione alla proclamazione e alla effettuazione di scioperi che per estensione (un intero settore o intersettoriale), dimensione nazionale, potenziale partecipazione e impatto siano valutabili come sciopero generale ha af-

---

<sup>(8)</sup> Orientamento interpretativo della Commissione di garanzia contenuto nel verbale n. 396, seduta del 5 ottobre 2000.

frontato, inoltre, il problema dei rapporti tra sciopero generale e rarefazione. In questa occasione ha stabilito che ove una organizzazione sindacale abbia proclamato uno sciopero locale, aziendale, o *sub* settoriale, questa proclamazione non impedisce che prima della effettuazione di tale sciopero, la medesima organizzazione partecipi alla proclamazione di uno sciopero generale o proclami uno sciopero generale da effettuarsi prima o dopo lo sciopero locale, aziendale, o *sub* settoriale. In questo caso la Commissione sarà tenuta a segnalare, con indicazione immediata ai sensi dell'articolo 13, lett. *d*), legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, la necessità di assorbire l'azione di sciopero nello sciopero generale.

### **3.3. Scioperi locali proclamati dopo lo sciopero generale da organizzazioni sindacali non partecipanti alla proclamazione dello sciopero generale.**

Sempre con la medesima delibera, sopra citata, la Commissione ha stabilito che le organizzazioni sindacali che non hanno partecipato alla proclamazione di sciopero generale, ma abbiano proclamato uno sciopero locale, aziendale o *sub* settoriale, dopo la proclamazione dello sciopero generale o dopo la sua effettuazione sono tenute a rispettare le regole di rarefazione oggettiva (intervallo di tempo da rispettare tra diverse azioni di sciopero) vigenti negli accordi, codici o proposte di regolamentazione di cui si tratti.

### **3.4. Scioperi locali proclamati prima dello sciopero generale da organizzazioni sindacali non partecipanti alla proclamazione dello sciopero generale.**

Se invece una organizzazione sindacale non abbia partecipato alla proclamazione dello sciopero generale e abbia invece proclamato uno sciopero locale, aziendale o *sub* settoriale prima della proclamazione di uno sciopero generale, la Commissione, si riserva di valutare l'impatto di tale sciopero sul bacino di utenza e sulla continuità del servizio. Orientamento espresso sempre nella delibera di cui al punto 3.2.

### **3.5. Sciopero generale intersettoriale.**

Relativamente allo sciopero generale intersettoriale la Commissione si è riservata di controllare che lo stesso settore non sia colpito da suc-

cessive azioni di sciopero addensate in un periodo di tempo inferiore alla durata fissata dalla regola di rarefazione oggettiva vigente nel settore.

### **3.6. Scioperi generali confederali e obbligo di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione.**

Con successiva delibera del 21 marzo 2002 che aveva ad oggetto l'esame degli scioperi generali confederali la Commissione ha espresso l'avviso che nel caso di sciopero confederale per una vertenza di ambito pluricategoriale le procedure di raffreddamento e conciliazione debbono essere svolte allo stesso livello secondo regole comuni.

### **3.7. Adesioni delle categorie e comparti alla proclamazione dello sciopero generale.**

Quanto alle eventuali adesioni salva l'ipotesi in cui la proclamazione a livello confederale preveda già compiutamente l'articolazione e le modalità dell'astensione per le diverse categorie e comparti, sempre con la delibera del 21 marzo 2002, la Commissione ha stabilito che gli scioperi dovranno essere specificamente proclamati per le singole categorie e/o comparti, nel rispetto delle regole sul preavviso previste nei diversi accordi o regolamentazioni.

### **3.8. Deliberazione sullo sciopero del 16 aprile 2002, astensione di tutti i settori produttivi.**

Con delibera del 4 aprile 2002 n. 02/53 in relazione allo sciopero generale del 16 aprile 2002 che prevedeva l'astensione degli addetti a tutti i settori compresi i servizi pubblici, avente un carattere di assoluta eccezionalità, la Commissione ha invitato le organizzazioni sindacali proclamanti a rispettare le discipline vigenti nei singoli settori riguardo le modalità di svolgimento dello sciopero, le prestazioni indispensabili e la collocazione oraria.

### **3.9. Scioperi generali nel trasporto aereo e principio di rarefazione.**

Con riguardo invece agli scioperi generale nel settore del trasporto aereo la Commissione si è espressa con delibera del 10 gennaio 2002 per consentire la deroga della regola della rarefazione oggettiva, tipica

del settore, ammessa in via eccezionale nel caso di sciopero generale permettendo la concentrazione degli scioperi nella stessa data.

### **3.10. Sciopero generale, effetti sulla mobilità nazionale e concomitanza.**

Mentre nel caso di uno sciopero generale del 15 febbraio 2002 di tutte le categorie pubbliche e private proclamato dai Cobas che avrebbe determinato una serie di interruzioni nei servizi di trasporto tali da arrecare grave pregiudizio al diritto alla mobilità del cittadino, la Commissione, tenuto conto degli effetti sulla mobilità nazionale della concomitanza fra gli scioperi del settore ferroviario, marittimo e gli scioperi nel settore aereo, ha invitato a differire ad altra data gli scioperi del trasporto aereo e a modificare l'orario dello sciopero proclamato nel settore del trasporto ferroviario e marittimo.

### **3.11. Scioperi Cgil contro la riforma Biagi.**

Proprio in occasione dell'approvazione della legge delega sul mercato del lavoro n. 30/2003 e degli scioperi generali proclamati dalla organizzazione sindacale Cgil contro la sua approvazione la Commissione ha espresso da ultimo, con delibera del 24 settembre 2003, n. 3/134 degli indirizzi interpretativi che costituiscono il risultato degli studi compiuti dai garanti sul complesso delle decisioni assunte in materia di sciopero generale nel corso degli anni passati e qui brevemente riassunti e di quanto emerso dagli incontri compiuti con le organizzazioni sindacali sul tema.

*a) Adesione delle organizzazioni sindacali di categoria allo sciopero generale:* con questa delibera la Commissione di garanzia ha stabilito che le organizzazioni di categoria che prestano servizi pubblici essenziali, nell'atto di adesione ad uno sciopero generale, proclamato da una o più confederazioni devono rispettare gli obblighi previsti nell'articolo 2, comma 1, della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 e quelli previsti nei relativi accordi o regolamentazioni provvisorie salva l'ipotesi in cui queste indicazioni non siano già contenute nella proclamazione a livello confederale.

*b) Termine di preavviso e esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione:* il termine di preavviso deve essere rispettato sia dalla proclamazione delle confederazioni o confederazione sia dalla adesione delle organizzazioni di categoria, mentre si è deciso che nessun obbligo di esperimento delle procedure può essere imposto sia



alla proclamazione di sciopero generale che alle adesioni, date le peculiari motivazioni dello sciopero. Su questo specifico punto la Commissione ha modificato il proprio orientamento rispetto alla delibera del 21 settembre 2002, sopra richiamata, nella quale si prevedeva l'espletamento delle procedure di raffreddamento allo stesso livello secondo regole comuni.

*c) Durata massima della prima azione e garanzia delle prestazioni indispensabili:* riguardo al limite della durata massima della prima azione di sciopero prevista dagli accordi e codici o proposte di regolamentazione di settore è stato previsto che non si applica alla proclamazione di sciopero generale, mentre devono essere garantite le prestazioni indispensabili.

*d) Intervalli minimi:* sul tema degli intervalli minimi, se gli scioperi sono proclamati nell'ambito della stessa o delle stesse confederazioni e non rispettano il predetto termine (cosiddetta rarefazione soggettiva) la Commissione provvederà a segnalare la violazione con indicazione immediata ai sensi dell'articolo 13, lett. *d*), legge n. 146/1990 e successive modifiche al fine di consentire una nuova formulazione della proclamazione e/o delle adesioni tale da assicurare il rispetto dell'intervallo.

Nel caso in cui gli scioperi siano proclamati da diverse confederazioni o da parte di confederazioni non aderenti alle confederazioni proclamanti lo sciopero generale (cosiddetta rarefazione oggettiva), la Commissione ha stabilito di riservarsi di valutare l'effetto del mancato rispetto dell'intervallo sull'equo contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti della persona costituzionalmente garantiti, tenuto conto dell'impatto delle astensioni collettive.

In quest'ultimo caso la Commissione avrà riguardo all'intervallo intercorrente tra la effettuazione degli scioperi cioè tra le azioni senza che assuma rilievo la eventuale previsione contenuta negli accordi di settore della necessaria proclamazione di sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente (che è una ulteriore specificazione del principio di rarefazione oggettiva).

Con quest'ultima disposizione la Commissione ha ulteriormente derogato alle regole di cui alla legge n. 146/1990 per lo sciopero generale in quanto non soltanto consente che si possa non applicare la regola dell'intervallo minimo tra proclamazione di sciopero generale ed effettuazione di altri scioperi proclamati prima da diverse organizzazioni sindacali non proclamanti l'astensione generale o non aderenti alla stessa, ma permette che non si rispettino regole codificate negli

accordi e regolamentazioni di settore che si applicano a tutte le altre proclamazioni di sciopero e che spesso sono oggetto di valutazione negativa di comportamento, prestando attenzione soltanto all'intervallo intercorrente tra azione ed azione. Mentre per gli scioperi di categoria proclamati successivamente alla proclamazione dello sciopero generale la predetta deroga non trova applicazione e si torna a fare riferimento alle regolamentazioni di settore in materia di intervallo minimo.

#### **4. Considerazioni conclusive.**

Gli sforzi compiuti dalla Commissione di garanzia in tema di interpretazione dello sciopero generale e della disciplina in concreto ad esso applicabile sono certamente stati dettati dalla necessità di bilanciare un tipo di astensione, le cui motivazioni sono politico-sociali ancorché economiche che non può essere considerata un semplice sciopero, con il riconoscimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Questi diritti possono essere compressi ma non vanificati di qui il principio di contemperamento tra contrapposti interessi che è sotteso a tutte le regole imposte dalla legge n. 146/1990 e successive modifiche, allo sciopero.

Se si ha riguardo al principio di contemperamento, allora sarà più facile comprendere che se è possibile e lecito comprimere i diritti del cittadino-utente costituzionalmente garantiti, altrettanto possibile e lecito sarà delimitare, in ragione del godimento e dell'esercizio dei primi, il diritto di sciopero, anche quando si tratti di sciopero generale e a carattere strettamente politico-sociale. Certamente lo sciopero generale presenta delle specifiche peculiarità che si è cercato di evidenziare, le quali differenziandolo dal tipico sciopero a carattere rivendicativo economico impongono un adattamento delle regole alla specifica fattispecie; ma non una totale disapplicazione delle stesse. Se appare irragionevole applicare allo sciopero generale la regola del preventivo espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, in quanto appare arduo individuare una controparte con cui intavolare delle trattative, poichè il suo scopo principale è quello di manifestare un'idea ed in qualche misura appare di difficile comprensione l'applicazione della regola dell'intervallo, pena la impossibilità di effettuare lo sciopero per determinate categorie di lavoratori, non altrettanto irragionevole sembra l'applicazione delle regole sulla durata, sul preavviso, sulla indicazione dei servizi minimi anche e a maggior ragione nel caso in cui si tratti di puro sciopero politico. Diversamente, questo tipo di

scioperi, soprattutto qualora non fossero proclamati da tutte le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative ma solo da una, come nel caso della protesta contro la riforma Biagi, produrrebbero effetti di aggiramento della normativa e introdurrebbero un clima di confusione sociale.

Rimane, comunque, irrisolto il problema legato alla definizione corretta dello sciopero generale che dovrebbe essere solo quello che coinvolge tutti i lavoratori indipendentemente dalla categoria professionale di appartenenza e proclamato, secondo l'ultimo indirizzo interpretativo della Commissione di garanzia, da una confederazione sindacale maggiormente rappresentativa o da tutte le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. Mentre viene considerato impropriamente tale anche lo sciopero effettuato da tutti i lavoratori di un certo settore (ad esempio i lavoratori del trasporto aereo).

Questo problema è tuttavia strettamente connesso alla mancanza di regole certe sulla rappresentatività sindacale che impediscono di comprendere quale sia la reale portata della volontà collettiva di ricorrere ad una azione di protesta tanto estesa come lo sciopero generale <sup>(9)</sup>.

La legge n. 146/1990 e successive modifiche non prevedendo regole specifiche sullo sciopero generale ha imposto alla Commissione di garanzia, come visto, di valutare se, tenuto conto delle peculiarità sul piano sociale e delle relazioni sindacali del fenomeno dello sciopero generale, la disciplina di cui alla legge trovi applicazione anche a questo tipo di astensioni collettive ma nulla vieta che le stesse parti sociali possano rendersi protagoniste di una autonoma regolamentazione dello sciopero generale: qualificandolo, determinandone ambito e modalità, in sede di stipula degli accordi sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero da sottoporre alla valutazione di idoneità della Commissione medesima. Soluzione quest'ultima auspicabile, proprio per le particolari peculiarità del fenomeno.

---

<sup>(9)</sup> Cfr. M. RUSCIANO *Sciopero generale, legge n. 146/90 e rappresentatività sindacale, op. cit.*



## SEZIONE C

# LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO TRA CONCERTAZIONE E DIALOGO SOCIALE: LA POSIZIONE DEL GOVERNO E IL GIUDIZIO DELLE PARTI SOCIALI

## 18.

### LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO TRA CONCERTAZIONE E DIALOGO SOCIALE

VALENTINA D'ORONZO

SOMMARIO: 1. Impostazione del problema. — 2. L'attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, tra concertazione e dialogo sociale: un'ipotesi di valutazione e un percorso di lettura. — 2.1. Il confronto tra Governo e parti sociali sull'istituto della somministrazione di lavoro — 2.2. *Segue*: la disciplina del lavoro a progetto come architrave dello scambio concertativo. — 2.3. *Segue*: la disciplina del trasferimento d'azienda. — 2.4. *Segue*: l'avviso comune nel settore edilizio — 2.5. La riforma dei contratti a contenuto formativo. — 2.6. *Segue*: il sostegno e la valorizzazione dell'autonomia collettiva. — 3. Conclusioni.

#### 1. Impostazione del problema.

A quanti hanno criticato la riforma del mercato del lavoro sul piano della tecnica normativa adottata — evidenziando, in particolare, una non meglio definita « insipienza del legislatore » e, ancor più genericamente, una diffusa « sciatteria normativa » <sup>(1)</sup> — è stato seccamente replicato come « la figura del legislatore astratto e razionale, soprattutto in una area particolarmente sensibile come quella del lavoro, sia da tempo scomparsa per far posto a una difficile opera di mediazione e

---

<sup>(1)</sup> Cfr., a questo proposito, i contributi raccolti nel commentario curato da M.T. CARINCI, *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, che insistono molto su questo aspetto. Per l'impiego dell'espressione « sciatteria normativa », si veda in particolare il saggio di V. FILI su *Servizi per l'impiego e collocamento*, *ivi* 53.

contemperamento di interessi contrapposti che spesso si gioca sull'impiego di formule volutamente ambigue secondo la tradizione del più schietto sindacalese » (2). La riforma del mercato del lavoro delineata nella legge 14 febbraio 2003, n. 30, e nel relativo decreto attuativo — si è poi precisato (3) — è infatti « il frutto di una laboriosa concertazione sociale (a cui hanno partecipato ben trentasei organizzazioni datoriali e sindacali, con la sola importante eccezione della Cgil), che ha reso difficilissimo, se non praticamente impossibile, l'adozione di un registro dogmatico e normativo tecnicamente ineccepibile ».

Al di là del merito del contendere, sostanzialmente circoscritto alla fattura dell'articolato normativo poi confluito nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 267, le considerazioni sopra riportate presentano un profilo di estremo interesse nell'ottica del c.d. diritto delle relazioni industriali (4), in quanto consentono di sviluppare alcune riflessioni sul ruolo della concertazione e del dialogo tra le parti sociali nella definizione del processo di modernizzazione del nostro diritto del lavoro. Siffatta questione, oggetto di ampio confronto già a partire dalla presentazione, nell'ottobre del 2001, del *Libro Bianco* del Governo sul mercato del lavoro (5), merita infatti di essere affrontata non fosse altro per verificare, nel merito del provvedimento e al di là delle polemiche sulla morte (presunta) della concertazione (6), se effettivamente la stesura del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sia

---

(2) M. TIRABOSCHI, *L'attuazione della legge 30/2003 — Considerazioni introduttive*, in *GLav*, supplemento, 2003, n. 4, 7.

(3) *Ibidem*.

(4) Sulla locuzione « diritto delle relazioni industriali », quale disciplina volta a far emergere il collettivo spesso nascosto nell'individuale, cfr. L. SPAGNUOLO VIGORITA, *La rivista « Diritto delle relazioni industriali »*, in *DRI*, 1991, 1, 3.

(5) Cfr., tra i tanti, M. RUSCIANO, *A proposito del « Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia »*, in [www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm](http://www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm); G. ARRIGO, *Intervento al seminario « Il libro Bianco del Ministero del Lavoro »*, in *RGL*, 2002, I, 199; G. ZILIO GRANDI, *Concertazione e dialogo sociale*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal « Libro Bianco » al Disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002, 17 ss.; V. PINTO, R. VOZA, *Il Governo Berlusconi e il diritto del lavoro: dal libro bianco al disegno di legge delega*, in *RGL*, 2002, I, 493; R. PESSI, *La rappresentatività confederale tra concertazione e concorrenza*, in *ADL*, 2002, 629; L. MARIUCCI, *Comunicazione*, Relazione al convegno sul tema *Il Libro bianco del Ministero del lavoro*, Roma, 21 novembre 2001, in *RGL*, 2002, 166; M. BIAGI, *Intervento*, Relazione al convegno sul tema *Il Libro bianco del Ministero del lavoro*, cit.

(6) Sulla concertazione in generale e sulla sua (presunta) « morte » cfr. i contributi in *DRI*, 2003, n. 1 e in particolare A. MEGALE, *Il bilancio di un decennio di politica dei redditi*, 32, L. MARIUCCI, *Il riformismo nel diritto del lavoro*, 3.

riconducibile ad un laborioso esercizio di concertazione sociale o non sia, piuttosto, il risultato di una determinazione unilaterale — se non proprio autoritaria nel metodo oltre che eversiva nei contenuti <sup>(7)</sup> — da parte del Governo negli ambiti ad esso conferiti dalla legge delega.

Accanto ad alcuni spunti contenuti nei contributi dei protagonisti delle relazioni industriali raccolti in questa sezione del Commentario — contributi che, almeno in parte, ben testimoniano, l'esistenza di un serrato confronto, talvolta anche solo informale, tra le parti sociali e il Governo sul merito delle questioni <sup>(8)</sup> già a partire dalla costruzione della legge delega e, in modo ancor più marcato, una volta sottoscritto il c.d. Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 <sup>(9)</sup> —, induce a sviluppare una analisi in questa direzione l'articolo 7 della legge 14 febbraio 2003, n. 30: articolo che, pure, è stato finora ampiamente sottovalutato dalla dottrina, che lo ha considerato alla stregua di una norma routinaria, relativa all'esercizio della delega <sup>(10)</sup>, o lo ha, addirittura, completamente (e inspiegabilmente) ignorato <sup>(11)</sup>.

Eppure proprio l'articolo 7, una volta calato nel quadro del nostro sistema di relazioni industriali, è norma di particolare importanza in quanto, precisando che « gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli da 1 a 5 (sono) deliberati dal Consiglio dei Ministri (...), sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro », ha determinato il superamento, sul piano del metodo, della logica puramente istituzionale o para-negozia-

---

(7) Per questa chiave di lettura, cfr. P. G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, G. CASADIO, F. COCCIA, G. GHEZZI, L. MARIUCCI, G. NACCARI, M. ROCCELLA, *La delega al Governo per il mercato del lavoro: un disegno autoritario nel metodo, eversivo nei contenuti*, in *Lavoro: ritorno al passato. Critica del Libro Bianco e della legge delega al governo Berlusconi sul mercato del lavoro*, Ediesse, Roma, 2002, 69 e ss.

(8) Cfr., in particolare, il contributo di R. BONANNI, nella Parte II, Sez. (C), che ben testimonia l'influenza della concertazione sul processo di definizione complessiva dell'impianto del decreto.

(9) Sul Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, che rappresenta una vera e propria forma di concertazione, quantunque caratterizzata dalla assenza della Cgil, cfr. L. MONTUSCHI, *Tecniche sperimentali deregolative del mercato del lavoro: un'intesa contrastata*, in *DRI*, 2003, n. 1, 51.

(10) E. MASSI, M.R. GHEIDO, A. Casotti, P. Rausei, D. Vedani, *La riforma del mercato del lavoro*, in *DPL*, 2003, 10, inserto, X.

(11) L'articolo in questione è, ad esempio, l'unico a non essere stato commentato nel volume curato da M.T. CARINCI, *op. cit.*

le<sup>(12)</sup> che ha finora caratterizzato i rapporti tra lo Stato e le parti sociali nella concertazione di tipo triangolare. Per la prima volta nel nostro ordinamento è infatti previsto, nel complesso *iter* di produzione delle leggi sul mercato del lavoro, un ruolo formale delle parti sociali, la cui consultazione è indicata come elemento essenziale, ancorché non vincolante, per la corretta attuazione della legge delega. Un ruolo che, poi, è stato ulteriormente evidenziato e valorizzato dal legislatore delegato, quasi a completamento di un processo di confronto avviato con la presentazione degli schemi di decreto in Parlamento, soprattutto là dove il Governo invita espressamente le parti sociali a gestire la delicata fase di transizione dal vecchio al nuovo diritto del lavoro e i rapporti tra legge e contratto sottesi ai rinvii alla contrattazione collettiva, mediante uno o più accordi interconfederali di tipo gestionale<sup>(13)</sup>. Al di là dei numerosi rinvii alla contrattazione collettiva, come presupposto per l'attuazione del dato legale<sup>(14)</sup>, la formalizzazione del confronto con le parti sociali è peraltro presente anche rispetto al profilo della costruzione della normativa secondaria<sup>(15)</sup>.

L'espressa inclusione in un testo di legge dell'impegno al confronto con le parti sociali rappresenta un'assoluta novità. Risulta in questo

---

(12) Sulla logica « privatistica » che ha sino ad oggi caratterizzato l'impegno e il coinvolgimento del Governo nelle politiche di concertazione cfr. G. GIUGNI, *Il diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, 206, nonché M. TIRABOSCHI, *L'efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro: atipicità dello schema negoziale, giuridicità del vincolo e cause di scioglimento*, in *DRI*, 1994, n. 1, 83 e ivi spec. nota 15 e R. DE LUCA TAMAJO, *Relazione*, in *Parlamento e concertazione*, Atti dell'incontro di studio, Roma, 18 febbraio 1999, in *ADL*, 1999, 4, 43.

(13) Cfr. l'articolo 86, comma 13, del decreto 276/2003. Sul punto cfr. M. TIRABOSCHI, *Il tempo delle scelte*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro. L'attuazione della legge Biagi*, in Guida Normativa, 2003, settembre, 21.

(14) Cfr. il contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A).

(15) Cfr., tra gli altri, l'articolo 5, comma 1, lett. c), che prevede la consultazione delle parti sociali per la specificazione dei contenuti del decreto diretto a individuare i criteri utili alla dimostrazione della disponibilità degli uffici e delle competenze professionali necessarie per l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro; e anche l'articolo 48 comma 4 sull'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, che prevede il coinvolgimento delle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per la regolamentazione dei relativi profili formativi. In questa prospettiva, sulla « attenzione » delle parti sociali rispetto a tutta la produzione normativa secondaria e regionale, cfr. il contributo di R. BONANNI nella Parte II, Sez. (C) nonché *La legge n. 30/2003 e il decreto delegato di attuazione n. 276. Il tavolo interconfederale: le proposte della CISL*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).



modo formalizzata in un testo di legge quella pratica concertativa, sviluppata viceversa, sino ad ora, in modo informale e del tutto eventuale nell'ambito del sistema intersindacale <sup>(16)</sup>.

## 2. L'attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, tra concertazione e dialogo sociale: un'ipotesi di valutazione e un percorso di lettura.

Quanto sin qui rilevato induce a sviluppare un'ipotesi di valutazione e un percorso di lettura del processo di attuazione delle deleghe contenute nella legge 14 febbraio 2003, n. 30, alla ricerca di una verifica del ruolo effettivo giocato dalle parti sociali nella costruzione complessiva del nuovo quadro normativo. In questa prospettiva, l'attenzione sarà rivolta, in particolare, alla analisi del processo di confronto formale, avviato a seguito della presentazione nel Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2003 <sup>(17)</sup> dello schema di decreto da cui è poi scaturito il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Questo in ragione del fatto che solo con riferimento a questa fase dell'*iter* di produzione del dato normativo è possibile sviluppare un percorso di ricerca e riflessione empiricamente verificabile.

Ovviamente, in questa sede non è certamente possibile spingersi in un'analisi dettagliata dei singoli aspetti del decreto che, rispetto alla versione approvata in prima lettura dal Consiglio dei Ministri, sono stati modificati <sup>(18)</sup>. Si è scelto dunque di soffermare l'attenzione soltanto su alcuni profili del decreto di attuazione della Legge Biagi, ritenuti però particolarmente significativi, non solo perché si tratta degli aspetti più dibattuti del provvedimento di riforma, ma soprattutto

---

<sup>(16)</sup> Sul metodo della concertazione sociale e sul suo sviluppo nel nostro ordinamento cfr. M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003, 171 ss.; G.P. CELLA, T. TREU, *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1998, 467 ss.; E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in RIDL, 2000, I, 115 ss.; G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>(17)</sup> Vedine il testo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it). V. anche *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in GLav, 2003, n. 4, con commenti a cura di M. TIRABOSCHI.

<sup>(18)</sup> Ma per un quadro di sintesi cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro. L'attuazione della legge Biagi*, cit., nel quale v. soprattutto *Il tempo delle scelte*, 23, in cui si dà peraltro conto anche della concertazione tra Governo, Regioni e Province al tavolo della Conferenza Unificata. Di concertazione ha espressamente parlato l'Assessore Regionale al Lavoro della Regione Emilia Romagna, M. BASTICO, al Convegno di Modena del 15 luglio 2003 *Università e mercato del lavoro*.

perché è su di essi che è stato giocato tra Governo e parti sociali un vero e proprio « scambio » riconducibile alle classiche logiche della concertazione sociale <sup>(19)</sup>.

Ciò premesso, non si può tuttavia non tener conto di due aspetti centrali che sono emersi in modo palese dalla fase informale di confronto tra Governo e parti sociali.

In primo luogo va segnalata la modifica sostanziale dell'originario impianto del disegno di legge n. 848 <sup>(20)</sup> pattuita dal Governo e dalle parti sociali prima con un verbale di intesa, sottoscritto il 31 maggio 2002 <sup>(21)</sup>, e poi con il Patto del 5 luglio 2002 <sup>(22)</sup>. Dal disegno originario, a causa della contrarietà delle parti sociali alle proposte contenute negli articoli 2, 3, 10 e 12 del disegno di legge medesimo, sono state infatti stralciate le norme relative alla riforma degli incentivi per l'occupazione, degli ammortizzatori sociali, dell'articolo 18 della legge n. 300/1970 <sup>(23)</sup> e dell'arbitrato <sup>(24)</sup>; temi che saranno oggetto di un apposito disegno di legge <sup>(25)</sup>, attualmente all'esame della Commissione Lavoro del Senato. Anche le norme relative a tali tematiche saranno, comunque, oggetto preventivo di un negoziato tra le parti sociali <sup>(26)</sup>, i risultati del quale saranno considerati dal Governo o addirittura integralmente recepiti <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> Sulle quali, per l'impostazione del problema è d'obbligo il rinvio al classico studio di A. PIZZORNO, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in *Riv. It. di scienza politica*, 1977, 165.

<sup>(20)</sup> Vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(21)</sup> Vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(22)</sup> Vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(23)</sup> Per alcune valutazioni sul metodo adottato dal Governo e sulle reciproche concessioni tra le parti sociali in sede di confronto, v. L. MONTUSCHI, *op. cit.*, 50; cfr. anche, A. BELLAVISTA, *Il patto per l'Italia e la riforma della disciplina dei licenziamenti*, in *LG*, 2002, 813

<sup>(24)</sup> Cfr. i contributi di R. FLAMMIA, *A proposito della riforma dell'arbitrato per le liti di lavoro*, e M. GRANDI, *Impugnabilità e inoppugnabilità degli arbitrati in materia di lavoro*, entrambi in *DRI*, 1992, n. 2, 3 e 23. Sulla prospettiva di riforma si veda anche M. GRANDI, nel *Rapporto presentato per la Commissione Europea*, sul sito [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm).

<sup>(25)</sup> Disegno di legge 848-bis, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(26)</sup> Il confronto con le parti sociali su questi temi è stato aperto il 4 giugno 2002, limitatamente però ai profili degli incentivi all'occupazione e della riforma degli ammortizzatori sociali; sugli altri temi, invece, il confronto è stato rimandato a causa della radicale divisione tra le organizzazioni sociali.

<sup>(27)</sup> Inoltre, l'impegno alla convocazione delle parti sociali ha riguardato anche i temi della crescita del PIL e dell'occupazione e dei tassi di inflazione programmati, sui quali, conformemente alle previsioni del Patto per l'Italia, il confronto si è svolto prima

In secondo luogo, a conferma della volontà di « un ampio e convinto coinvolgimento degli attori sociali » nel processo di riforma <sup>(28)</sup>, va sottolineato che il tavolo delle trattative è stato aperto a tutte le sigle sindacali, indipendentemente dalla sottoscrizione del Patto per l'Italia. Cosicché anche la Cgil — unica firma mancante nell'accordo del luglio 2002 — è stata chiamata a partecipare ai vari tavoli di confronto, compreso quello relativo al mercato del lavoro.

La mancata partecipazione della più importante organizzazione sindacale al tavolo delle trattative sul mercato del lavoro, dunque, non può certamente attribuirsi a un intento di esclusione premeditato dal Governo <sup>(29)</sup>, quanto piuttosto ad una libera scelta della Cgil, con decisione peraltro in contrasto con l'intenzione ufficialmente dichiarata di voler partecipare ad ogni sede di confronto predisposta dal Governo <sup>(30)</sup>.

Va peraltro sottolineato, al di là della sterile polemica sull'impiego alternativo delle espressioni dialogo sociale e concertazione <sup>(31)</sup> e a conferma dell'intento di realizzare un disegno di riforma largamente condiviso, che nessuna sigla sindacale è stata esclusa dalla partecipazione al tavolo interconfederale di transizione previsto dall'articolo 86 comma 13 del decreto legislativo n. 276/2003.

---

della presentazione del Documento di programmazione economica e finanziaria. Anche su questi temi, dunque, come già avvenuto con l'attuazione della prima *tranche* della riforma, l'impegno assunto dal Governo è stato quello di avviare un confronto specifico con tutte le parti sociali.

<sup>(28)</sup> Cfr. la *Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della riforma Biagi*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(29)</sup> Come invece sostiene F. CARINCI, *Vecchio e nuovo nel diritto del lavoro italiano*, in [www.dirittodellavoro.it](http://www.dirittodellavoro.it), là dove sottolinea la malizia del Governo.

<sup>(30)</sup> M. TIRABOSCHI, C. SERRA, *Il disegno di legge delega sul mercato del lavoro e la riapertura del dialogo tra Governo e parti sociali*, in AREL-Osservatorio lavoro, maggio-giugno 2002, 11, 20. Va peraltro rilevato che non vale ad inficiare la natura « concertata » del patto del 2002 la sua mancata sottoscrizione da parte della Cgil. Autorevolmente sul punto, L. GRION, *Giugni: la legge Biagi non crea occupazione*, in *La Repubblica*, 9 novembre 2003, 22. Al riguardo, la stessa dottrina giuslavoristica meno favorevole alla riforma ha riconosciuto che la concertazione può dirsi realizzata anche qualora non si concretizzi la tensione all'obiettivo cui naturalmente tenderebbe, e cioè l'accordo tra i soggetti collettivi e le forze rappresentative sul piano sociale. D'altra parte è la storia stessa della concertazione a raccontare di episodi (si veda il Protocollo di San Valentino del 1984) in cui l'intesa è stata raggiunta pur mancando il consenso unanime delle organizzazioni sindacali. Sul punto si veda L. MARIUCCI, *Comunicazione*, cit., 167.

<sup>(31)</sup> Su cui cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI, *La gestione della transizione e la messa a regime della riforma*, che precede. V. inoltre *infra* § 3.

Tutto ciò sembra confermare l'intento specifico del Governo, sottolineato nel Patto per l'Italia del 2002, oltre che nel *Libro Bianco* presentato dal Governo nell'ottobre 2001, di conseguire gli obiettivi della crescita economica e dello sviluppo occupazionale valorizzando il confronto con le parti sociali <sup>(32)</sup>.

### 2.1. Il confronto tra il Governo e parti sociali sull'istituto della somministrazione di lavoro.

Tra gli istituti più dibattuti del provvedimento di riforma vi è certamente quello della somministrazione di lavoro.

Con la disciplina di questo istituto, il decreto ha inteso liberarsi di una normativa paralizzante e obsoleta che, da un lato, impediva i processi di modernizzazione delle imprese e, dall'altro, agevolava il ricorso a forme di interposizione fittizia idonee a privare i lavoratori di qualsiasi regime di tutela <sup>(33)</sup>.

In termini necessariamente sintetici, si può dire che questo istituto, specie nella sua versione a tempo indeterminato, sia stato tra i più criticati, in ragione del timore di un eccessivo indebolimento, se non di una vera e propria mercificazione del lavoro <sup>(34)</sup>.

Avviato il confronto con le parti sociali, lo sforzo maggiore è stato proprio quello di delineare il giusto punto di equilibrio tra l'esigenza di modernizzazione dell'impresa e la tutela dei lavoratori somministrati. Per bilanciare l'apertura alle forme di esternalizzazione realizzata dal decreto, il legislatore delegato ha delineato una disciplina diretta alla lotta contro le esternalizzazioni fraudolente o frammentarie e una intensa tutela del lavoratore somministrato, i cui termini sono stati

<sup>(32)</sup> Mette in rilievo l'importanza del confronto tra il Governo e le parti sociali N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *RTDP*, 1999, 997.

<sup>(33)</sup> Sui contenuti e sulle finalità dell'istituto v. M. TIRABOSCHI, *Somministrazione, appalto di servizi, distacco*, in *La riforma Biagi. Commentario ecc.*, cit., 66

<sup>(34)</sup> In questo senso, V. SPEZIALE, *L'intermediazione nell'uso della forza lavoro (somministrazione ed appalto di mano d'opera)*, in *COMITATO GIURIDICO DEL DIPARTIMENTO LAVORO DEI DEMOCRATICI DI SINISTRA* (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo, Commentario*, 2003, II, luglio, n. 15; cfr. anche P.G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, *La delega al Governo per il mercato del lavoro: un disegno autoritario nel metodo, eversivo nei contenuti*, cit.; O. MAZZOTTA, *Il mondo al di là dello specchio: la delega sul lavoro e gli incerti confini della liceità nei rapporti interpositori*, in *RIDL*, 2003, 3, 265 ss.

meglio definiti grazie alle indicazioni delle parti sociali emerse nella sede di confronto.

Va infatti segnalato che, sin dalla sua prima stesura, il decreto si è fatto comunque carico di queste esigenze di bilanciamento. Infatti, oltre a confermare l'apparato di tutela già previsto dalla legge n. 196/1997 <sup>(35)</sup>, ha potenziato la tutela del lavoratore anche nelle fasi antecedenti e in quella successiva alla conclusione del contratto <sup>(36)</sup>, in particolare selezionando accuratamente i soggetti abilitati a operare nel mercato della somministrazione e prevedendo un apposito fondo di sostegno del reddito di questi lavoratori in caso di fine lavoro.

Il punto di equilibrio cercato dal legislatore è stato tuttavia adeguatamente perfezionato a seguito dell'intervento delle parti sociali. Al tavolo di confronto, il dibattito si è incentrato, anzitutto, sulla necessità di circoscrivere l'elenco, ritenuto talmente ampio da risultare superfluo, delle attività che consentono la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato e di usare, in sua vece, una formula che rinviasse alla contrattazione collettiva <sup>(37)</sup>. Tale richiesta è stata puntualmente accolta dal legislatore delegato che ha « tagliato » l'elenco inizialmente previsto e ha attribuito alle parti sociali la possibilità di individuare, attraverso i contratti collettivi, ulteriori ambiti di utilizzazione del c.d. *staff leasing* <sup>(38)</sup>. Il legislatore ha dunque acconsentito alla richiesta delle parti sociali, provvedendo a sostituire l'originario elenco con una formula mista che, accanto ad alcune limitate ipotesi predeterminate dalla legge, prevede maggiori margini di intervento ad opera della contrattazione collettiva.

Sotto altro aspetto, il testo approvato dal Governo in prima lettura viene integrato da previsioni specificamente finalizzate all'incremento delle possibilità di impiego del lavoratore somministrato sia a tempo determinato che indeterminato. Così, nell'ambito della somministrazione di lavoro a tempo determinato, è prevista ora l'esclusione delle disposizioni di cui all'articolo 5 commi 3 e 4 del decreto legislativo 6

---

<sup>(35)</sup> Per un'analisi dettagliata delle tutele previste dalla legge n. 196/1997 confermate nel decreto, v. M. TIRABOSCHI, *La somministrazione si evolve*, cit., 52 ss.

<sup>(36)</sup> V. articoli 8, 9, 10.

<sup>(37)</sup> Cfr. al riguardo le posizioni della Confesercenti, Cisl, Uil, Ugl, sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(38)</sup> Cfr. l'elenco contenuto all'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003, rispetto a quello contenuto nella versione originaria del decreto.

settembre 2001, n. 368 <sup>(39)</sup>. A seguito del confronto con le parti sociali è emerso, infatti, che quelle disposizioni — che impongono il rispetto di intervalli di tempo tra la conclusione di un contratto a termine con un lavoratore e la sua successiva riassunzione — si sarebbero risolte in un danno per lo stesso, al quale verrebbe preclusa una *chance* di impiego <sup>(40)</sup>.

Al medesimo fine di incremento delle possibilità di impiego del lavoratore somministrato a tempo determinato è indirizzata la scelta, pur contestata da molte organizzazioni sindacali di parte datoriale <sup>(41)</sup>, di mantener fermo il contributo del 4 per cento della retribuzione corrisposta a tali lavoratori destinato alla promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale e a interventi di carattere previdenziale <sup>(42)</sup>. Il versamento del contributo, riducibile, secondo la versione del decreto definitivamente accolta, solo previa audizione delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale <sup>(43)</sup>, è previsto, nella medesima misura, anche a favore dei lavoratori assunti con contratto di somministrazione a tempo indeterminato, al fine in particolare di garantire l'integrazione del reddito in caso di fine lavori e di promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione, nonchè iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro <sup>(44)</sup>.

Ancora, rispetto al testo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri risulta integralmente modificato il sistema sanzionatorio connesso all'esercizio non autorizzato dell'attività di somministrazione. In risposta, dunque, a chi ha sostenuto l'insufficienza della tutela accordata al lavoratore <sup>(45)</sup>, si è disposto un sostanziale inasprimento del regime sanzionatorio per i casi in cui la somministrazione avvenga per il tramite di soggetti non autorizzati allo svolgimento dell'attività di

---

<sup>(39)</sup> V. articolo 22 comma 2 decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(40)</sup> In questo senso, cfr. Confindustria e Confinterim, sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(41)</sup> V. al riguardo le motivazioni di Confindustria, Confinterim, Confetra, nei documenti del sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(42)</sup> V. articolo 12, comma 1, decreto legislativo 276/2003.

<sup>(43)</sup> Cfr. la previsione dell'articolo 12, comma 6, del decreto presentato il 6 giugno con l'articolo 12, comma 9, decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(44)</sup> Articolo 12, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(45)</sup> Cfr. ancora O. MAZZOTTA, *op. cit.*, 265 ss.; per le obiezioni delle parti sociali si vedano, per tutte, quelle della Cida, sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

intermediazione privata <sup>(46)</sup>. In particolare, alla sanzione uniforme originariamente prevista per i casi di esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, si sostituisce ora <sup>(47)</sup> un sistema sanzionatorio più complesso, graduato in base alla gravità dell'infrazione commessa. Sembra di capire, dall'analisi dell'articolo 18, comma 1, che il legislatore abbia attribuito un maggior disvalore al comportamento abusivo dei soggetti che svolgano attività di intermediazione privata, rispetto a quello di coloro che svolgano le altre attività di cui all'articolo 4, comma 1.

Nel testo definitivo si accoglie così una distinzione tra le sanzioni collegate all'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione e l'esercizio non autorizzato delle altre attività di cui all'articolo 4, comma 1, prevedendo un regime più severo nel primo caso, in relazione alla maggiore gravità del comportamento.

Ugualmente differenziato è ora il regime sanzionatorio previsto nei confronti dell'utilizzatore. In sede di confronto con le parti sociali, infatti, si è rilevato come non fosse ragionevole porre sullo stesso piano il comportamento di chi ricorresse alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli previsti dalla legge con quello di chi, magari per errore, incorresse nella violazione di norme relative ai casi e alle modalità inerenti alla conclusione di un contratto di somministrazione con un soggetto autorizzato <sup>(48)</sup>. Di conseguenza, le sanzioni previste sono, anch'esse, state graduate in maniera più coerente rispetto alla gravità dell'infrazione <sup>(49)</sup>.

Ancora più decisivo è stato poi il ruolo delle parti sociali con riferimento alla necessità di distinguere, con criteri più precisi, l'ipotesi della somministrazione da quella dell'appalto, con il quale si sarebbe potuta creare una sovrapposizione <sup>(50)</sup>.

Le parti sociali hanno in proposito sottolineato che l'estrema labilità della distinzione avrebbe inevitabilmente comportato una netta

---

<sup>(46)</sup> V. gli articoli 18 e 19 del decreto legislativo n. 276/2003, quasi integralmente modificati in seguito al confronto con le parti sociali. Cfr. anche le motivazioni di Confindustria, in *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(47)</sup> V. l'articolo 18, comma 1, decreto legislativo 276/2003.

<sup>(48)</sup> V. ancora la posizione espressa, in sede di confronto, da Confindustria, in *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(49)</sup> Cfr. le sanzioni previste nei confronti dell'utilizzatore nella versione originaria e nel nuovo testo dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 276.

<sup>(50)</sup> Cfr. le due versioni dell'articolo 29, contenute nel primo testo e nel decreto 276 e le posizioni di Cgil, Cisl, Uil, Confinterim, sul sito *www.csmb.unimo.it*.

predominanza dell'appalto, notevolmente più conveniente sul piano del costo del lavoro. Anche a questo riguardo, il legislatore delegato ha integrato la disposizione di cui all'articolo 29, specificando che il contratto di appalto si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari e per l'assunzione del rischio di impresa da parte dell'appaltatore <sup>(51)</sup>.

## 2.2. Segue: la disciplina del lavoro a progetto come architrave dello scambio concertativo.

Oggetto di giudizi contrastanti è stato poi il tema del passaggio dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro a progetto <sup>(52)</sup>, attraverso il quale il legislatore, ponendo finalmente fine all'annosa questione relativa alla disciplina delle forme di lavoro atipico <sup>(53)</sup>, ha introdotto una serie di regole che si prefiggono di impedire le collaborazioni fittizie.

Dettando una disciplina per le collaborazioni coordinate e continuative nelle modalità del lavoro c.d. a progetto, il legislatore ha inteso « conferire riconoscimento giuridico ad una tendenza che si è rilevata visibile con il passare degli anni, soprattutto in ragione della terziarizzazione dell'economia, quella appunto di lavorare a progetto », nonché far emergere quelle prestazioni di lavoro oggi collocate nell'area del lavoro grigio o nero, in vista della prossima codificazione di uno Statuto dei lavori <sup>(54)</sup>.

---

<sup>(51)</sup> Le motivazioni della riscrittura dell'articolo 29 sono spiegate da M. TIRABOSCHI, *Ecco i confini dell'appalto*, in *La riforma del lavoro*, cit., 61 ss.

<sup>(52)</sup> Tra gli interventi più recenti v. R. BORTONE, *Il lavoro a progetto*, in COMITATO GIURIDICO DEL DIPARTIMENTO LAVORO DEI DEMOCRATICI DI SINISTRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo*, cit.; P.G. ALLEVA, *Il d.d.l. delega al Governo sul mercato del lavoro*, in *www.cgil.it/giuridico*; P. BELLOCCHI, *Art. 4, legge delega n. 30 del 2003*, in M.T. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 204 ss. Per le critiche avanzate dai soggetti collettivi, si vedano in particolare le posizioni della Fieg, nel sito *www.csmb.unimo.it*. A questi contributi cfr. anche, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a progetto e le collaborazioni occasionali*, in *La riforma Biagi. Commentario ecc.*, cit., 107 ss., nonché L. CASTELVETRI, R. CONTINISIO e C. L. MONTICELLI nella Parte I, Sez. (B).

<sup>(53)</sup> Cfr., per una rassegna delle varie posizioni M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in LD, 1999, 571, cui adde Id., *Quale regolamentazione per le collaborazioni coordinate e continuative*, in GLav, 2001, 9; cfr. inoltre M. PEDRAZZOLI, *Consensi e dissensi sui recenti progetti di ridefinizione dei rapporti di lavoro*, in *Subordinazione e autonomia: vecchi e nuovi modelli*, in QDLRI, 1998, II, 9.

<sup>(54)</sup> Cfr. la *Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della Riforma Biagi*, in *www.csmb.unimo.it*.



La nuova disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità del lavoro a progetto può a ben vedere essere considerata la « pietra angolare » della riforma Biagi <sup>(55)</sup>. È su di essa che si è infatti giocato lo scambio politico ed economico tra Governo e parti sociali firmatarie del Patto del luglio 2002, laddove si dichiarava espressamente che « le collaborazioni coordinate e continuative saranno riformate in termini tali da valorizzare le prestazioni a progetto e in modo tale da confermare, in ogni caso, la loro riconducibilità all'area del lavoro autonomo (incrementandone il prelievo contributivo), fermo restando l'impegno ad arginare con adeguata strumentazione il fenomeno delle collaborazioni fittizie, che andranno, invece, correttamente ricondotte, anche in virtù di un potenziamento dei servizi ispettivi, a fattispecie di lavoro subordinato sulla base di criteri oggettivi; così ricollocate, esse parteciperanno delle diverse regole generali ».

Dunque, la maggiore flessibilità accordata all'impresa, con le nuove tipologie a orario ridotto, modulato e flessibile <sup>(56)</sup>, ma anche con il nuovo lavoro a tempo determinato <sup>(57)</sup> e la recente disciplina in materia di orario di lavoro <sup>(58)</sup>, è controbilanciata dalla garanzia di una maggiore tutela dei lavoratori che, una volta emersi dall'area grigia o nera, potranno essere inseriti in schemi contrattuali più appropriati, eventualmente anche attraverso l'ausilio delle sedi di certificazione <sup>(59)</sup>.

È questo, dunque, il vero fulcro della riforma, il passaggio in cui il suo significato è più efficacemente sintetizzato e sul quale l'intero decreto è stato costruito.

La centralità che il lavoro a progetto assume nell'ambito del provvedimento di riforma spiega anche l'intensità del dibattito che, nelle sedi di confronto, su di esso è stato svolto.

---

<sup>(55)</sup> Per questa espressione e per un commento sul punto, v. M. TIRABOSCHI, *Cococo vestite a nuovo*, in *La riforma del lavoro. L'attuazione della legge Biagi*, cit., 19.

<sup>(56)</sup> Su cui si vedano i contributi pubblicati in *GLav*, supplemento, 2003, n. 4, di M.R. IORIO, *Il contratto di lavoro ripartito o a coppia*, 89; M. MOBIGLIA, *Il lavoro intermittente (cosiddetto lavoro a chiamata)*, 96; A. RUSSO, *La riforma del lavoro a tempo parziale*, 83.

<sup>(57)</sup> Su cui v. M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368*, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>(58)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, A. RUSSO, *Prime osservazioni sulla attuazione della direttiva n. 93/104/CE*, in *GLav*, 2003, n. 17, 10.

<sup>(59)</sup> Cfr. L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *DLRI*, 2004, n. 2, pubblicato sui *working papers* del Centro Studi « Massimo D'Antona », 2003, n. 23; M. BIAGI, continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di Diritto del Lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, cap. II, sez. III.

Innanzitutto, ai soggetti collettivi è parsa rischiosa la riconduzione *tout court* del collaboratore a progetto nell'area del lavoro autonomo <sup>(60)</sup>. Si è sostenuto che la valorizzazione dell'autonomia del lavoratore, estesa anche alla determinazione delle modalità temporali della prestazione, non consentendo la possibilità di predeterminare una permanenza minima del collaboratore all'interno dell'organizzazione, avrebbe definitivamente compromesso la possibilità del committente di programmare le modalità di coordinamento tra il lavoratore e l'organizzazione stessa. Si proponeva dunque di utilizzare altra formula che, pur facendo salva l'autonomia del lavoratore a progetto, prevedesse una forma di accordo tra committente e lavoratore in riferimento alla durata della prestazione <sup>(61)</sup>.

Nel comma 1, lett. *d*) dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 276, è ora aggiunto un inciso che, accogliendo questa impostazione, prevede tra i requisiti necessari alla prova del contratto l'indicazione, anche temporale, delle forme di coordinamento della prestazione del lavoratore a progetto al committente, in modo, comunque, che non ne riesca pregiudicata l'autonomia del lavoratore stesso nella esecuzione della prestazione. Non è stata invece accolta la pressante richiesta di Confindustria di stemperare largamente la nuova disciplina eliminando l'inciso « indipendentemente del tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa » <sup>(62)</sup>.

Frutto delle riflessioni sollecitate dalle parti sociali appare il nuovo articolo 69 del decreto, relativo al regime sanzionatorio correlato alla mancata individuazione del progetto (comma 1) o alla instaurazione di un rapporto che, sotto le spoglie del lavoro a progetto, presenti in realtà le caratteristiche di un vero rapporto di lavoro subordinato (comma 2).

Quanto alla prima ipotesi, il dibattito tra le parti sociali si è svolto con riferimento a due profili. Da un lato si è sostenuto che la sanzione della conversione del rapporto di collaborazione in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prevista in caso di mancata individuazione del progetto, fosse eccessivamente severa e sproporzionata <sup>(63)</sup>, oltre che non rispettosa della volontà contrattuale delle parti di assegnare un termine al rapporto. In altre parole, il difetto di

---

<sup>(60)</sup> Così, Confindustria, in *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(61)</sup> V. le argomentazioni di Confindustria e Ance, sul sito *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(62)</sup> Di cui all'articolo 61 comma 1.

<sup>(63)</sup> Cfr. le posizioni di Confindustria, Confartigianato, Casartigiani, Confagricoltura, in *www.csmb.unimo.it*.

specificazione del progetto avrebbe dovuto, semmai, essere sanzionato con la conversione in un rapporto a tempo determinato <sup>(64)</sup>. Dall'altro lato, si è rilevato che la sanzione della conversione del rapporto dovesse conseguire all'accertamento giudiziale dell'effettiva natura subordinata del rapporto stesso e non essere effetto di una presunzione assoluta conseguente al mero accertamento della mancanza del progetto <sup>(65)</sup>. In questo caso, tuttavia, come chiarito dalla circolare ministeriale sul lavoro a progetto, non si tratta di una presunzioni *iuris et de iure*, ma di una presunzione semplice, vincibile nel caso dell'assenza del requisito essenziale della subordinazione.

Le indicazioni delle parti sociali sono state invece utilizzate per ritoccare il secondo comma dell'articolo 69, relativo all'ipotesi in cui esista un progetto a giustificare la presenza del contratto, senza tuttavia che il rapporto realmente instauratosi tra le parti presenti il (necessario) carattere dell'autonomia. In questo caso, in modo non dissimile rispetto a quanto la giurisprudenza ha finora disposto in riferimento alle ipotesi di parasubordinazione fittizia, la conversione del rapporto è diretta conseguenza dell'accertamento giudiziale della natura subordinata dello stesso <sup>(66)</sup>. Con ciò si vuol evitare, in sostanza, che la mera esistenza di un progetto possa essere utilizzata dal committente come schermo di riparo, diretto a scongiurare indesiderate conversioni del rapporto.

Rispetto alla versione originaria, che prevedeva la conversione in un rapporto di lavoro subordinato, non meglio specificato, nel caso in cui quella fosse la natura del rapporto realmente instauratosi tra le parti, il nuovo comma 2 dell'articolo 69 riconosce però la necessità di riferirsi alla tipologia negoziale corrispondente alla originaria volontà delle parti.

Altro punto su cui il decreto ha innovato rispetto alla sua originaria versione riguarda i soggetti esclusi dal campo di applicazione della nuova figura del lavoro a progetto. Tra questi, in particolare, il decreto

---

<sup>(64)</sup> In questo senso, Confindustria, Confesercenti, Confartigianato, Casartigiani, sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(65)</sup> Così Casartigiani, Confesercenti, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(66)</sup> È questa, d'altra parte la finalità dichiarata dell'intervento legislativo in materia di lavoro a progetto, come si legge nella Relazione di accompagnamento alla legge delega n. 30 del 2003: « il Governo ritiene necessario evitare l'utilizzazione delle collaborazioni coordinate e continuative in funzione elusiva o frodatrice della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato, ricorrendo a questa tipologia contrattuale al fine di realizzare spazi anomali nella gestione flessibile delle risorse umane ».

menzionava le « [...] professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali [...] ». È stato giustamente notato che la previsione in esame avrebbe causato la proliferazione di albi professionali, determinando un facile aggiramento della normativa <sup>(67)</sup>. L'obiezione è stata evidentemente riconosciuta come condivisibile dal legislatore delegato che, infatti, intervenendo sul punto, ha precisato la necessità che l'albo professionale, l'iscrizione al quale comporta l'esclusione dal campo di applicazione della disciplina del lavoro a progetto, debba preesistere all'entrata in vigore del decreto.

L'attenzione delle parti sociali si è infine impuntata sulla previsione di cui all'articolo 86, secondo cui i contratti di collaborazione non riconducibili a un progetto sono destinati a perdere efficacia entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del decreto. Al riguardo si è rilevato il rischio dell'insorgenza di situazioni di irregolarità o di destabilizzazione del mercato del lavoro per l'impossibilità di dare soluzione in tempi brevi a problemi organizzativi complessi <sup>(68)</sup>.

A seguito del confronto, l'articolo 86 comma 1 è stato integrato da un nuovo inciso che rinvia alla contrattazione collettiva la valutazione in ordine all'opportunità di stabilire termini diversi di efficacia delle collaborazioni coordinate e continuative, anche superiori all'anno.

### 2.3. Segue: la disciplina del trasferimento d'azienda.

Di particolare interesse è anche la nuova disciplina del trasferimento di azienda, contenuta nell'articolo 32 del decreto legislativo n. 276.

Per quanto oggetto di serrata critica da parte della dottrina <sup>(69)</sup>, i

---

<sup>(67)</sup> V. la posizione di Casartigiani, in *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(68)</sup> Così Confcommercio, Confagricoltura, Confedir, sul sito *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(69)</sup> La dottrina giuslavoristica ha da un lato sottolineato il rischio che tale modifica si traducesse in una elusione della disciplina in materia di licenziamenti collettivi. In questo senso T. TREU, *Seduta della Commissione Lavoro del Senato*, 18 aprile 2002; R. ROMEI, *Cessione di ramo d'azienda e appalti*, Relazione alle Giornate di studio Aidlass di Trento del 4-5 giugno 1999, in AA.VV., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Giuffrè, Milano, 2000, 179; M. FEZZI, *Prime considerazioni sul Patto per l'Italia*, in *www.di-elle.it*; contra, A. RUSSO, *La revisione della disciplina del trasferimento d'azienda*, in *La riforma Biagi. Commentario ecc.*, cit., 79); dall'altro lato, legando la disciplina del trasferimento d'azienda a quella della somministrazione, ha dedotto la evidenza del disegno di destrutturazione del mercato del lavoro (R. ROMEI, cit., 141; V. SPEZIALE, *L'in-*

criteri destinati a disciplinare l'istituto erano stati, infatti, già contrattati nell'accordo del luglio 2002, in sostituzione dei principi previsti dal disegno di legge 848 e segnatamente del profilo della eliminazione del requisito dell'autonomia funzionale del ramo di azienda preesistente al trasferimento (articolo 1, comma 2, lett. l) <sup>(70)</sup>. La successiva legge delega, in recezione degli accordi raggiunti in quella sede, aveva escluso il requisito della necessaria preesistenza dell'autonomia funzionale del ramo di azienda oggetto di trasferimento e ritenuto sufficiente che l'autonomia fosse verificabile al momento del trasferimento stesso <sup>(71)</sup>, nonché previsto, probabilmente a compensazione del maggiore spazio di azione concesso alle imprese nell'organizzazione della attività produttiva <sup>(72)</sup>, un regime di solidarietà fra appaltante e appaltatore nel caso in cui la cessione del ramo d'azienda fosse collegata a un contratto di appalto <sup>(73)</sup>.

Per la verità, nello stesso Patto era stato anche previsto che la delega relativa alla revisione della disciplina della cessione di ramo d'azienda fosse emendata a seguito della produzione di un avviso comune delle parti sociali. Tale avviso di fatto non è mai stato posto in essere e ciò potrebbe, a primo acchito, far pensare all'arretramento del Governo rispetto agli impegni assunti. A fugare questo dubbio, in realtà, è sufficiente il confronto tra quanto previsto dal Governo e dalle parti sociali nell'accordo del luglio 2002 <sup>(74)</sup> — che, a ben vedere, già rappresenta un vero e proprio avviso comune contenente addirittura una articolazione in chiave di principi e criteri direttivi, a cui il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi — e il testo del decreto legislativo 276 che riproduce fedelmente quanto era già stato oggetto di accordo.

---

*termediazione nell'uso della forza lavoro (somministrazione e appalto di manodopera)*, cit.; tra le parti sociali, cfr. la posizione della Cgil, in *www.csmb.unimo.it*, nonché il contributo di C. TREVES nella Parte II, Sez. (C)).

<sup>(70)</sup> Sul punto cfr. C. TREVES, cit.

<sup>(71)</sup> Sull'opportunità della nuova disposizione cfr. T. TREU, *Il Patto per l'Italia: un primo commento*, in *GL*, 2002, 29, 10; P. PASSALACQUA, « *Patto per l'Italia* »: *sviluppi e prospettive in tema di trasferimento d'azienda*, in *DL*, 2002, 214; E. NESPOLI, *Le modifiche alla disciplina del trasferimento di azienda*, in *GLav*, 2003, 10, 62.

<sup>(72)</sup> Così A. RUSSO, *La revisione della disciplina ecc.*, cit., 82; G. PAGLIUCA, nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(73)</sup> Cfr. P. DI NUNZIO, *Il requisito dell'autonomia funzionale al momento stesso del trasferimento d'azienda*, in *GLav*, 2003, 10, 67.

<sup>(74)</sup> Cfr. l'allegato n. 3 al Patto per l'Italia, cit.

Così, i primi due principi previsti dall'accordo di luglio — conformazione della disciplina alla normativa comunitaria e requisito dell'autonomia funzionale del ramo di azienda nel momento del suo trasferimento — sono recepiti nel comma 1 dell'articolo 32; mentre il terzo — relativo al regime di solidarietà tra appaltante e appaltatore per le operazioni in cui la cessione di ramo di azienda siano effettuate in connessione con un appalto — è esattamente riprodotto nel comma 2.

#### **2.4. Segue: l'avviso comune nel settore edilizio.**

Un vero e proprio avviso comune è stato prodotto anche nel settore edilizio in materia di somministrazione di lavoro <sup>(75)</sup>.

L'abrogazione degli articoli da 1 a 11 della legge n. 196, disposta dall'articolo 86, comma 3, del decreto legislativo n. 276, avrebbe infatti vanificato la cautela utilizzata dal legislatore del 1997 che aveva attribuito alla contrattazione collettiva nazionale il compito di vagliare l'opportunità e le modalità di introduzione di questa forma di flessibilità in un settore « fortemente segnato da fenomeni diffusi di lavoro sommerso e irregolare e dalla fuga verso il lavoro parasubordinato ed atipico » <sup>(76)</sup>. L'applicazione anche al settore edile delle nuove regole in materia di somministrazione di lavoro avrebbe dunque comportato una ulteriore destrutturazione del mercato del lavoro in questo settore, stante l'applicazione del contratto stipulato tra le agenzie di somministrazione e le organizzazioni sindacali, in sostituzione del Ccnl edili.

Tale rischio, segnalato dalle parti sociali attraverso un avviso comune tra Ance e Cgil, Cisl e Uil, ha dunque consigliato al legislatore delegato di utilizzare la medesima cautela nell'estendere a questo settore la flessibilità consentita dalla nuova disciplina della somministrazione di lavoro e di optare per una revisione degli articoli 23 comma 1 e 86 comma 3 in modo da far salve le clausole dei contratti collettivi stipulati *ex. articolo 1 comma 3 della legge n. 196/1997* fino a diversa determinazione delle parti stipulanti.

Lo stesso vale per il documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 86 comma 10 lett. *b*) che è stato inserito per espressa richiesta delle parti sociali <sup>(77)</sup>.

---

<sup>(75)</sup> Vedine il testo in *www.csmb.unimo.it*; cfr. inoltre M. TIRABOSCHI, *Il tempo delle scelte*, in *La riforma del lavoro ecc.*, cit., 22.

<sup>(76)</sup> Cfr. articolo 1, comma 3, legge n. 196/1997

<sup>(77)</sup> Cfr. il contributo di D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO nella Parte I sez. (B).

## 2.5. La riforma dei contratti a contenuto formativo.

Nel percorso che ha condotto all'approvazione del decreto attuativo della Legge Biagi, anche la disciplina dei contratti a contenuto formativo <sup>(78)</sup>, completamente riscritta dagli articoli 47-60 del decreto legislativo n. 276 <sup>(79)</sup>, è stata poco indagata e dibattuta <sup>(80)</sup>.

All'interno delle politiche del lavoro elaborate nell'arco dell'ultimo decennio i c.d. contratti a causa mista hanno rappresentato tuttavia un tema di particolare rilievo, costantemente affrontato negli accordi interconfederali <sup>(81)</sup> e oggetto di continua revisione ad opera del legislatore, a causa dell'utilizzo improprio che ne è stato fatto. I c.d. contratti a causa mista, infatti, sono stati spesso utilizzati dalle imprese in funzione della riduzione del costo del lavoro o dell'allentamento delle rigidità del mercato <sup>(82)</sup>.

Nell'ottica di un disegno di riforma tutto improntato all'incremento delle possibilità occupazionali, al potenziamento della formazione dei lavoratori e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita <sup>(83)</sup>, l'intervento del legislatore delegato in questa materia è dunque motivato dalla necessità di evitare un uso strumentale dei contratti con finalità formativa. La necessità del riordino dei contratti a causa mista era in realtà già stata evidenziata dal Patto per il lavoro del 1996 e recepita dal Pacchetto Treu <sup>(84)</sup>; tuttavia le misure in esso contenute,

---

<sup>(78)</sup> Sul tema si vedano anche i contributi di R. GIOVANI e di E. AMADEI nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(79)</sup> Cfr. A. CASOTTI, *Apprendistato a tre vie*, in *La riforma del lavoro ecc.*, cit., 81.

<sup>(80)</sup> V. tuttavia i commenti di L. MENGHINI, *I contratti a contenuto formativo*, in M.T. CARINCI, *op. cit.*, 105 ss.; T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 46; D. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione e dei contratti formativi*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *op. cit.*, 46.

<sup>(81)</sup> Sia pure sotto profili differenti, la materia dei contratti a contenuto formativo è stata oggetto di vari accordi. Tra questi, v. gli accordi interconfederali del maggio 1986 e del 1988. Più recentemente, v. anche il Protocollo del 1993 le cui indicazioni sono successivamente riprese nell'accordo del 1995, e il Patto per il lavoro del 1996. I testi degli accordi sono pubblicati sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(82)</sup> Sulle deviazioni funzionali degli strumenti formativi, v. R. DE LUCA TAMAJO, *Intervento in AA.VV., Sistema formativo impresa e occupazione*, Atti del convegno di Benevento, 11-12 ottobre 1996; P.G. ALLEVA, *Legislazione e contrattazione collettiva nel 1984-1985*, in *GDLRI*, 1986, 425; M. BIAGI, *La formazione, una pre-occupazione sempre più diffusa*, [www.isfol.it](http://www.isfol.it).

<sup>(83)</sup> Cfr. il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, consultabile al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(84)</sup> Cfr. articolo 16, comma 5, legge n. 196/1997.

dopo l'emanazione a catena di una serie di decreti, erano rimaste sulla carta, non approdando a nessun risultato concreto <sup>(85)</sup>. Il legislatore delegato, traducendo in norme il disegno delineato dal *Libro Bianco* sul mercato del lavoro, ha assunto dunque l'incarico di intervenire su quel processo incompiuto di riordino.

La soluzione scelta è stata quella di mantenere in vita il solo contratto di apprendistato <sup>(86)</sup>, configurato quale strumento formativo finalizzato al primo inserimento del lavoratore nel mercato. Risulta invece abrogata la disciplina del contratto di formazione e lavoro, in luogo del quale è stato introdotto un nuovo strumento, il c.d. contratto di inserimento, che mira alla realizzazione di una professionalità specifica conforme alle esigenze di una particolare impresa.

Anche in questo caso, la disciplina predisposta dal legislatore delegato è stata, a seguito del confronto con le parti sociali, affinata e depurata da alcuni profili critici.

Dallo schema originario è stato ad esempio stralciato l'articolo 52, relativo all'accreditamento delle imprese abilitate a erogare la formazione. Le parti sociali hanno rilevato che, per sviluppare l'apprendistato, fosse sconsigliabile il ricorso a meccanismi di selezione e accreditamento delle imprese, ma occorresse invece agire attraverso sistemi in grado di incentivare e motivare le imprese stesse a fare formazione <sup>(87)</sup>.

Alle segnalazioni delle parti sociali si deve anche l'introduzione, al comma 4 dell'articolo 49, della lettera *d*), che prevede adesso la possibilità di sommare i periodi di apprendistato, in modo da accelerare i percorsi di qualificazione dei soggetti che abbiano già espletato il dovere di istruzione e formazione con un precedente contratto, e abbiano quindi già acquisito una serie di competenze idonee all'inserimento nel mondo del lavoro <sup>(88)</sup>.

Con riferimento ai benefici correlati ai due contratti, il legislatore

<sup>(85)</sup> Sul punto cfr. A. LASSANDARI, *Gli obblighi formativi nel contratto di apprendistato e di tirocinio: rilievi esegetici sui decreti ministeriali di attuazione della legge 196/1997*, in *RGL*, 1999, I, 93; L. MENGHINI, *op. cit.*, 136 ss.

<sup>(86)</sup> Sul contratto di apprendistato, così come disciplinato dal decreto legislativo 276, v. da ultimo, N. BIANCHI, *Il nuovo contratto di apprendistato*, in *DPL*, 36/2993, 2423; G. MARINI, *Apprendistato e contratti a contenuto formativo*, in *DPL*, 35/2003, 2375; A. CASOTTI, *Apprendistato a tre vie*, in *La riforma del lavoro ecc.*, cit., 81.

<sup>(87)</sup> I termini della questione sono spiegati nel verbale di audizione di Confindustria, pubblicato sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(88)</sup> In questo senso cfr. le argomentazioni di Confcommercio, Confartigianato, Cna pubblicate sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).



ha invece cercato un bilanciamento tra le logiche dell'incentivazione economica e normativa <sup>(89)</sup>.

La scelta è stata quella di potenziare la incentivazione di tipo normativo, a fronte di una maggiore selezione dei casi di incentivazione di tipo economico, riservata agli apprendisti e ai lavoratori assunti con contratto di inserimento appartenenti a una categoria svantaggiata <sup>(90)</sup>.

Anche su questo profilo l'intervento delle parti sociali ha indotto il legislatore a riconsiderare alcuni aspetti della disciplina originariamente proposta.

Risulta ad esempio integrata la previsione diretta a correlare la fruizione dei benefici contributivi alla verifica effettiva della formazione svolta. Al tavolo delle trattative è infatti emerso che la mancata erogazione dell'attività formativa esterna è spesso dovuta non ad un inadempimento del datore di lavoro ma all'inerzia della amministrazione pubblica competente <sup>(91)</sup>. Coerentemente, il legislatore delegato ha previsto che gli incentivi economici non vengano erogati nel solo caso in cui la mancata erogazione della prestazione sia riconducibile esclusivamente alla responsabilità del datore di lavoro <sup>(92)</sup>.

Ai fini di una più efficace tutela dell'apprendista, invece, il legislatore delegato ha ritenuto di non dover accogliere la richiesta avanzata da alcune delle organizzazioni sindacali di eliminare la previsione dell'inquadramento dell'apprendista e di lasciare alla contrattazione collettiva il compito di provvedere all'inquadramento al termine dell'apprendistato <sup>(93)</sup>.

Va infine segnalata la previsione del rinvio a leggi regionali, adottate d'intesa con le parti sociali, per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione e per la durata della stessa nell'ambito dell'apprendistato di tipo professionalizzante. Questo rinvio potrebbe dar luogo a un'ulteriore fase di concertazione, questa volta articolata sul territorio.

---

<sup>(89)</sup> V. ancora M. TIRABOSCHI, *Il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento (ex Cfl)*, in *La riforma Biagi ecc.*, cit., 105; cfr. inoltre M.R. GHEIDO, *Si al contratto di inserimento*, in *La riforma del lavoro. L'attuazione della legge Biagi*, cit., 89.

<sup>(90)</sup> Cfr. gli artt. 53, comma 3 e 59, comma 3, del decreto legislativo n. 276.

<sup>(91)</sup> V. per tutte le obiezioni di Confindustria, al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(92)</sup> Cfr. articolo 53, comma 3.

<sup>(93)</sup> Cfr., al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), le posizioni di Confindustria, Confesercenti, Confartigianato, Cna.

## 2.6. **Segue: il sostegno e la valorizzazione dell'autonomia collettiva.**

Nel confronto tra Governo e parti sociali sull'impostazione della riforma è stato lungamente discusso anche il tema del ruolo attribuito all'autonomia collettiva nella implementazione dei numerosi rinvii operati dalla legge a livello nazionale, territoriale e aziendale.

Anche in questo caso, alla base delle polemiche era il timore del depotenziamento e della marginalizzazione del ruolo della contrattazione collettiva <sup>(94)</sup>.

È per superare tali timori, espressi dai soggetti collettivi anche in sede di confronto con il Governo <sup>(95)</sup>, che, rispetto alla versione originaria, il decreto si è arricchito di nuovi richiami alle parti sociali, incrementandone le funzioni e valorizzandone ulteriormente il ruolo.

Sicuramente emblematico, a questo proposito, è l'articolo 86 comma 13 del decreto legislativo, inserito *ex novo* nel testo definitivamente approvato, che appare come una prosecuzione del tavolo della concertazione aperta in seguito alla presentazione del primo schema di decreto attuativo della Legge 30 e che sembra voler confermare l'intenzione del legislatore di portare a compimento il processo di riforma attraverso il confronto e con la collaborazione delle parti sociali.

Con esso si dispone che, entro cinque giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convochi le parti sociali <sup>(96)</sup> con l'intenzione di stimolare la conclusione di accordi confederali finalizzati alla gestione della fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime di regolazione e all'attuazione dei rinvii ai contratti collettivi.

Il ruolo delle parti sociali, dunque, non è stato limitato alla condivisione degli obiettivi della riforma, dato che saranno esse stesse a dover gestire per intero e in concreto la definitiva messa a regime della legge, completando quei profili della stessa che, a causa dei rinvii, il decreto ha lasciato in sospeso. Come a dire che, entro la cornice

---

<sup>(94)</sup> V. sul punto M.T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in M.T. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 17 ss.; P.G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *op. cit.*; M. RUSCIANO, *A proposito del Libro Bianco sul lavoro in Italia*, in *www.unicz.it*; G. GHEZZI, *Intervento*, in *RGL*, 2002, 147; cfr. anche, per una diversa impostazione, C. SERRA, nel contributo nella Parte III, Sez. (A).

<sup>(95)</sup> Cfr. le posizioni di Cgil, Cisl, Uil nei verbali di audizione pubblicati sul sito *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(96)</sup> Il primo incontro è stato convocato in data 16 ottobre 2003.

tracciata dal decreto, alle parti sociali è conferita una sorta di « delega in bianco » a completare il quadro di riferimento, determinando anche i tempi di reale attuazione della riforma <sup>(97)</sup>.

Si tratta di una responsabilità sicuramente di rilievo, che esalta il ruolo delle parti sociali, assecondando la volontà di chi, tra esse, intenda realmente assumere fino in fondo il compito di partecipare attivamente a mettere in atto quella riforma i cui obiettivi hanno costituito oggetto di accordo nel Patto per l'Italia.

Ma, oltre a ciò, il decreto tende a stimolare ulteriormente il ruolo delle parti sociali e a superare possibili ostacoli che, rallentando o impedendo la piena attuazione della riforma, si risolvano in una mortificazione delle esigenze dei soggetti che esse rappresentano <sup>(98)</sup>.

Il decreto, infatti, propone una lettura dell'intervento delle parti sociali, già avanzata nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro, in termini di completamento della funzione legislativa e, come tale, inidoneo a paralizzare la volontà legislativa la quale può liberamente esplicitarsi solo in caso di inerzia delle parti sociali <sup>(99)</sup>. Con ciò si registra chiaramente l'intenzione del Governo di incentivare il coinvolgimento delle parti sociali nei processi decisionali e scoraggiare comportamenti di chiusura al dialogo; intenzione che, lungi dall'essere smentita, viene anzi rafforzata dalla previsione di una temporanea riappropriazione dei poteri decisionali da parte del Governo collegata all'eventuale rifiuto delle parti sociali al negoziato o all'esito infruttuoso dello stesso. Infatti, paventando il rischio di una decisione unilaterale da parte del Governo o della regione, è chiaramente dato alle parti sociali un impulso decisivo a non rinunciare alle trattative e a impegnarsi nella ricerca di una soluzione di compromesso.

L'intervento suppletivo del governo, a conferma dell'imprescindibilità del ruolo delle parti sociali, dovrà tenere comunque conto dell'orientamento prevalente emerso nella discussione con le parti sociali <sup>(100)</sup>. È di particolare importanza notare come nel decreto legislativo 276 il tempo a disposizione delle parti sociali per promuov-

---

<sup>(97)</sup> Sul punto, e in particolare sui temi su cui le parti sociali dovranno intervenire per mettere definitivamente a regime la riforma, v. M. TIRABOSCHI, *Il tempo delle scelte*, in *La riforma del lavoro ecc.*, cit., 21 ss.

<sup>(98)</sup> V. al riguardo quanto disposto agli articoli 40 e 55, comma 3.

<sup>(99)</sup> Cfr. il contributo di R. GIOVANI nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(100)</sup> Cfr. gli articoli 40, 55 comma 3 e 86 comma 13 decreto legislativo n. 276.

Cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *RIDL*, 2001, 257.

vere l'accordo sia stato quasi raddoppiato, rispetto alla versione originaria del testo. Infatti, mentre la prima versione del decreto disponeva che, onde evitare l'intervento suppletivo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le parti avrebbero dovuto raggiungere l'accordo entro i cinque mesi successivi all'entrata in vigore del decreto, la versione definitivamente accolta <sup>(101)</sup> prevede che, trascorsi inutilmente i cinque mesi, il Ministro del lavoro proceda solo alla convocazione delle parti e offra loro assistenza nella promozione dell'accordo, concedendo una dilazione di ulteriori quattro mesi per la stipulazione.

### 3. Conclusioni.

Alla luce di queste considerazioni si può forse tentare di dare una risposta al quesito che ha motivato questo intervento, e cioè se la riforma del mercato del lavoro sia o meno definibile come il frutto dell'attività di concertazione tra il Governo e le parti sociali, o sia piuttosto il frutto dell'« ispirazione autoritaria del Governo » che, come denunciato da alcuni degli esponenti del dibattito scientifico e politico, avrebbe negato alle parti sociali un effettivo spazio di interlocuzione sul merito della riforma, in spregio ai più elementari principi democratici <sup>(102)</sup>. L'analisi dell'intera fase di concertazione ha in gran parte svuotato la polemica sull'impiego dell'espressione dialogo sociale in luogo di concertazione.

L'articolo 7 ha posto al centro del procedimento di definizione della riforma il confronto con le parti sociali, che hanno potuto incidere su tutti i punti essenziali del decreto legislativo.

A maggior ragione ciò assume rilievo se, come è stato da più attori evidenziato <sup>(103)</sup>, il confronto formale avviato alla stregua dell'articolo 7, è stato preceduto da una lunga e complessa consultazione informale dei principali attori coinvolti nel procedimento di riforma. Come si è cercato di dimostrare in questo commento, non sembra che il legislatore delegato abbia disatteso i criteri dettati dal legislatore delegante. Il

---

<sup>(101)</sup> Cfr. i testi degli articoli 40 e 55 comma 3 decreto legislativo n. 276 con le versioni contenute nel decreto proposto in prima lettura.

<sup>(102)</sup> V., in questo senso, P.G. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *op. cit.* In senso sostanzialmente conforme, cfr. L. MARIUCCI, *Comunicazione*, cit., 165; V. PINTO, R. VOZA, *Il Governo Berlusconi e il diritto del lavoro: dal Libro Bianco al Disegno di legge delega*, in *RGL*, 2002, I, 494.

<sup>(103)</sup> Si vedano, in particolare, le posizioni già richiamate, di R. BONANNI, e di G. USAI nella Parte II, Sez. (C).

confronto tra il testo del decreto presentato in prima lettura dal Governo e la versione definitivamente accolta, di cui in questo intervento si è provato a dare una sintetica lettura, e i contributi raccolti in questo Commentario possono costituire una prova significativa dell'avvenuto confronto con le parti sociali, secondo un atteggiamento « aperto » alle censure, alle obiezioni e alle proposte <sup>(104)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> L'atteggiamento di piena disponibilità al confronto con i soggetti collettivi è stato sottolineato anche nelle sedute parlamentari relative allo schema di decreto legislativo (vedile in *csmb.unimo.it*). Si segnala, in particolare, che nella seduta del 7 luglio il sottosegretario M. Sacconi ha presentato alle Camere « una sintesi delle modalità con le quali si è svolta la consultazione delle trentasette organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, che sono state riunite ben quattro volte nel corso di tre settimane ».

## LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO DI MARCO BIAGI

MAURIZIO SACCONI

SOMMARIO: 1. Una riforma dedicata a Marco Biagi. — 2. Occupabilità: la riforma del collocamento e le tutele sul mercato (verso una riforma degli ammortizzatori sociali). — 3. Adattabilità: coniugare flessibilità e sicurezza. — 4. La riforma delle tipologie contrattuali come base del nuovo Statuto dei lavori. — 5. Bilateralità e nuove relazioni industriali. — 6. Gestire il cambiamento e accompagnare la riforma.

### 1. Una riforma dedicata a Marco Biagi.

Con questo intervento destinato al Commentario della riforma del mercato del lavoro della *Collana della Fondazione Biagi*, vorrei dare testimonianza del breve ed intenso percorso di lavoro compiuto insieme a Marco Biagi nel corso di questa legislatura, dai primi giorni del Governo fino ad oggi, quando è diventata pienamente operativa con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, una riforma che giustamente ha il suo nome. Non abbiamo infatti esitato a chiamarla Legge Biagi, di concerto con la famiglia e i collaboratori più stretti, perché — come dimostrano ampiamente gli studi raccolti nel primo volume di questa stessa *Collana*, la nuova e moderna regolamentazione del mercato del lavoro è stata disegnata da Marco Biagi in ogni sua struttura portante e il ruolo dello stesso, nel lavoro del Governo, è stato persuasivo e determinante, a partire dall'impostazione data alle politiche del lavoro con la pubblicazione nell'ottobre 2001 del *Libro Bianco sul mercato del lavoro*.

Marco era sostanzialista e guardava ad obiettivi concreti di inclusione sociale: condivideva, non ritualmente, la Strategia Europea per l'occupazione, convinto che nell'economia della conoscenza, come dicono i documenti dei vertici Europei di Barcellona e Lisbona, le risorse umane costituiscano un fattore di competitività determinante.

Egli pensava quindi che, tendenzialmente, le ragioni della competitività e dell'inclusione sociale, le ragioni dello sviluppo economico e sociale, le ragioni del lavoro e quelle dell'impresa potessero convergere.

Spesso però, nonostante questa potenziale, virtuosa convergenza, il quadro normativo si oppone all'obiettivo di valorizzare le risorse umane, contrastando con il bisogno di un'ampia partecipazione al mercato del lavoro. Marco diceva che « paradossalmente, sono proprio le stime del lavoro atipico e irregolare a dimostrare come non sia tanto il lavoro a mancare. Quello che manca piuttosto sono regole e schemi giuridici in grado di interpretarne forme e manifestazioni in modo da consentirne l'emersione e l'equa ripartizione fra tutti coloro che partecipano al mercato del lavoro » (1).

Marco cercava un'effettività della norma che corrispondesse sia alle mutazioni che si producono nel mercato del lavoro sia al bisogno di maggiore inclusione sociale, espresso in quel parametro della Strategia Europea dell'occupazione, da lui profondamente condiviso, che è il tasso di occupazione regolare.

Scegliere di confrontarsi con il tasso di occupazione regolare non è un'operazione indolore per un mercato come il nostro: il peggiore in Europa. Marco Biagi lo definiva tale sulla base dei quattro rapporti consecutivi dell'UE, con i quali, non a caso, ha voluto iniziare il *Libro Bianco* e che, come sanno coloro che hanno letto gli articoli su « Il Sole 24 Ore », egli utilizzava per stressare la posizione di « fanalino di coda » detenuta dall'Italia rispetto agli obiettivi condivisi in sede europea.

L'Italia ha il più basso tasso di occupazione generale, il più basso tasso di occupazione femminile, un bassissimo tasso di occupazione dei lavoratori cosiddetti anziani, un divario territoriale spaventoso (il massimo di dispersione territoriale rispetto agli altri paesi in termini di distribuzione dell'occupazione, ma il minimo di dispersione territoriale in termini salariali), il più alto tasso di disoccupazione di lungo periodo (persone che per oltre 12 mesi non ricevono proposte di lavoro né di formazione e neppure l'offerta di un colloquio di orientamento professionale).

L'Italia è quindi un paese che in realtà esclude dal mercato del lavoro molte persone, come del resto segnalano gli indicatori del

---

(1) M. BIAGI, *I lavori « atipici » tra deregolazione e disciplina normativa*, in L. MONTUSCHI, M. TRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Editore, 2003, 249.

sommerso segnalati dal *Libro Bianco* e anche dal Fondo Monetario. Analisi comparative stimano in Italia l'esistenza di un'economia sommersa circa doppia rispetto alla media degli altri Paesi UE e OCSE (28 per cento, contro il 14 di media).

Marco condivideva l'obiettivo di regolarizzare il mercato, convinto che occorresse innanzi tutto organizzarlo e aderiva con convinzione ai pilastri della Strategia Europea dell'occupazione, in particolare a quelli dell'impiegabilità e dell'adattabilità.

Il parametro dell'impiegabilità suppone un mercato organizzato in cui la primaria tutela del contraente debole consiste nel fatto che il mercato sia efficiente, trasparente, tale da rendere conoscibili tutte le opportunità a disposizione, onde consentire di negoziare meglio la propria prestazione.

## **2. Occupabilità: la riforma del collocamento e le tutele sul mercato (verso una riforma degli ammortizzatori sociali).**

Per questo Marco si è cimentato in primo luogo nella riforma del collocamento ordinario, varata attraverso il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 <sup>(2)</sup> perché avvertiva che il primo bisogno era quello di trasformare un collocamento costruito sulla chiamata numerica, sulle liste speciali, sul monopolio pubblico, ed esercitato solo in forme burocratiche e non certo di servizio.

La riforma del collocamento ordinario <sup>(3)</sup> rappresenta la spina dorsale per la riforma del mercato del lavoro. Nel decreto legislativo sono enunciati, per la prima volta, i diritti e i doveri del disoccupato involontario e viene ribadito il concetto di proattività. Al tempo stesso, al disoccupato è riconosciuto il diritto, almeno quando si trovi esposto al rischio di esclusione sociale, ad avere entro una certa scadenza il colloquio di orientamento, ed entro un'altra scadenza una proposta, se non di formazione, almeno di tirocinio, atta a farlo entrare nel mercato del lavoro.

---

<sup>(2)</sup> Sull'impianto complessivo del progetto di riforma del collocamento cfr. M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 39 ss.

<sup>(3)</sup> Si vedano i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 39 ss. Sempre in questo commentario è contenuta una ampia ricostruzione del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.



Marco valorizzava con grande decisione il ruolo degli operatori privati perché era convinto che vi fosse soprattutto la necessità di costruire il mercato, partendo dalla constatazione che, in una realtà atrofizzata come quella italiana, un vero mercato del lavoro non si fosse mai stato e che successive generazioni fossero cresciute convinte che le reti amicali funzionino meglio dei servizi.

Invece l'Università, l'ente locale, l'istituto di scuola media superiore, l'istituto tecnico possono, in maniera trasparente, operare per l'incontro tra domanda e offerta: ricordiamoci che Marco era l'uomo del Patto di Milano.

I privati sono stati mortificati da regole rigide che li hanno ammessi a fatica, sostanzialmente solo per l'intermediazione del lavoro interinale. Ma stante il vincolo dell'oggetto esclusivo e facendo solo incontro tra domanda e offerta, non si può formare massa critica. Marco pensava che aprire il mercato a privati regolati avrebbe portato grandi benefici. Il modello è quello delle SIM (società di intermediazione mobiliare): requisiti oggettivi e soggettivi in un modello regolato; capitalizzazione da un lato (l'esperienza Treu del lavoro interinale, molto positiva, ci incoraggia ad andare in quella direzione), e requisiti soggettivi dall'altro.

Operatori regolati e polifunzionali potranno gestire, con regole opportune, tutta la gamma dei servizi all'impiego incoraggiando, in un rapporto cooperativo e competitivo con i servizi pubblici, i flussi della domanda e dell'offerta a frequentare un mercato che, altrimenti, rimarrebbe asfittico.

Non bisogna dimenticare che l'opera certosina di molte province — che si adoperano con grande generosità, dispiegamento di mezzi e risorse umane nei servizi all'impiego — riesce a spostare solo dal 4 al 4,2 per cento la quota di rapporti di lavoro intermediati. Finché manca una vasta rete di operatori, in un rapporto di competizione e collaborazione fra loro, non si riuscirà ad indirizzare flussi consistenti di domanda e di offerta nei tempi brevi ai quali siamo vincolati. Con Marco abbiamo ridisegnato il sistema informativo del lavoro su una base federalista, come rete di reti, e non poteva che essere così; ma soprattutto lo abbiamo ridisegnato badando ai contenuti e ai servizi anziché alle tecnologie.

Pongo questa enfasi sui servizi perché sul tema degli operatori privati c'è uno scontro in parte non dichiarato: molti di quelli che lo provocano un po' se ne vergognano. Per esempio è molto difficile far accettare alle province una concorrenza che, come sappiamo, lavora

gratuitamente per il lavoratore, con le eccezioni comprese nella convenzione dell'OIL.

Nel parametro della impiegabilità si iscrive anche la riforma degli ammortizzatori — incanalata sul binario del disegno di legge n. 848 *bis* — concepita come riordino degli ammortizzatori esistenti e successivamente delineata nel « Patto per l'Italia », l'accordo del Governo con 36 su 37 organizzazioni (tutti i datori di lavoro e tutte le associazioni sindacali tranne una).

Per quanto riguarda gli ammortizzatori, vorrei segnalare un ragionamento che abbiamo fatto nel *Libro Bianco* e che aderisce alla linea definita di *welfare to work*: ricordo un buon documento D'Alema-Blair nel quale ci si preoccupava del fatto che gli ammortizzatori, strumenti importantissimi, non diventino una trappola che allontana la persona dal ritorno al mercato del lavoro. Tiziano Treu usa la buona espressione « tutele attive », cioè integrazione al reddito collegata con servizi o con formazione.

Se sono troppo generosi i presupposti in termini di requisiti o se è troppo generosa l'integrazione al reddito, gli ammortizzatori funzionano da trappola che non favorisce l'inclusione nel mercato del lavoro. Quindi, i cosiddetti requisiti vanno mantenuti come sono. Siamo tanto convinti di questa scelta che, anche se il bilancio dello Stato fosse più generoso, non avremmo impiegato risorse maggiori.

Per esempio, il requisito del periodo lavorato prima dell'accesso agli ammortizzatori deve rimanere: perché già oggi, i cosiddetti requisiti ridotti, per esempio quelli dell'agricoltura, danno luogo ad abusi. Oppure, a mio avviso, occorre un modello che escluda gli inoccupati, ai quali dobbiamo fornire servizi sempre migliori, non reddito. Allo stesso modo, dobbiamo pensare a forme di reddito minimo garantito come strumento di ultima istanza, considerato che l'esperienza fatta in Italia è stata disastrosa proprio là dove più doveva funzionare, cioè nel Mezzogiorno, finendo per incoraggiare il lavoro sommerso.

La prima risposta al bisogno deve essere il lavoro, e solo come ultima istanza — vale a dire quando il lavoro e gli strumenti connessi al lavoro non bastino ad assicurarla — si può prevedere la garanzia di un reddito.

### **3. Adattabilità: coniugare flessibilità e sicurezza.**

Rispetto al parametro dell'adattabilità, può apparire una certa contraddizione. Vi faceva riferimento Treu a proposito della disciplina

di certe tipologie contrattuali nella Legge Biagi. In proposito, pensiamo di dare una disciplina più certa e più effettiva a tipologie lavorative che già esistono: ci preoccupiamo dello *staff leasing* perché è sotto gli occhi di tutti l'affitto di manodopera a tempo indeterminato, che spesso si cela sotto un appalto di servizi al quale non si riconosce la necessaria componente imprenditoriale di rischio d'impresa e di organizzazione.

La regolazione dello *staff leasing* consente di dare tutele e certezze ad una realtà in cui domina l'incertezza. Una delle maggiori violazioni riscontrate dai nostri servizi ispettivi, spesso in punta di diritto più che di fatto, è proprio la violazione della legge n. 1369/1970. Il divieto assoluto dell'intermediazione di manodopera è solo un fariseismo, già superato da Treu con il lavoro interinale.

Ancora, quando discipliniamo il *job sharing* o il *job on call*, ci preoccupiamo di disciplinare una fenomenologia che si sta affermando, ma che in assenza di alcune regole trova difficoltà a realizzarsi. Diamo regola per fornire tutela, in entrambi i casi, incoraggiando altri modi di entrare nel mercato del lavoro, come la modulazione dell'orario, che favorisce, più di ogni altra cosa, l'adattabilità reciproca fra impresa e lavoratore, e che rappresenta l'elemento unificante delle nuove regole sulle tipologie contrattuali.

A proposito del part-time, poi, Marco aveva la ossessiva volontà di adattare la nostra norma alla direttiva europea. Come consulente della Commissione Europea, ricordava Bruxelles non riteneva necessario monitorare l'Italia all'atto del recepimento perché, mentre negli altri paesi si tendeva ad eliminare qualche vincolo per aumentare la competitività, da noi, invece, si tendeva sempre ad aggiungere vincoli, con un effetto di auto-spiazzamento evidente in una serie di normative, una delle quali regola il nostro strano, atipico, part-time.

La regolazione, che Biagi ha progettato nel *Libro Bianco* e poi nella norma, rinvia alla contrattazione collettiva, senza tempo e senza vincoli, per quanto riguarda il lavoro supplementare. Egli partiva dall'idea che in Italia utilizziamo solo il 9 per cento di *part-timers*, contro una media europea del 18 e che perfino gli incentivi finanziari al part-time sono stati utilizzati solo per il 2,6 per cento <sup>(4)</sup>, a dimostrazione che quando l'incentivo manca nella norma, non lo compensa mai la moneta.

Flessibilità e sicurezza si coniugano ancora ove la riforma affronta con determinazione il grande, farisaico, fenomeno delle collaborazioni

---

<sup>(4)</sup> M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a tempo parziale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

coordinate e continuative che hanno spesso nascosto un lavoro subordinato meno protetto.

L'Italia è davvero una Repubblica fondata sul lavoro, come si legge nell'articolo di apertura della nostra Carta Costituzionale? Per molti di quei benpensanti che amano tanto la retorica e che, oggi, sono ferocemente critici nei confronti della riforma Biagi la risposta non potrà che essere positiva. E lo può essere anche per noi. A condizione tuttavia di precisare un dato il più delle volte trascurato, se non proprio maliziosamente occultato, e cioè che gran parte di questo lavoro spesso si colora di grigio e, più ancora, di nero. Due milioni e mezzo. Tanti sono i collaboratori coordinati e continuativi — i cosiddetti co.co.co. — che alimentano, in un numero di casi stimato attorno all'80 per cento, forme di flessibilità impropria e di lavoro irregolare non presenti in nessun altro Paese europeo. Tra i 3 e i 4 milioni sono invece i lavoratori in nero. Un vero e proprio esercito di irregolari, dunque, che supera di gran lunga il popolo dei precari e dei lavoratori dipendenti con contratti flessibili. Tanto che non può sorprendere che il nostro Paese registri, all'interno dell'Unione Europea, il più basso tasso di occupazione regolare e, al tempo stesso, i maggiori livelli di incidenza della economia sommersa sul PIL pari addirittura al 20-26 per cento.

Se questa è la realtà fattuale del nostro mercato del lavoro, perché non piace allora la riforma delle co.co.co. prospettata dalla Legge Biagi? Una prima risposta è certamente politica. Non sia mai che un Governo di centro-destra, invece di legittimare questa area di lavoro dipendente di serie b, avvii una riforma strutturale del mercato del lavoro, sino al punto di mettere in discussione quelle forme di precarietà e flessibilità improprie come le co.co.co, che hanno sino ad oggi pesantemente distorto la concorrenza tra le imprese a scapito delle tutele di chi lavora. Ma v'è anche, tra i critici, molta mala fede e, a ben vedere, anche una certa dose di superficialità. Molti hanno infatti sentenziato la fine delle collaborazioni coordinate e continuative ipotizzando persino che ben 2 milioni di co.co.co. dovranno trasformarsi, di qui a pochi mesi, in altrettanti dipendenti a tempo indeterminato. Ma dove sta scritto tutto questo? Di certo non nella Legge Biagi, e tantomeno nel decreto legislativo di attuazione della legge. Per non dire poi della paventata fuga nelle associazioni in partecipazione, che da tempo è in atto e rispetto alla quale opera ora una severissima norma sanzionatoria, contemplata nelle disposizioni finali del decreto, che colpisce pesantemente gli abusi di questo schema contrattuale.

Chi ci ha sempre detto — confortato da numerose ricerche empi-

riche — che larga parte delle collaborazioni coordinate e continuative non nasconde altro che forme di lavoro subordinato mascherato non dovrebbe oggi preoccuparsi della loro riconduzione nell'ambito del lavoro dipendente e tutelato. Ma neppure le imprese dovrebbero essere preoccupate di questa operazione, che mira semplicemente a eliminare forme sleali di concorrenza e a ripristinare la certezza del diritto nei rapporti di lavoro. Sarà infatti sempre possibile ricorrere ai co.co.co. in caso di progetti, programmi di lavoro o fasi di esso gestiti autonomamente dal collaboratore, mentre le alternative al lavoro irregolare e al lavoro nero saranno d'ora in poi più numerose, tante quante le forme di flessibilità regolata contemplate proprio dalla Legge Biagi. La Legge Biagi è una buona legge proprio per questa ragione e cioè perché, nel tentativo di coniugare competitività e giustizia sociale, sconfessa l'assunto che le tutele del lavoro siano la premessa per il lavoro nero e irregolare.

#### **4. La riforma delle tipologie contrattuali come base del nuovo Statuto dei lavori.**

Con questo intervento sulle tipologie di lavoro siamo in presenza non di una esasperata tipizzazione, ma della volontà di far emergere possibilità occupazionali che incrementino le opportunità di inclusione e forniscano tutele più certe a coloro che praticano queste attività, attraverso norme tendenzialmente leggere ed un più forte rinvio alla contrattazione collettiva.

Lo Statuto dei lavori, cui Marco Biagi pensava, è una regolamentazione leggera, nella quale domina il parametro effettivo della dipendenza socio-economica rispetto a quello formale della dipendenza tecnico-funzionale: in relazione all'aspetto sostanziale della dipendenza socio-economica egli parlava di rimodulazione delle tutele, quasi adattando di volta in volta il pacchetto di tutele da applicarsi ad un determinato contratto, con l'assistenza determinante della certificazione.

Michele Tiraboschi può dare, al riguardo, spiegazioni molto più esaurienti <sup>(5)</sup>, ma io sottolineo gli aspetti rivoluzionari che sono dentro questo progetto, rispetto ad un mondo di giuslavoristi cresciuti con tutt'altre idee.

---

(5) M. TIRABOSCHI, *Morte di un Riformista*, Marsilio, Venezia, 2003.

Marco parlava di *common law* in un mondo nel quale, invece, la sfiducia nei confronti degli attori del contratto e degli attori collettivi spesso è stata tanto forte da accentuare il bisogno di dettagli, nella convinzione che il contraente debole sia lì per essere irrimediabilmente imbrogliato e che anche la tutela collettiva possa non essere dalla sua parte. Al contrario, Marco Biagi pensava a tutele effettive e detestava il sommerso in quanto prova della ineffettività di tutele declinate in maniera obsoleta e formale; pensava ad un diritto molto adattabile, duraturo e sostenibile.

In tutto questo, l'articolo 18 rappresenta una specie di *benchmarking*, di simbolo, di parametro. Non c'è dubbio: quando Marco parlava di rimodulazione delle tutele, pensava, prima di tutto, al licenziamento. Mi ricordo che egli faceva l'esempio del tecnico o del lavoratore specializzato del nord-est, la cui dipendenza socio-economica dall'imprenditore è quasi nulla; anzi, è l'imprenditore stesso che dipende socio-economicamente da lui. Tale lavoratore non trae alcun beneficio dall'articolo 18 e sarebbe pronto a scambiarlo scegliendo in un menù di tutele che la contrattazione collettiva potrebbe definire come derogabili, o relativamente derogabili, rispetto ad altre tutele che restano inderogabili.

Questa impostazione evoca un altro tabù mostruoso: la contrattazione individuale assistita dalla bilateralità, attraverso lo strumento della certificazione, e in taluni casi solo in sede amministrativa: quindi una contrattazione individuale che costituisce un ulteriore strumento di adattabilità in un contesto di regolazione leggera, collettiva e di ordine generale; non certo sregolata o da « far west », come ho sentito dire.

## **5. Bilateralità e nuove relazioni industriali.**

L'impianto tecnico di riforma delle tipologie contrattuali e di strutturazione di un nuovo mercato del lavoro è supportato da un nuovo modello di relazioni industriali che Marco aveva molto chiaro. Un modello funzionale a far vivere e crescere il sindacato, in relazione, però, a quell'economia della conoscenza in cui, come ho detto all'inizio, tendenzialmente le ragioni dell'impresa e del lavoro possono convergere nella valorizzazione delle risorse umane, in quanto fattore di competitività, di inclusione e di giustizia sociale.

A questo modello collaborativo si erano già ispirate alcune buone pratiche dell'edilizia e dell'artigianato che in epoca fordista rappresentavano già realtà post-fordiste: realtà fatte di imprese disseminate, di

forme contrattuali varie, di sommerso, rispetto alle quali era necessario coniugare esigenze di flessibilità e di controllo sociale, che il sindacato dei lavoratori e degli imprenditori insieme avevano intelligentemente coniugato attraverso gli strumenti della bilateralità: la cassa edile, gli enti bilaterali (nati soprattutto in Emilia Romagna e in Veneto, per gestire forme di ammortizzatori sociali spesso con tutela attiva, come nel caso dell'artigianato).

La bilateralità, come emerge dal *Libro Bianco* e dal disegno di legge di riforma del mercato del lavoro, opera per l'incontro domanda-offerta. Qualcuno ha gridato allo scandalo, al conflitto di interessi. L'incrocio tra gli ammortizzatori e la formazione (sulla base anche di quel nuovo strumento che è lo 0,30 per cento del monte salari destinato e gestito da enti bilaterali), la certificazione (intesa come complemento di regole più flessibili), l'igiene e sicurezza nel lavoro non rappresentano forse competenze dei sindacati o delle parti sociali, insieme alla bilateralità? Il modello collaborativo e cooperativo non annulla la conflittualità, ma indica strumenti utili ad attuare volontà contrattuali, cioè concordemente definite in sede contrattuale.

Tutto ciò ha come corollario anche la drastica revisione del modello contrattuale centralizzato che, evidentemente, non è coerente con questo disegno. La realtà è fatta di tanti mercati che devono essere fra loro interconnessi. Serve un modello in cui il lavoratore partecipi di più agli incrementi di produttività, secondo un meccanismo distributivo che, come noto, dovrebbe coniugare controllo dell'inflazione e una più equa distribuzione della ricchezza, sulla base di indicatori che misurino la produttività laddove è misurabile, cioè dove si forma.

Insomma, serve un sindacato dei cittadini che li intercetti nel momento di maggiore bisogno; un sindacato coerente anche con le esigenze della competitività e che eserciti, peraltro, un robusto controllo sociale su una società complessa. Un sindacato che non si può irrigidire su una logica pubblicistica. Marco Biagi si esprime contro la legge sulla rappresentanza, e lo condivido profondamente: chiamare il giudice nelle relazioni industriali mi terrorizza e non è proponibile in una società aperta, in cui le parti responsabilmente si « annusano », si riconoscono e stabiliscono accordi.

L'idea di una società rigida non apparteneva a Marco; del resto sarebbe antistorica anche per quanto concerne la regolazione per legge della rappresentatività, a causa di alcuni aspetti emersi con gli accordi separati. Ciò non significa che non vi possano essere forme di autoregolazione (una regolazione concordata fra le parti e modi con cui il

mercato si organizza). Ma vanno lasciate all'autonomia dei soggetti e degli attori collettivi. Guai ad irrigidirle in una disciplina pubblicistica.

## **6. Gestire il cambiamento e accompagnare la riforma.**

Nel corso della approvazione del decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, il Parlamento, le regioni, le autonomie locali e le parti sociali sono state fortemente coinvolte in un processo di ridefinizione del quadro normativo che regola i rapporti di lavoro in Italia. Un cammino percorso in tempi serrati e che con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto attuativo della riforma Biagi entra ora in una fase decisiva. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, certo non può né vuole rappresentarne il punto finale. Piuttosto, ne costituisce il punto di partenza, in attesa della riforma dei servizi ispettivi, degli ammortizzatori sociali e, in prospettiva, della definizione di uno Statuto dei lavori. Mentre in questa fase di transizione sarà certamente decisivo il ruolo delle parti sociali, cui il decreto affida il delicato compito di definire il regime e i tempi di transizione dal vecchio al nuovo, attraverso uno o più accordi interconfederali.

A tali accordi infatti è affidata la gestione negoziale della messa a regime del decreto attuativo, attraverso una disciplina transitoria e numerosi rinvii alla contrattazione collettiva nazionale, aziendale e territoriale: in primo luogo, per le nuove forme flessibili di lavoro dipendente (dal lavoro a chiamata al contratto di inserimento per i gruppi svantaggiati), ma anche per quanto riguarda la sorte delle collaborazioni coordinate continuative, la cui riforma può produrre un forte impatto in termini di inclusione sociale dei gruppi marginali del mercato del lavoro. Se dopo l'entrata in vigore del decreto è previsto un anno di tempo (ottobre 2004) perché i co.co.co. diventino lavoro a progetto, le parti sociali potranno negoziare anche termini più lunghi di transizione alla nuova disciplina; e non è escluso che uno specifico contratto collettivo aziendale possa conservare in vita i co.co.co. per un tempo ancora più lungo, nei casi in cui non sia possibile ricondurli al lavoro a progetto o integrare una delle numerose deroghe previste dalla legge.

La modernizzazione del mercato del lavoro è un processo complesso e delicato che richiede da parte di tutti quell'atteggiamento culturale positivo nei confronti dei cambiamenti che da tempo ci viene richiesto dalle istituzioni comunitarie. Sarà ora il prevalere di un dialogo sociale costruttivo il complemento essenziale per dare defini-



tivamente corpo al sogno di un giurista cattolico e riformista come Marco Biagi: quello di un mercato del lavoro inclusivo e competitivo perché capace di offrire a ciascuno e a tanti la continua capacità di mantenere o acquisire un lavoro di qualità.

**PRIME CONSIDERAZIONI E PRIME  
INDICAZIONI OPERATIVE DELLA CGIL SUL  
DECRETO LEGISLATIVO N. 276/2003**

CLAUDIO TREVES

SOMMARIO: *Parte I*: 1. La struttura del mercato del lavoro. — 1.1. Allargamento del numero di soggetti operanti nel mercato del lavoro. — 1.2. Società di somministrazione. — 1.3. Altri soggetti che potranno operare sul mercato del lavoro. — 1.4. Enti bilaterali. — 1.5. Misure sperimentali (cioè la garanzia del sottosalarario). 1.6. Disabili (occhio non vede, cuore non duole). — 1.7. Borsa continua del lavoro. — 1.8. Divieto di discriminazione. — 1.9. Appalto di servizi. — 1.10. Trasferimento d'azienda e di ramo d'azienda. — 1.11. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — *Parte II*: 2. Le (nuove) tipologie di impiego. — 2.1. Lavoro intermittente (articoli 33-40). — 2.2. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — 2.3. Lavoro ripartito (articoli 41-45). — 2.4. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — 2.5. Lavoro a tempo parziale. — 2.6. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — 2.7. Apprendistato e contratto di inserimento (articoli 47-60). — 2.7.1. Apprendistato. — 2.7.2. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — 2.7.3. Contratto di inserimento. — 2.7.4. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — 2.8. Lavoro a progetto e lavoro occasionale. — 2.8.1. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — 2.8.3. Lavoro accessorio (con *voucher*). — 2.8.3. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — 2.9. Socio-lavoratore (indicazioni operative). — *Parte III*: 3. La certificazione. — 3.1. La certificazione e il ruolo del sindacato (articoli 75-84). — 3.2. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative. — *Parte IV*: 4. La fase transitoria e le cose da fare subito: il ruolo del sindacato e gli impegni immediati. — 4.1. Abrogazioni. — 4.2. Fase transitoria. — 4.3. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.

PARTE I

**1. La struttura del mercato del lavoro.**

L'idea del Governo riguardo allo sviluppo e alla politica occupazionale è espressa in tutti gli atti compiuti da quando entrò in carica, dalle norme sui contratti a termine (decreto legislativo n. 368/2001)

fino all'attuale legge di riforma del mercato del lavoro: diminuire le garanzie per i lavoratori, eliminare la centralità del lavoro a tempo indeterminato tra le tipologie contrattuali e lasciare le singole imprese arbitre degli strumenti occupazionali da utilizzare. Diminuire i vincoli doveva essere la leva che avrebbe comportato maggiore disponibilità ad assumere da parte delle imprese, e ciò avrebbe determinato un aumento dell'occupazione complessiva anche se con quote maggiori di precarietà. Questa logica ha un difetto, occulto, ma all'opera. Il difetto è costituito dal costante alterarsi dell'equilibrio tra gli istituti contrattuali e dal conseguente innesco di una corsa alla diminuzione delle tutele. Spieghiamo con un esempio: fino all'approvazione del decreto legislativo n. 368/2001, anche se con molte slabbrature, si poteva sostenere esserci in Italia un rapporto di lavoro fondamentale, quello a tempo indeterminato e ad orario pieno, e altri rapporti attivabili soltanto con causali specifiche, quali la temporaneità dell'esigenza dell'impresa, o l'età e l'inadeguatezza professionale della persona da assumere, o ancora la durata temporale ridotta della prestazione. In ogni caso, per assumere una persona con un contratto « atipico » se ne doveva fornire giustificazione (le « causali »). Adesso, al contrario, l'impresa ha la scelta di assumere indifferentemente secondo una gamma di circa 40 possibilità. Ma se il legislatore ha anche reso meno gravoso per l'impresa il ricorso ad alcune tipologie, perché i diritti e i costi associati a quella prestazione diminuiscono, allora saranno le altre a risultare spiazzate, e sorgerà una pressione per « adeguarle ». Basti pensare a cosa è concretamente successo dal 2001: si è eliminata la natura eccezionale del ricorso al contratto a termine; questo ha reso il ricorso al lavoro interinale meno conveniente, perché gravato dall'obbligo della motivazione; allora si ricorre, nella Legge 30, all'equiparazione tra lavoro a termine e somministrazione di lavoro, ma poi si aggiungono norme riguardanti l'appalto o il trasferimento d'azienda, e questo a sua volta squilibra i livelli precedenti. Immaginiamo cosa succederà con l'introduzione di nuove tipologie di lavoro precarie come il lavoro intermittente o con il peggioramento delle garanzie previste per il part-time. Per i cultori dell'ideologia liberista, questo è un bene, perché sono convinti che soltanto le imprese possano decidere per il meglio, e che la « mano invisibile » del mercato porterà alla crescita dell'occupazione (nelle forme che il mercato deciderà di premiare). Per chiunque abbia a cuore i diritti della persona che lavora, questo approccio è inaccettabile, perché porta necessariamente a rimettere in discussione i diritti, individuando in essi l'origine della

disoccupazione. È un'ideologia che dovremo saper individuare e contrastare, proponendo un quadro complessivamente alternativo, fondato sulla generalizzazione dei diritti e sul ruolo della contrattazione. Tale sfida riguarda tutti: sindacati, forze politiche, intellettuali, associazioni, movimenti.

Corollario di quell'approccio è che la concorrenza deve potersi sviluppare o affermare in ogni campo, anche là dove era finora riconosciuta una differenza dal normale scambio commerciale, come nel caso dei servizi all'impiego. Anzi, come si sostiene nel *Libro Bianco*, per avere una crescita occupazionale è necessario trasferire le tutele dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro. Quindi molti soggetti che offrono lavoro, e meno diritti per chi andrà a lavorare.

Il legislatore si muove in tre direzioni:

- allarga la possibilità per soggetti privati autorizzati ad operare sul mercato del lavoro;
- abolisce il divieto di intermediare manodopera e facilitare il ricorso agli appalti;
- facilita i processi di trasferimento di azienda e di rami d'azienda.

### **1.1. Allargamento del numero di soggetti operanti nel mercato del lavoro.**

Si ipotizza una procedura di autorizzazione nazionale per i soggetti privati abilitati a svolgere le attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione, ricollocazione del personale. I soggetti interessati devono avere determinate caratteristiche finanziarie, disponibilità di sedi per lo svolgimento dell'attività, assenza di condanne in capo agli amministratori e ai responsabili, anche locali, degli uffici per delitti legati al patrimonio, all'appartenenza ad organizzazioni mafiose, all'evasione/elusione delle leggi sul lavoro e la sicurezza, e inoltre assumono l'obbligo di connettersi alla futura borsa continua del lavoro (su cui torneremo dopo). L'albo delle autorizzazioni è composto da cinque sezioni, le prime due riservate alle società di somministrazione del personale e le altre rispettivamente alle società di intermediazione, alla ricerca e selezione del personale, e alla ricollocazione. Chi si iscrive come società di somministrazione può svolgere anche tutte le altre funzioni, chi fa intermediazione può svolgere anche le funzioni successive, e così via in una logica che va dalla funzione più complessa a quella più semplice. Le funzioni sono « prevalenti ma non esclusive »,

per cui le barriere saranno mobili tra un'attività e l'altra e la vera discriminante sarà l'entità del capitale sociale che decresce dagli almeno 600mila euro richiesti per le società di somministrazione ai 25mila necessari per le società di ricollocazione. La procedura funzionerà secondo il principio di una prima autorizzazione provvisoria della durata di due anni, cui seguirà quella definitiva. Incredibilmente, si adotta il principio del silenzio/assenso per tutte le autorizzazioni, sia quella provvisoria che quella definitiva!

Come si concilia questo percorso centralizzato con le disposizioni del Titolo V della Costituzione, che prevede una legislazione concorrente tra Stato centrale e Regioni riguardo alla « tutela e sicurezza del lavoro »? Sul punto ci sono stati molti contrasti, sfociati anche in ricorsi alla Corte Costituzionale da parte di alcune regioni (Emilia Romagna, Marche, Toscana). Nella versione finale è riconosciuta, in alternativa rispetto alla procedura descritta di autorizzazione nazionale, la titolarità delle regioni ad accreditare sul proprio territorio, sulla base di criteri da definirsi seguendo alcuni principi generali, gli operatori privati che decidano di operarvi. Da questo « compromesso istituzionale » sembra siano escluse le società di somministrazione, che potranno operare soltanto ed esclusivamente in forza dell'autorizzazione ministeriale, dato che per loro vale un vincolo ad operare su scala nazionale o almeno in quattro regioni. Il binomio autorizzazione ministeriale/accreditamento regionale riguarderà quindi le funzioni di intermediazione, di ricerca e selezione del personale, di ricollocazione: però, dato che la norma consente al titolare di autorizzazione per somministrazione di svolgere anche le attività « inferiori » (dall'intermediazione fino alla ricollocazione), ne consegue che una politica regionale di accreditamenti con spazi significativi di autonomia dalle scelte nazionali non avrà grandi margini.

Per l'ottenimento dell'autorizzazione ministeriale il soggetto interessato deve dimostrare il possesso dei requisiti di capitale sociale, disponibilità di sedi, correttezza penale ecc.; per aprire, invece, un ufficio in una regione quello stesso soggetto dovrà anche adempiere altri obblighi, riguardanti ad es. le scelte che la regione avrà compiuto riguardo al rapporto tra operatori pubblici e privati (in coerenza con quanto la stessa regione potrà aver deciso in attuazione del decreto n. legislativo 297 del 2002 sui servizi all'impiego), al raccordo tra sistema formativo e servizi all'impiego, o ancora alle stesse condizioni economiche e gestionali necessarie in quella regione per operare. Ne consegue che è piuttosto probabile ipotizzare una fase di attesa da parte dei

soggetti privati, che privilegeranno inizialmente l'attività di *lobbying* riguardo alla definizione dei criteri regionali piuttosto che la concreta apertura di filiali o sportelli. Ma contestualmente si apre un campo importante di attività per il sindacato, e per la Cgil in particolare, nel confrontarsi con le regioni sui principi da adottare per le procedure di accreditamento.

Vediamo adesso in dettaglio questi nuovi soggetti.

### **1.2. Società di somministrazione.**

Sono imprese che sostituiscono le vecchie agenzie interinali, e infatti « somministrano lavoro » ad imprese utilizzatrici. La fornitura di lavoro potrà essere sia a tempo indeterminato che a termine e, come per le vecchie agenzie di lavoro interinale, il loro campo di attività dovrà coprire almeno quattro regioni. Le società di somministrazione potranno avere anche la forma della cooperativa di produzione e lavoro, purché ne facciano parte almeno 20 soci e tra essi un fondo sovventore autorizzato. Le società di somministrazione dovranno versare il 4 per cento dei soldi che riceveranno dalle imprese clienti a copertura dei salari dei lavoratori somministrati in favore di un fondo di formazione e garanzia del reddito dei lavoratori somministrati. Le condizioni economiche e normative dei lavoratori somministrati non dovranno essere « meno favorevoli » rispetto a quelle applicate ai loro colleghi dell'impresa utilizzatrice. Ai lavoratori somministrati a tempo indeterminato spetterà anche un'indennità di disponibilità per i periodi di non lavoro, la cui entità è rimessa al contratto collettivo applicabile al somministratore oppure determinata da un decreto ministeriale, e che non avrà alcun effetto su nessun istituto di legge o di contratto (per intenderci, non varrà neanche ai fini previdenziali), e su cui i versamenti previdenziali si faranno a prescindere dai vincoli sui minimali contributivi.

L'intero settore della somministrazione è escluso dagli obblighi riguardo alle categorie protette, il che è un aggravamento inaccettabile di una norma già operante per l'interinale, ma limitata alle singole « missioni temporanee ». Con la somministrazione a tempo indeterminato si arriva all'esclusione totale di interi settori dagli obblighi di solidarietà sociale. Lo stesso dicasi per quanto riguarda le cosiddette « fasce deboli », la cui determinazione è stata devoluta alla potestà regionale dal decreto legislativo n. 297/2002, e che invece qui sono escluse da tutto il settore della somministrazione.

L'indennità di disponibilità per la copertura dei periodi di non lavoro comporta anche l'esenzione dell'impresa di somministrazione dall'obbligo di aprire, nel caso, una procedura di mobilità (*ex* articoli 4 e 24 della legge n. 223/1991). L'esenzione vale anche nel caso di somministrazione a tempo indeterminato! Ne consegue una possibile esclusione, per i lavoratori somministrati oggetto del licenziamento, anche dal diritto all'indennità di mobilità (l'iscrizione alla lista, e i benefici per l'impresa che li dovesse assumere da quella condizione, dovrebbero invece essere assicurati dall'articolo 4 della legge n. 236/1993).

Un altro elemento non chiaro è l'estensione di questa normativa al pubblico impiego: l'esordio della legge dichiara l'esclusione di tutte le Pubbliche Amministrazioni e del relativo personale dalle disposizioni presenti, ma le norme finali (di cui al capitolo 4.2) affermano ad esempio la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di ricorrere alla somministrazione esclusivamente a termine. Ne consegue un quadro assai incerto rispetto all'uniformità dei rapporti tra impiego pubblico e privato, che troveremo anche altrove nel commento al testo.

Un elemento positivo è invece la conferma dell'obbligo di comunicazione che la legge impone all'impresa utilizzatrice nei confronti della rsa/rsu, e che si articola in due distinti obblighi:

— per ogni contratto di somministrazione l'impresa deve informare preventivamente la rsa/rsu (solo in caso di impossibilità ed urgenza è prevista l'informazione entro i cinque giorni successivi);

— annualmente l'impresa dovrà informare le organizzazioni sindacali dei motivi, della durata e dell'ampiezza del ricorso alla somministrazione.

È evidente come da questi obblighi di legge sia possibile fare derivare la necessità di un rafforzamento del sistema dei diritti di informazione di fonte contrattuale, in modo da un lato di allargarlo ed estenderlo all'insieme delle operazioni che la legge rende più agevoli (compreso quindi il ricorso agli appalti o al trasferimento d'impresa), con particolare attenzione al rafforzamento del carattere preventivo e proceduralmente vincolante ai fini della liceità stessa dell'operazione, e inoltre all'estensione dei contenuti dell'informazione stessa. È questo un punto che ritroveremo spesso, su cui varrà la pena di insistere con molta determinazione nella predisposizione degli accorgimenti contrattuali per la gestione di queste nuove condizioni.

*Somministrazione a tempo indeterminato*: la legge individua otto settori in cui è possibile (elencati all'articolo 20).

La legge individua quindi settori in cui sarà possibile lavorare per sempre in un contesto produttivo senza essere dipendente dell'impresa che utilizza quella forza lavoro, e addirittura definisce un contesto territoriale in cui sarà possibile essere imprenditore destinatario di benefici economici comunitari e nazionali senza avere dipendenti propri ma utilizzando lavoratori altrui! Da notare che esistono consolidate pratiche contrattuali che si sono misurate con le caratteristiche di questi settori (appalti, brevità del ciclo lavorativo, picchi improvvisi, ecc.), per cui non si comprende, aldilà del segno ideologico delle norme, il senso di un intervento così radicale del legislatore.

*Somministrazione a tempo determinato*: la somministrazione a termine può avvenire per ragioni tecniche, produttive ed organizzative « anche riferibili all'attività ordinaria dell'utilizzatore »! La base giuridica è adesso il decreto legislativo n. 368/2001 che ha equiparato il contratto a termine al lavoro a tempo indeterminato, sostituendo la causale specifica a fondamento del ricorso al lavoro a termine con l'esistenza di generiche « ragioni di carattere tecnico, produttivo organizzativo e sostitutivo ». Qui si compie un passo che il decreto n. 368/2001 aveva solo lasciato intravedere, e si afferma che il ricorso alla fornitura di lavoro somministrato può avvenire anche per lo svolgimento di attività ordinarie dell'utilizzatore, che a questo punto potrà indifferentemente ricorrere a lavoro proprio oppure alla somministrazione a termine. Non solo: nel vecchio impianto tra agenzia di fornitura ed impresa utilizzatrice sussisteva un rapporto di tipo commerciale, e parallelamente tra impresa di fornitura e lavoratore interinale un — distinto e scritto — rapporto di lavoro. Adesso tutto è concentrato nel rapporto commerciale tra i due soggetti economici: al lavoratore somministrato deve essere data soltanto informazione scritta delle condizioni e delle modalità del suo impiego presso l'impresa utilizzatrice, e soltanto dall'assenza di quest'ultima informazione può nascere la rivendicazione di riconoscimento del rapporto di lavoro diretto tra utilizzatore e lavoratore somministrato. Riconoscimento che sarà assai improbo ottenere, in quanto al giudice è soltanto concesso di verificare l'esistenza delle ragioni a fondamento del ricorso al lavoro somministrato, ed impedito, per espressa indicazione legislativa, di sindacare le scelte imprenditoriali!!

È da sottolineare una norma priva di logica: il divieto per l'impresa utilizzatrice di assumere direttamente il lavoratore somministrato a termine, qualora egli sia percettore di una « adeguata indennità », definita dal contratto « applicabile al somministratore »! Trattandosi di un rapporto di somministrazione a termine, si viene a configurare una



situazione incomprensibile: l'indennità che impedirebbe l'assunzione diretta dovrebbe essere erogata dal somministratore durante il rapporto, che è però a termine, e quindi non si comprende perché, dopo la sua fine, sia impedito all'utilizzatore di assumere un lavoratore a questo punto disoccupato!

Altri elementi importanti: la vecchia normativa del lavoro interinale non lasciava adito a dubbi sul significato della nozione di « condizioni non meno favorevoli » da assicurare ai lavoratori interinali, che per definizione erano sempre aggiuntivi rispetto a lavoratori dipendenti dell'impresa utilizzatrice. Certamente non tutto filava liscio, essendosi rivelata poco utile la norma che demandava alla contrattazione collettiva l'individuazione dei modi con cui garantire agli interinali anche l'esigibilità dei premi variabili di secondo livello, ma il principio della parità di trattamento era chiaro. Adesso, invece, si potrà dare il caso di lavoratori somministrati che siano gli unici a svolgere una determinata attività presso l'utilizzatore. In questo caso, cos'è una condizione « non meno favorevole », dato che manca il termine di paragone?

Le possibili distorsioni future non si limitano a questo: si consideri il fatto che il rapporto di lavoro del lavoratore somministrato si regge sull'esistenza di un rapporto commerciale tra due soggetti privati, che potranno sempre, in base appunto alle regole del diritto commerciale, interrompere la loro relazione. Ciò determinerà immediatamente l'insorgere di un « giustificato motivo oggettivo » per la risoluzione del rapporto di lavoro tra l'impresa di somministrazione e i propri dipendenti, alla faccia dell'articolo 18. Già detto sopra, a ciò si accompagna anche la beffa di essere esclusi dall'indennità di mobilità!

Altro elemento di differenza rispetto al lavoro interinale: la legge dice che l'assegnazione del lavoratore somministrato può non corrispondere alla mansione descritta nel contratto, ma valere anche « per mansioni non equivalenti »; in questo caso l'utilizzatore deve semplicemente avvertire per iscritto somministratore e lavoratore somministrato, e nel caso di mancata informazione deve risarcire il danno eventualmente rivendicato dal lavoratore. Si introduce qui una forma subdola di possibile risparmio di costi per l'impresa utilizzatrice, che contribuirà a provocare uno slittamento verso il basso delle condizioni di lavoro dei lavoratori somministrati, che si aggiunge alla loro già precaria condizione di partenza.

Il contributo del 4 per cento, tra vecchio e nuovo: qui siamo di fronte ad un problema di « collegamento fra vecchio e nuovo regime » tutt'altro che lineare. La legge in questione, infatti, abroga gli articoli della legge

n. 196/1997 da cui traeva fondamento l'attività di Formatemp, il quale peraltro è operativo e riceve le contribuzioni delle agenzie interinali, destinandole poi alla copertura delle spese per iniziative di formazione che si siano tenute da parte delle agenzie interinali. Allo stato, quindi si ha una situazione patrimoniale ed economica di Formatemp, cui il legislatore non dedica neanche una parola nella nuova legge, parlando qui di un « fondo » che il Ministero dovrà autorizzare, ma nulla disponendo in merito. Giova ricordare che l'amministrazione di Formatemp, cui il Ministero partecipa in veste di organismo vigilante, è compito delle parti sociali, i cui rappresentanti in seno agli organismi di gestione tuttavia rispondono personalmente della correttezza amministrativa.

Va anche rilevato che il contributo del 4 per cento nella nuova formulazione non ha più soltanto la funzione di coprire le spese di iniziative di formazione ed aggiornamento, bensì anche di coprire l'erogazione dell'indennità di disponibilità per i lavoratori somministrati a tempo indeterminato per i periodi di non lavoro. Ma vista la possibilità, derivante dalla natura esclusivamente commerciale del rapporto tra somministratore ed utilizzatore, di rescindere i contratti e farne così derivare un giustificato motivo oggettivo di licenziamento, appare dubbio immaginare un ricorso molto diffuso da parte delle imprese di somministrazione alla condizione di « tenersi i lavoratori inutilizzati e pagargli l'indennità ».

Riassumendo, siamo in presenza di un allargamento drastico delle maglie del lavoro interinale, con la prospettiva di una frazionabilità forte del ciclo produttivo, delle relazioni sindacali e professionali, di risparmi nella gestione del fattore lavoro, fino alla manomissione del principio basilare del diritto del lavoro, che consiste nel riconoscimento del lavoratore come « contraente debole » di uno scambio non equiparabile al contratto commerciale.

Fase intermedia: nelle norme finali si confermano esclusivamente, e fino alla scadenza delle intese contrattuali, le causali per il ricorso al lavoro interinale definite dalla contrattazione collettiva nazionale, ma non quelle degli stessi contratti riguardanti la definizione di tetti quantitativi. Oltre ad essere un'ulteriore ingerenza nell'autonomia collettiva, si altera in modo serio l'equilibrio che a suo tempo la contrattazione aveva raggiunto, con un possibile ricorso illimitato alla somministrazione.

### **1.3. Altri soggetti che potranno operare sul mercato del lavoro.**

La legge fa espresso riferimento ad altri soggetti, aggiuntivi alle

società di somministrazione, che potranno operare sul mercato del lavoro territoriale sottoposte quindi alle regole regionali sull'accREDITAMENTO. L'ambito d'attività per tutti questi soggetti è l'intermediazione, e gli unici vincoli, oltre quelli generali (capitale sociale, assenza di condanne in capo ad amministratori e responsabili, disponibilità di sedi) sono l'assenza di fini di lucro e la connessione alla borsa continua del lavoro. Si tratta di norme di possibile grande impatto futuro, ma anche in gran parte non precisate nel testo (ad es. l'attività di intermediazione di una scuola riguarderà chiunque voglia contattarla, o soltanto i propri studenti? Idem dicasi per l'Università: rispetto ai laureandi, o laureati di provenienza? E ancora: i comuni — struttura pubblica — cosa faranno, daranno vita ad un soggetto privato per questa funzione? E le Camere di Commercio utilizzeranno il sistema Excelsior anche ai fini dell'intermediazione di lavoro? Tutti quesiti ad oggi senza risposta). Quello che è certo è che nell'immaginario degli estensori della legge ad ogni angolo di strada, o meglio ad ogni indirizzo internet dovrebbe corrispondere un luogo di possibile incontro domanda/offerta di lavoro. Quanto questo contrasti con la realtà è non più oggetto di semplice contrapposizione ideologica di schieramenti, ma finalmente oggetto di rilevazioni oggettive, su cui vale la pena di soffermarsi. Infatti nel luglio 2003 l'Isfol ha pubblicato il suo Rapporto di monitoraggio sui servizi pubblici all'impiego, in cui si dà conto di quanto segue:

— la percentuale di persone che trovano lavoro tramite i servizi pubblici per l'impiego è cresciuta dal 1999 al 2002 dal 4 al 12,7 per cento del totale degli assunti;

— la dotazione informatica delle strutture pubbliche è significativamente cresciuta, con possibilità crescenti di dialogo con il sistema delle imprese, oltrechè con le altre branche delle Pubbliche Amministrazioni;

— lo scarto tra dotazione e funzionalità delle strutture meridionali, pur ancora rilevante, ha dato inequivocabili segni di un veloce restringimento rispetto al resto del Paese.

Si è quindi in presenza di un importante miglioramento delle capacità dei sistemi pubblici di rispondere alle esigenze del sistema produttivo. Questo elemento dovrà costituire, quindi, la base per un impegno capillare della Cgil nell'ambito del confronto sui principi di accreditamento che si dovrà aprire in ogni regione a partire dall'autunno 2003, anche in connessione con il confronto sull'uso delle risorse comunitarie (Fondi strutturali), che si avvicina alla decisiva scadenza

della « riprogrammazione » delle dotazioni economiche per gli anni 2003/2006. Va ricordato che l'Italia fu condannata nel 1996 dalla Corte di Giustizia europea perché il monopolio pubblico del collocamento si era rivelato inefficiente (solo il 3 per cento dei posti di lavoro coperti tramite collocamento), non perché la funzione pubblica del collocamento fosse in contrasto con le disposizioni comunitarie. Analoga attenzione dovrà essere posta nell'ottenere la coerenza dell'offerta di ogni soggetto con i profili formativi definiti nei piani regionali.

#### **1.4. Enti bilaterali.**

La legge attribuisce la possibilità di intermediare lavoro con gli stessi vincoli riguardanti gli altri soggetti, ad eccezione delle dotazioni di capitale sociale, sia alle singole organizzazioni comparativamente più rappresentative dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, sia agli enti bilaterali. La definizione di « ente bilaterale » e le funzioni loro attribuite sono date dalla stessa legge (articolo 2, lett. *b*). Si tratta, in primo luogo, di un'ingerenza nell'autonomia collettiva, in quanto è il legislatore a disporre in merito a quanto gli enti bilaterali possano fare, che è il contrario di quanto è avvenuto in passato nelle materie lavoristiche, dove ogni intervento legislativo aveva alla spalle un'intesa delle parti sociali: si pensi al Pacchetto Treu riguardo al Patto per il lavoro del 1996, o alle norme sui Fondi paritetici professionali (legge finanziaria 2001) rispetto al Patto di Natale del 1998. Detto questo, sono evidenti due cose: la contrarietà assoluta della Cgil a che gli enti bilaterali svolgano funzioni di collocamento (e di certificazione, ma di ciò più avanti), per il contrasto insuperabile fra la funzione di rappresentanza contrattuale generale e la necessità di « piazzare gli iscritti nelle proprie liste », e la altrettanto convinta determinazione della Cgil a non accettare la « tacita » estensione dei compiti degli enti bilaterali esistenti alle nuove funzioni introdotte dalla legge. Gli enti bilaterali esistenti, costituiti da liberi atti dell'autonomia contrattuale, sono regolati dalle norme degli Statuti. Dato che nella quasi totalità dei casi gli Statuti prevedono il consenso delle parti costitutive quale condizione per l'introduzione di modifiche statutarie, è conseguente che non si potranno operare forzature contro il parere della Cgil. Si può dare invece vita a nuovi enti bilaterali, « concorrenziali » a quelli previsti dalla contrattazione, rifacendosi tra l'altro alla formulazione della legge che prevede che la costituzione degli enti avvenga tra organizzazioni, e non tra le organizzazioni rappresentative delle parti. Si verrebbe qui a

creare una situazione inedita, caratterizzata dalla contemporanea e confliggente presenza di enti bilaterali costituiti in base ad accordi contrattuali ed aventi compiti ad essi assegnati dalla stessa contrattazione con il consenso di tutte le organizzazioni firmatarie, e di altri enti, costituiti solo da alcune delle organizzazioni firmatarie delle intese contrattuali, che in forza di una legge opererebbero soltanto sulle materie oggetto del contrasto intersindacale (collocamento e certificazione, nell'esempio citato). Ne deriverebbe una situazione di assoluta incertezza del diritto, a cominciare dalla destinazione delle risorse, la cui soluzione non potrà che essere posta in capo all'ultimo grado di giudizio, dati gli evidenti problemi di principio coinvolti. A meno che, in un contesto per ora del tutto improbabile, ci si accordi, sul piano delle relazioni sociali e/o su quello della produzione legislativa, sul principio della necessaria legittimazione democratica degli accordi, e degli impegni da essi derivanti, da parte dei destinatari degli accordi stessi, ossia i lavoratori (e i datori di lavori).

### **1.5. Misure sperimentali (cioè la garanzia del sottosalario).**

La legge prevede anche la possibilità di derogare al principio di « condizione non meno favorevole » da garantire al lavoratore somministrato: si prevede cioè la derogabilità delle norme contrattuali. Ciò è possibile rispetto ai lavoratori « svantaggiati », se si garantisce al lavoratore un contratto di almeno sei mesi, e un piano di inserimento che preveda un piano formativo e l'assistenza di un tutore. Per il fine di cui sopra, il lavoratore mette a disposizione l'eventuale beneficio di cui è portatore (l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione, o altro non ben specificato), compresi i contributi figurativi ad esso collegati, e la retribuzione si configurerà come una specie di somma algebrica del tipo: retribuzione « dovuta » — benefici = retribuzione percepita. Somma la cui astrusità è solo pari all'ipocrisia di chi pensa di scambiare per *workfare* il ricatto di perdere i benefici in cambio dell'accettazione del sottosalario. Non contenti di ciò, sempre per i lavoratori svantaggiati, è prevista la perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto di un'occupazione la cui retribuzione sia inferiore del 20 per cento a quella di provenienza (stiamo parlando, espressamente, di lavoratori svantaggiati, ossia di persone che non riescono a trovare un'occupazione, non di persone che si possono permettere di rifiutare lavori pagati un quinto in meno...), o la cui distanza dall'abitazione sia raggiungibile con 80 minuti di mezzi pubblici. Giova notare che le

norme in vigore prevedevano la perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto di occasioni di lavoro con retribuzione inferiore al 10 per cento di quella di provenienza o più distanti di un'ora di percorso di mezzi pubblici. Si coglie qui un tratto peculiare dell'ideologia governativa: allo svantaggio soggettivo della persona si risponde abbassandone i diritti specifici. Si tratta di un classico esempio di convinzione liberista, che non imputa mai al mercato le incapacità di risolvere problemi, ma sempre alla sussistenza di rigidità sul lato dell'offerta (i diritti) che vanno quindi rimossi.

### **1.6. Disabili (occhio non vede, cuore non duole).**

Nonostante nella Legge 30 non vi fosse alcun appiglio giuridico, il Governo ha normato in materia di disabilità, peccando di eccesso di delega (quindi di incostituzionalità). Alle imprese con più di 15 dipendenti viene proposta la possibilità di evitare l'assunzione della quota integrale di disabili, cedendone una parte alle cooperative sociali, in cambio della garanzia per queste di un flusso di lavoro almeno pari alla quota di disabili di cui si fanno carico. Come si vede, si è all'opposto della logica dell'integrazione dei disabili cui la tanto richiamata Unione Europea ci invita, ma alla riproposizione, ammantata di buonismo compassionevole, della logica del ghetto. Si ricorda qui, solo per completezza, la esclusione delle imprese di somministrazione dagli impegni della legge n. 68/1999.

### **1.7. Borsa continua del lavoro.**

Siamo giunti alla tanto richiamata borsa continua del lavoro. Si tratta di un impegno che la legge fonda addirittura sugli articoli 4 e 120 della Costituzione (diritto al lavoro e alla libera circolazione). Ma oltre questo, la sostanza è piuttosto oscura: infatti al vincolo di collegarsi ad essa, condizione per l'esercizio delle autorizzazioni, fa qui riscontro un'affermazione almeno ambigua: « Tale sistema è alimentato da tutte le informazioni utili (...) immesse liberamente nel sistema stesso dagli operatori pubblici e privati, (...), sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese ». Ora, l'immissione libera dei dati da parte di operatori cozza esplicitamente con il principio dell'obbligo di collegamento e prefigura un sistema delle informazioni che fonda la sua espansione sulle scelte degli operatori, anziché sul rispetto delle scelte che i lavoratori utenti del servizio impongono agli operatori sul grado di diffusione dei loro dati e *curricula*. Peraltro quest'ultimo principio è affermato all'articolo

8 della legge, e si tratterà quindi di vedere come le due affermazioni contraddittorie si comporranno nella pratica.

Questo è peraltro un altro campo in cui si è dovuto mediare, nella versione finale della legge, tra istanze centralizzatrici e rispetto delle competenze regionali: ne è venuto fuori un doppio livello di funzionamento della borsa, nazionale e regionale, sulla cui efficacia è davvero troppo presto per esprimersi, ma su cui si può prevedere un altro terreno di iniziativa prossima per le nostre strutture regionali, oltreché per il centro confederale.

### **1.8. Divieto di discriminazione.**

L'articolo 10 della legge, e recentemente il decreto legislativo del 9 luglio 2003 n. 216 di recepimento della direttiva n. 2000/78, hanno adottato una tecnica legislativa davvero sconcertante: si afferma il principio che si vuole salvaguardare e successivamente lo si svuota di contenuto. Qui, infatti, si ripetono tutti i sacrosanti motivi per i quali non è lecito ricorrere a pratiche discriminatorie nelle procedure legate all'offerta di occasioni di lavoro, e nelle indagini sulle opinioni, credenze, affiliazioni, condizioni fisiche, orientamento sessuale delle persone in cerca di lavoro, e alla fine si aggiunge « a meno che non si tratti di caratteristiche che incidono sulle modalità di svolgimento della attività lavorativa o che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa ». L'equivoco sarebbe stato facilmente evitabile se si fosse fatto riferimento alla specifica attività lavorativa, il che avrebbe reso ad esempio plausibile l'esclusione di una persona affetta da sordità per un lavoro da svolgersi in miniera; ma la formulazione adottata, essendo riferita genericamente all'attività lavorativa in quanto tale, renderebbe possibile escludere una persona con precedenti controversie con i datori di lavoro da un posto, il cui requisito essenziale fosse la riservatezza o la disponibilità! Si tratterà quindi di avviare un processo a tutto campo per riportare il concetto di assenza di discriminazione al centro della politica del lavoro, e ci dovrà vedere impegnati vuoi nei confronti delle regioni durante la definizione dei criteri di accreditamento, vuoi nelle relazioni sindacali con le imprese e i soggetti che operano ed opereranno sul mercato del lavoro, vuoi infine con iniziative mirate di contenzioso giudiziario.

### 1.9. Appalto di servizi.

Con l'abrogazione della legge n. 1369/1960 e l'introduzione dell'articolo 29, ci si trova di fronte ad un caso da manuale di « percorso su piano inclinato » giuridico: si comincia indebolendo una particolare tutela connessa ad una tipologia d'impiego, questo determina a sua volta lo spiazzamento di una tipologia « contigua » che diventa più (o meno) appetibile, allora si deve intervenire nuovamente, e così via. Il caso presente è emblematico: l'abolizione della legge sul divieto di intermediazione serve a far posto alla somministrazione di lavoro, la quale deve svolgersi in presenza di garanzie societarie e di formale parità normativa e salariale con i lavoratori dell'impresa utilizzatrice. La nuova norma sugli appalti di servizio, invece, non richiede alcuna garanzia, né si fa più menzione di parità di costi, e la corresponsabilità in solido di appaltante ed appaltatore è limitata ai dodici mesi successivi al termine dell'appalto. A questo punto è l'appalto di servizi ad essere diventato « competitivo » rispetto alla somministrazione di lavoro, che a sua volta aveva esteso e forzato la normativa sul contratto a termine, introdotta nel 2001 e che aveva allora « spiazzato » il lavoro interinale.

Il testo si cimenta anche nel delineare una linea di confine che distingua l'appalto dalla somministrazione, facendola consistere, oltretutto nel richiamo esplicito all'articolo 1655 c.c., nel possesso, da parte dell'appaltatore, dell'organizzazione dei mezzi necessari a garantire lo svolgimento del servizio e del rischio d'impresa relativo, dovendosi per converso ipotizzare che alla somministrazione appartenga la sola fornitura di lavoro. Basta avere qualche consuetudine con le forme moderne di svolgimento di alcuni lavori (ad es. gli interventi di assistenza informatica presso clienti) per rendersi conto dell'inefficacia o dell'insufficienza delle distinzioni proposte, tanto è vero che la stessa legge rinvia a futuri contributi dell'autonomia collettiva (pareri comuni, codici di buone pratiche), fino alla vera e propria delega impropria alle parti sociali consistente nel fare della distinzione tra appalto genuino e somministrazione un compito delle commissioni di certificazione (di cui appresso al capitolo 3).

Infine, la legge chiarisce che il passaggio del personale da un'impresa appaltatrice ad una nuova impresa appaltatrice subentrante alla prima non si configura come trasferimento di ramo d'azienda, il che avrebbe anche potuto essere corretto per quanto riguarda elementi legati all'anzianità e al godimento del TFR, se fossero state previste



ulteriori norme di garanzia occupazionale e normativa per i lavoratori interessati al passaggio.

### **1.10. Trasferimento d'azienda e di ramo d'azienda.**

Come è noto, il Patto per l'Italia aveva disposto una modifica alla precedente stesura del disegno di legge n. 848/2001, poi recepita nella legge n. 30/2003, che imponeva la sussistenza del requisito dell'autonomia funzionale e produttiva del ramo d'azienda da trasferire « al momento del trasferimento », e non più precedentemente al trasferimento. Già questo fu oggetto di critica vigorosa da parte di molti, compresa la Cgil, che videro in questo cambiamento un venir meno del requisito della oggettività del processo di trasferimento d'azienda e una connessa facilità per l'impresa di disfarsi di manodopera, o persino di singoli soggetti. Ora, la versione finale della legge aggrava questo timore, in quanto fa addirittura risiedere « nel cedente e nel cessionario » i titolari della individuazione del ramo da trasferire, facendone quindi un atto privato degli imprenditori, cui sarà difficile opporre una sindacabilità giuridica da parte delle maestranze coinvolte. Dettaglio non trascurabile: avendo il legislatore scelto di intervenire modificando l'articolo 2112 c.c. l'efficacia delle nuove norme è ovviamente generale, compreso quindi il pubblico impiego, in contrasto con la proclamata esclusione del settore.

Ne deriva un quadro assai preoccupante, in cui la possibilità di cedere a terzi parti d'impresa cresce in modo sostanziale, senza che al contempo sia assicurata una garanzia antidiscriminatoria nei confronti dei lavoratori: si pensi soltanto alle possibili conseguenze di questa norma in connessione con le proposte di modifica della efficacia dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori contenute nel Patto per l'Italia ed oggi al vaglio del Senato (disegno di legge n. 848*bis*)! Si avrebbe la possibilità di cedere ad un'impresa con meno di 15 dipendenti ad esempio tutti i lavoratori « scomodi » identificati come ramo d'azienda, per poi potersene disfare, da parte del cessionario, senza rischi di reintegrazione, ma soltanto con l'eventuale sanzione economica.

Da questo punto di vista il provvedimento si pone in contrasto non solo con la dottrina comunitaria, volta ad assicurare ai lavoratori il mantenimento dei loro diritti in presenza di un quadro economico caratterizzato dal proliferare di decisioni imprenditoriali riguardanti le fusioni, gli scorpori, le cessioni d'impresе e/o di loro parti o stabili-

menti, ma anche con recenti pronunciamenti della magistratura italiana che (caso Ansaldo) avevano posto la necessaria preesistenza del ramo d'azienda da trasferire come garanzia per i lavoratori di non essere oggetto di discriminazioni/ritorsioni da parte dell'impresa cedente.

Qui va posto anche un problema di principio, relativo al ricorso alla legislazione comunitaria come occasione di abbassamento delle tutele. Non è il primo caso in cui ciò si realizza, essendoci almeno il precedente del decreto legislativo n. 368/2001 e, almeno parzialmente, il decreto legislativo n. 66/2003. Qui è tuttavia chiarissima la volontà politica di rivalsa rispetto a quanto il legislatore aveva normato con il decreto legislativo n. 18/2001 che recepiva la direttiva n. 98/50 sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda. A tale proposito si suggerisce di fare ricorso alla clausola di non regresso, puntualmente contenuta in tutte le direttive comunitarie. Giova ricordare, a tal proposito che l'interesse in nome del quale la Cgil può promuovere un contenzioso qui è assai più facilmente identificabile, a differenza di quanto successo in occasione del decreto legislativo n. 368/2001, perché comunque cedente e cessionario devono aprire una procedura, della durata di 25 giorni, e quindi il lavoro di raccolta del consenso dei lavoratori rispetto ad iniziative di opposizione al fondamento legale in base al quale il trasferimento è avviato è assai facilitato. In termini operativi si immagina l'apertura di una fase di accesa conflittualità giudiziaria da attivarsi in ogni caso di ricorso alla procedura *ex* articolo 2112, facendo leva sulla lesione del principio della clausola di non regresso, cui accompagnare un'offerta alle imprese e alle loro associazioni di regolazione pattizia del trasferimento d'azienda che ne ripristini la preesistenza.

### **1.11. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

L'esame delle principali novità introdotte o in via di prossima introduzione dalla legge conferma il giudizio assolutamente negativo che la Cgil espresse fin dalla presentazione del *Libro Bianco* dell'ottobre 2001: si è in presenza di una rivoluzione degli strumenti della politica dell'impiego radicale ed ideologicamente segnata.

Si tratta della contemporanea messa in discussione della funzione pubblica del servizio all'impiego, e del fondamento del diritto del lavoro: da questo punto di vista la Cgil deve rivendicare l'importanza e la positività della riforma a suo tempo introdotta con il decreto legislativo n. 469/1997 e che ha trovato con il successivo decreto legislativo n. 297/

2002 il suo definitivo completamento. Il monitoraggio dell'Isfol sopra ricordato è lì a dimostrare come sia in atto una ripresa ed una qualificazione del servizio pubblico all'impiego, che l'intervento del legislatore dovrebbe difendere e rafforzare anziché colpire con la moltiplicazione dei soggetti privati concorrenti. Pertanto, nella fase che si aprirà immediatamente dopo la pubblicazione della legge, caratterizzata dall'apertura dei tavoli regionali per la definizione dei criteri per l'accreditamento dei soggetti privati di intermediazione, sarà compito della Cgil battersi per un deciso rilancio del servizio pubblico, e per una griglia di criteri regionali per l'accreditamento fondata sull'integrazione e non sulla competizione tra pubblico e privato, ad esempio favorendo le forme di intermediazione specialistiche e settoriali rispetto a quelle di pura concorrenza con il servizio pubblico, o imponendo il necessario raccordo tra attività di intermediazione e fruizione individualizzata del diritto alla formazione ed aggiornamento delle competenze dei singoli. Tali confronti, come già accennato sopra, vanno strettamente raccordati con la verifica dell'uso dei fondi comunitari per i servizi all'impiego, anche in vista della riprogrammazione delle risorse, prevista per la fine del 2003 e finalizzata ai finanziamenti del quadriennio 2003-2007.

In generale, va segnalato come l'introduzione della somministrazione, la probabile proliferazione del ricorso all'appalto, e la maggiore facilità di cessione a terzi di pezzi di impresa configurino un sistema in cui la mercificazione della persona che lavora e dei suoi diritti compia un deciso passo avanti. La Cgil deve essere rigorosa nel ribadire la propria opposizione al progressivo venir meno del principio fondamentale del diritto del lavoro, riguardante la natura non commerciale del rapporto di lavoro. Nel momento in cui prevale la relazione commerciale (come è evidente nella somministrazione, in cui il rapporto è regolato dalle relazioni economiche delle imprese contraenti il contratto di somministrazione, o come è nel rapporto di appalto) i diritti delle persone che lavorano diventano dei costi da comprimere, le finalità e i contenuti della prestazione si trasformano in richieste del cliente, e il lavoratore si trova costretto nella tenaglia delle relazioni commerciali senza poter esprimere un « punto di vista » di pari dignità rispetto a quelli degli attori economici. Siamo alla perdita di autonomia del lavoro, e ne dobbiamo essere consapevoli.

Per questi motivi, oltre a ribadire la nostra contrarietà alla legge, la Cgil non può accedere alla trasformazione degli enti bilaterali in strumenti di intermediazione di lavoro (e di certificazione, ma di ciò più avanti nel capitolo 3), e dovrà predisporre tutto il contenzioso neces-

sario per difendere le intese sottoscritte alla base della operatività degli enti bilaterali esistenti e quindi il rispetto da parte di questi dei compiti che la contrattazione ha loro affidato; opporsi alla creazione di nuove strutture, poste in essere con la frantumazione degli strumenti di fonte contrattuale e finalizzate allo svolgimento di funzioni che la Cgil considera incompatibili con la natura generale e contrattuale del sindacato confederale. In ogni caso andrà avanzata la sfida del riscontro democratico di eventuali intese separate, e attivato il contenzioso necessario in tutti i gradi di giudizio e a tutti i livelli territoriali ove si verifichino tentativi di forzature. Dipenderà dalla nostra coerenza e dal nostro rigore, se si difenderanno la natura contrattuale della bilateralità e il rispetto delle materie che la contrattazione ha affidato ad essa.

La Cgil ha quindi di fronte una duplice esigenza, di contestazione politica dei fondamenti, di contestuale predisposizione di un progetto alternativo, ma anche e contemporaneamente di un'iniziativa quotidiana e capillare di miglioramento anche parziale delle disposizioni che entreranno in vigore. Ne risulta rafforzata la necessità di un forte coordinamento delle iniziative tra il livello nazionale e quello territoriale, senza smagliature o contraddizioni nell'operare.

## PARTE II

### **2. Le (nuove) tipologie di impiego.**

Dalla descrizione dei singoli istituti risulta evidente la scelta del Governo di operare l'abbassamento delle tutele come leva per lo sviluppo. Si tratta di ideologia, per giunta smentita dal concreto andamento del mercato del lavoro italiano in questi anni. Infatti, se fossero veri i dettami della vulgata liberista, avendo liberalizzato il contratto a termine nel 2001 ed essendo il contratto a part-time « troppo rigido », il mitico mercato avrebbe dovuto rispondere, favorendo il primo e penalizzando il secondo. È avvenuto e sta avvenendo il contrario, a dimostrazione che non è il grado relativo di compressione dei diritti la variabile determinante nelle scelte delle imprese.

L'attacco è subdolo ma profondo: si agisce su due piani.

Un primo intervento lo si ottiene equiparando tutti i livelli e le sedi contrattuali. Non a caso si elencano sempre tutti i livelli contrattuali, nazionale territoriale aziendale, come abilitati a normare sulle tipologie d'impiego, eliminando esplicitamente le norme legislative che richiedevano il necessario raccordo tra iniziativa aziendale delle rsa/rsu e

strutture territoriali del sindacato firmatario del Ccnl applicato nell'impresa. Con ciò si realizza un modello contrattuale in cui ciascun livello può smentire intese sottoscritte ad altri livelli: questa è l'anticamera dell'aziendalizzazione delle relazioni sindacali, con la fine della tematica della solidarietà confederale.

L'altro filone è quello del sostegno esplicito ad intese separate: le indicazioni nel testo sono eloquenti al riguardo, facendo i testi sempre riferimento ad intese contrattuali *tra organizzazioni*, e non *tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative*.

## 2.1. Lavoro intermittente (articoli 33-40).

La legge introduce un rapporto di lavoro caratterizzato dall'incertezza della prestazione, che dipende esclusivamente dall'atto della chiamata al lavoro da parte del datore di lavoro, e solo in via secondaria dalla disponibilità del lavoratore a farvi fronte. Infatti la prestazione è attivata dal datore di lavoro, cui il lavoratore può o meno aver garantito la risposta alla chiamata. Nel primo caso, per il lavoratore scatta: il diritto alla percezione di un'indennità di disponibilità per il periodo in cui la disponibilità sia assicurata, e l'obbligo a rispondere alla chiamata del datore di lavoro. In caso di impossibilità di risposta (es. durante una malattia sopravvenuta) il lavoratore ha l'obbligo di avvertire il datore di lavoro: diversamente ed in presenza di chiamata non corrisposta si può scindere il rapporto di lavoro, si perde il diritto all'indennità di disponibilità per quindici giorni e si può perfino, se convenuto al momento della stipula del contratto, essere obbligati a risarcire il datore di lavoro!

In parziale distinzione dal rapporto fin qui descritto, si possono attivare rapporti di lavoro intermittente riguardo ai *week end*, ai periodi natalizi e alle vacanze estive; questi rapporti non maturano alcun diritto se non in presenza di chiamata effettiva, e quindi si configurano come semplici « liste di attesa per il lavoro ».

*Per quali attività può essere richiesto il lavoro intermittente:* l'individuazione delle attività in cui è possibile assumere con lavoro intermittente è rimessa alla contrattazione collettiva o, in assenza di essa oppure dopo un periodo di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, ad apposito decreto del Ministero del lavoro.

*Per chi funziona già da subito e per cosa è vietato:* confermando che per gli svantaggiati questo Governo è particolarmente premuroso, il lavoro a intermittenza è immediatamente disponibile per i lavoratori

con più di 45 anni espulsi dal ciclo lavorativo o iscritti in mobilità e al collocamento, o per i disoccupati con meno di 25 anni. Non si potrà utilizzare il lavoro intermittente al posto di lavoratori che scioperano, in imprese che abbiano licenziato o abbiano lavoratori di pari qualifica in CIGS o in contratto di solidarietà, o che non abbiano provveduto alla valutazione dei rischi in base al decreto legislativo n. 626/1994.

*Come si svolgerà il rapporto a intermittenza:* il contratto dovrà essere in forma scritta, indicare il periodo di preavviso tra la chiamata e l'inizio della prestazione, che non potrà essere inferiore ad «un giorno lavorativo», le causali del rapporto, il luogo di lavoro, le condizioni economiche e normative (che non dovranno essere meno favorevoli di quelle in vigore per i dipendenti a tempo indeterminato), l'eventuale indennità di disponibilità (su cui vedi punto successivo). Al lavoratore spetteranno in proporzione al lavoro svolto le mensilità supplementari, le ferie, la malattia, l'infortunio, la maternità, i congedi parentali, ecc.

*Indennità di disponibilità:* l'indennità spetta *soltanto* nel caso si sia assicurato di rispondere alla chiamata del datore di lavoro.

La misura è definita dalla contrattazione, in sua assenza dal citato decreto ministeriale, è aggiornata periodicamente; è fruibile anche per quote orarie. L'indennità non ha alcuna efficacia per nessun istituto di legge o di contratto, il lavoratore può integrare con versamenti volontari fino a valori convenzionali fissati in un ulteriore decreto ministeriale. I versamenti previdenziali sull'indennità di disponibilità si fanno sull'effettivo ammontare dell'indennità, *a prescindere dalle norme sui minimi contributivi*.

Va anche segnalato che i versamenti volontari riguardano «i periodi in cui [i lavoratori] abbiano percepito una retribuzione inferiore rispetto alla retribuzione convenzionale, ovvero abbiano usufruito dell'indennità di disponibilità», concetto non chiarissimo, che può significare sia una deroga implicita al principio di parità di trattamento, sia la definizione per legge di valori retributivi diversi rispetto a quelli di fonte contrattuale.

*Computabilità del lavoratore intermittente:* per il raggiungimento delle soglie della legge n. 300 o degli ammortizzatori sociali, fanno fede le ore di ricorso a simili rapporti realizzatesi «nell'arco di ciascun semestre» (frase poco chiara: si calcola il monte ore complessivo, e lo si aggiorna ogni sei mesi? Crescerà il lavoro in amministrazione...).

*Sostegno all'autonomia contrattuale:* la versione finale del decreto

ha introdotto una disposizione, qui e in altri punti del testo, che ipotizza una convocazione delle organizzazioni sindacali e datoriali da parte del Ministero *entro cinque giorni dopo l'entrata in vigore della legge*, per verificare la possibilità di uno o più accordi interconfederali di regolamentazione della materia e di gestione della fase transitoria. In caso di mancato accordo, o trascorsi quattro mesi dalla convocazione, il Ministero interverrà con proprio decreto, « tenendo conto dell'eventuale accordo, e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate ».

## 2.2. Giudizio della Cgil e primi indicazioni operative.

Di tutte le misure riguardanti le tipologie d'impiego, il concetto stesso di lavoro a chiamata è il più inaccettabile: si trasforma infatti il lavoratore in appendice dell'attività produttiva, negando di fatto il disposto dell'articolo 36 della Costituzione. Ne consegue che la contrattazione dovrà avere come obiettivo la sostanziale cancellazione di questa tipologia. Sapendo di avere a che fare, qui come altrove, con disposizioni di legge in parte immediatamente esigibili dalle imprese, e su cui quindi la contrattazione dovrà penare per incidere.

Si presentano difficoltà interpretative rispetto alla proporzionalità di molti istituti. Ad esempio cosa significa proporzionalità in caso di malattia? Riduzione proporzionale del periodo indennizzabile, o del periodo di comporto? Riduzione dell'indennità economica? E ancora: i periodi di maternità e di congedi parentali, come si proporzionalizzano, essendo alcuni definiti di « astensione obbligatoria », ed essendo altri del tutto casuali rispetto all'effettiva scelta della persona di ricorrervi? Varrà il criterio delle ore prestate nell'anno precedente come riferimento?

Ancora: il preavviso di chiamata di « almeno un giorno lavorativo » cosa significa concretamente? Sono otto ore, sono ventiquattro ore, è il primo turno del giorno successivo e l'avviso è sufficiente che arrivi al lavoratore entro la sera? Maggiore precisione sarebbe stata utile in proposito.

Riguardo al comportamento da tenere al momento dell'eventuale convocazione e del successivo confronto sindacale, è opinione della Cgil che si debba far vivere anche in quel contesto la nostra contrarietà all'istituto, oltretutto le obiezioni di merito qui accennate. Si noti anche l'accento alla possibilità di accordi separati poi « recepiti » dal decreto ministeriale, come già accaduto sui contratti a termine o sui contratti di emersione: qui si ricorre ad una formulazione ancora più scorretta,

riferita ad opinioni prevalenti « in ciascuna delle due parti interessate »: va notato che si sta parlando di un possibile accordo interconfederale, in cui « le parti » sono *le organizzazioni partecipanti al negoziato*, e nessuna organizzazione può abdicare alle proprie prerogative. In assenza di una regola sulla rappresentanza nell'impiego privato, cosa significa « opinione prevalente »?

In generale, rispetto all'enfasi con cui si sottolineano i numerosi rinvii alla contrattazione collettiva, vale qui notare come il ricorso alla contrattazione sia sempre condizionato ad un futuro intervento ministeriale, e quindi si configuri come un riconoscimento di autonomia quantomeno condizionata.

Riprendendo le indicazioni operative, si propone di stabilire in contrattazione che ai fini della copertura di periodi di particolare intensificazione lavorativa, o di assenze programmate, la priorità vada accordata ad altri strumenti meno intrinsecamente precari, come il ricorso al lavoro supplementare dei part-time o al contratto a termine con diritto di precedenza. Il ricorso al lavoro intermittente deve essere messo esplicitamente in coda, individuando nell'assenza di risposte positive da parte di quelle due popolazioni la condizione non eludibile per il ricorso all'istituto. Nel caso si dovesse ricorrere al lavoro intermittente, va assolutamente evitata qualsiasi menzione di provvedimenti risarcitori in caso di mancata risposta, e va introdotto il principio del consolidamento progressivo nel contratto delle ore svolte nell'arco di un determinato periodo (ad es., se il mio contratto prevede che io possa essere chiamato nel *week end*, e l'evento si verifica in modo non occasionale, l'anno successivo il mio contratto si trasforma in contratto a part-time verticale stabile e continuativo). Sempre nell'ipotesi di ricorso all'istituto solo in assenza di risposte positive da parte degli altri strumenti, va garantita la quantificazione in almeno ventiquattro ore del preavviso, il diritto alla fruizione di tutti gli elementi economici in vigore nell'impresa, e la fruibilità dei diritti sindacali per questi lavoratori.

### **2.3. Lavoro ripartito (articoli 41-45).**

Si può lavorare in coppia, sulla base di un *unico rapporto di lavoro*. Ciascun lavoratore stabilisce con l'altro la quantità di lavoro che svolgerà, e sarà retribuito in conseguenza. Lo stesso dicasi per la proporzionalità degli istituti differiti (il testo non cita la maternità: sarà una dimenticanza o in quel caso si applica la legge integralmente per entrambi?).



Il venir meno della disponibilità di uno dei lavoratori a proseguire il rapporto determina *automaticamente* il licenziamento anche dell'altro, a meno che il datore di lavoro offra al lavoratore rimasto di restare in azienda con un « normale » rapporto di lavoro, anche a part-time. L'impedimento di entrambi i lavoratori autorizza il datore di lavoro a sciogliere il vincolo contrattuale per entrambi.

I lavoratori a coppia hanno diritto a partecipare a dieci ore di assemblea retribuita.

Sul versante previdenziale, i contributi sono versati per ciascun lavoratore sulla base delle ore effettivamente svolte nel corso del mese, a prescindere dai minimali contributivi previsti per la generalità dei lavoratori.

#### **2.4. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

La rapida descrizione dell'istituto avrà chiarito a sufficienza la probabile scarsissima utilità di normative simili, ma anche la pericolosità di alcune di esse: basti pensare al potere ricattatorio del datore di lavoro nei confronti del « secondo » lavoratore ai fini della permanenza di quest'ultimo nell'impresa. Oppure alla distinzione di questi lavoratori rispetto ai loro colleghi riguardo ad un istituto tipico del diritto del lavoro come il diritto di assemblea.

La Cgil è convinta che i veri obiettivi di Governo delle flessibilità di un'organizzazione del lavoro siano da individuarsi nella ricerca del consenso dei lavoratori, nel loro coinvolgimento e non nell'acutizzarsi dei poteri gerarchici dell'impresa sui singoli.

Da questo punto di vista, la contrattazione dovrà decisamente superare il potere discriminatorio del datore di lavoro, stabilendo ad esempio che in caso di dimissioni di uno dei lavoratori coobbligati sia fatto obbligo al datore di lavoro di offrire la possibilità al secondo lavoratore di trasformare il suo rapporto, vuoi a part-time vuoi a tempo indeterminato.

Ma ci sono anche molti altri ambiti in cui la contrattazione dovrà intervenire, ad esempio rispetto ai diritti di tutti e due i lavoratori coobbligati in caso di malattia, infortunio, ecc. dell'altro: è evidente infatti che la legge, paradossalmente, dice *troppo poco* rispetto alle conseguenze di questi eventi sia del lavoratore colpito che di quello « residuo ». Si comprenderà facilmente, sviluppando con attenzione questi ragionamenti, che il costo complessivo di un istituto di questo genere potrebbe addirittura essere superiore di un banale ricorso a più contratti a part-time.

## 2.5. Lavoro a tempo parziale.

Dovendo affrontare un rapporto sul quale il legislatore era intervenuto più volte nel corso degli ultimi anni, si è scelto qui di manomettere i testi preesistenti. L'illustrazione sarà pertanto articolata per singoli argomenti:

1. *Titolarità*: due le modifiche rilevanti. Innanzitutto la contrattazione è esplicitamente subordinata alle clausole che le parti del rapporto stabiliscono (cioè il lavoratore a tempo parziale e il suo datore di lavoro). Secondariamente, tutti i livelli contrattuali e gli attori negoziali collettivi sono abilitati a normare, senza alcuna gerarchia o raccordo.

2. *Part-time a termine*: si superano i divieti, che soltanto la contrattazione collettiva poteva rimuovere, ad attivare contratti a termine a part-time per le causali non sostitutive.

3. *Lavoro supplementare*: per il solo part-time orizzontale. La prestazione non è più volontaria, ma dovuta nei limiti dei tetti stabiliti dalla contrattazione collettiva; si dice che il rifiuto non determina il licenziamento, ma si cancella il precedente divieto alla irrogazione di provvedimenti disciplinari. Viene cancellata la norma che conferiva alla contrattazione la possibilità di retribuire con maggiorazione forfettaria l'ora di supplementare in modo da tener conto dell'incidenza degli istituti differiti. Si rinvia genericamente alla contrattazione per stabilire « le conseguenze » del superamento del tetto posto allo svolgimento del supplementare, cancellando il diritto alla maggiorazione di almeno il 50 per cento.

4. *Clausole elastiche*: anziché poter disporre soltanto sulla collocazione oraria della prestazione, adesso le parti del contratto possono disporre, nel caso del part-time verticale o misto, anche della durata della prestazione. Sparisce il diritto al ripensamento. Nulla si dice riguardo alle maggiorazioni economiche da definire, sostituite genericamente con « specifiche compensazioni » demandate alla contrattazione collettiva. Il preavviso in caso di esercizio della clausola elastica è fissato in almeno « due giorni lavorativi » (erano dieci per legge, la contrattazione poteva abbassarli fino a due, e valgono qui le considerazioni in proposito già svolte sul lavoro intermittente). La sottoscrizione di un patto con clausola elastica può avvenire, su richiesta del lavoratore, con l'intervento della rsa/rsu. Il rifiuto alla sottoscrizione non può essere motivo di licenziamento (ma sparisce il divieto di provvedimento disciplinare).

5. *Diritti sindacali*: si generalizza la modalità di computo del

lavoratore part-time in modo proporzionale alle ore svolte, anche ai fini della determinazione del monte ore di permessi sindacali.

6. *Fonti del diritto e contenzioso*: si generalizza il principio del pagamento di una multa in caso di utilizzo scorretto del part-time, senza mai prospettare misure più incisive, e sempre facendo del patto individuale la fonte del diritto.

7. *Part-time e patologie tumorali*: con norma del tutto nuova, si stabilisce la possibilità di un passaggio a part-time di durata temporanea per lavoratori la cui capacità lavorativa sia risultata ridotta in conseguenza di patologie tumorali curate ricorrendo a « terapie salvavita ». Il ritorno al regime a tempo pieno è conseguenza della sola richiesta del lavoratore.

## 2.6. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.

Con riferimento al lavoro a tempo parziale, istituito normato da lungo tempo sia dalla legge che dalla contrattazione collettiva, vi è un rischio relevantissimo di deregolazione dell'equilibrio tra contrattazione individuale e normative collettive che deve essere alla base dell'istituto.

La sostanziale obbligatorietà della prestazione supplementare è delicatissima sul piano della costituzionalità, dato che sembrerebbe violare il principio del rispetto della volontà delle parti che è alla base di tutta la giurisprudenza sul part-time! Inoltre, e sul piano pratico, la sostanziale obbligatorietà del supplementare determinerà probabilmente una tendenza delle imprese a privilegiare assunzioni a part-time « bassi », con poche ore, da cui far scaturire una spinta al lavoro supplementare che l'impresa potrà governare contrapponendo i singoli lavoratori e ottenendo per questa via il massimo di flessibilità organizzativa al minor prezzo. Su questo tema occorrerà agire per:

- porre grande attenzione al livello minimo della prestazione (almeno 16-18 ore settimanali);
- ripristinarne quindi la volontarietà piena, senza ricorso a provvedimenti disciplinari in caso di rifiuto di prestazione;
- difendere le norme esistenti riguardo alla possibilità di retribuire le ore di supplementare con maggiorazione forfettaria a compensazione degli istituti differiti; questo istituto è di natura del tutto differente dalla tradizionale maggiorazione dello straordinario, e pertanto non si potrà applicare ad esso il principio per cui « la maggiorazione maggiore assorbe la minore », ma si dovranno sommare;

- garantire il consolidamento nell'orario contrattuale delle ore di supplementare svolte in modo non occasionale (da fare al 2° livello);
- introdurre una maggiorazione aggiuntiva in caso di superamento del tetto;
- clausole elastiche: ripristinare l'esecutività delle disposizioni solo in caso di accordo sindacale, e non solo di consenso individuale;
- clausole « in aumento »: equiparare queste prestazioni al lavoro supplementare, con conseguente vigenza delle norme sopra descritte per questo istituto (volontarietà, consolidamento, maggiorazione al superamento del tetto);
- clausole « flessibili »: maggiorazione di base, alla firma della clausola, più maggiorazione per ogni ora svolta al di fuori dell'orario di riferimento;
- reintrodurre il diritto al ripensamento e conseguente ripristino dell'orario « base », in caso di comprovate esigenze (dopo un periodo da garantire all'impresa? Con un preavviso minimo?);
- l'inserimento del part-time nell'organizzazione del lavoro, con possibilità di flessibilità collettiva di prestazione (cfr. gli accordi di Unicoop Toscana su barriera casse, o Autogrill): questa è la vera risposta positiva alle esigenze delle imprese di governare il ciclo flessibile dell'organizzazione del lavoro, in alternativa al lavoro intermittente, più efficace del lavoro a coppia, e attenta ai diritti delle persone.

## **2.7. Apprendistato e contratto di inserimento (articoli 47-60).**

### **2.7.1. Apprendistato.**

Il rapporto di apprendistato subisce una frantumazione in tre fattispecie: l'apprendistato per il conseguimento del diritto/dovere all'istruzione, l'apprendistato professionalizzante, l'apprendistato per il conseguimento del diploma, e dell'alta formazione. Però, in modo non troppo chiaro, si confermano le vigenti disposizioni « fino alla regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto », che presumibilmente significa fino all'avvenuta regolazione da parte delle regioni dei requisiti formativi.

Il primo rapporto è previsto per chiunque abbia da 15 a 18 anni, il secondo per chi abbia da 18 a 29 anni, il terzo per chi abbia più di 17 e fino a 29 anni.

Il rapporto vale per tutti i settori e tutte le qualifiche.

L'apprendistato per il conseguimento del diritto/dovere all'istru-

zione dura fino a tre anni, e la sua durata è determinata sia dalla qualifica da conseguire, che dai crediti formativi posseduti, che ancora dal bilancio di competenze convenuto con i servizi all'impiego: ne deriva una sostanziale indeterminatezza della durata del rapporto, che di fatto è individuale.

L'apprendistato professionalizzante è compreso tra un minimo di due ed un massimo di sei anni, quello per il conseguimento del diploma è conferito alle determinazioni regionali. Si potranno sommare i periodi di apprendistato per il conseguimento del diritto/dovere all'istruzione e quello professionalizzante, nei limiti dei sei anni. La previsione di legge è quantomeno poco chiara, in quanto non si comprende se in quel caso si dia corso a due rapporti di apprendistato successivi, oppure ad uno unico con una « stazione intermedia ». La questione non è di poco conto, basti pensare al conseguimento della qualifica professionale, che dovrebbe essere lo scopo di qualsivoglia rapporto di apprendistato, e alle connesse facilitazioni contributive per l'impresa. La legge è assolutamente carente e generica al riguardo e sarà necessario attendere ulteriori precisazioni.

L'inquadramento professionale dell'apprendista sarà di due livelli contrattuali inferiore al corrispondente lavoratore qualificato, e non si potrà retribuire l'apprendista a cottimo.

Il rapporto tra apprendisti e qualificati non potrà essere superiore a 1:1, continuando a mantenersi l'equivoco di considerare genericamente *tutti* i rapporti di lavoro qualificati, senza fare attenzione al raccordo tra le aree professionali e i percorsi professionali da conseguire da parte degli apprendisti (per cui ad es. i lavoratori dell'amministrazione concorrono a formare la base su cui calcolare gli apprendisti tornitori da assumere).

La formazione sarà di almeno 120 ore di formazione formale, da svolgersi sia all'interno che all'esterno dell'impresa.

I contenuti formativi sono rimessi alle determinazioni regionali, d'intesa con i Ministeri del lavoro e dell'istruzione e con le parti sociali nazionali. Gli enti bilaterali potranno concorrere a definire le modalità di fruizione della formazione. I risultati conseguiti (qualifica) saranno registrati sul libretto formativo del lavoratore.

Gli apprendisti non concorrono al raggiungimento delle soglie previste dalla Legge (articolo 18 o ammortizzatori sociali).

Al termine del rapporto il datore può risolverlo; durante lo svolgimento è necessaria una giusta causa.

### **2.7.2. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

La semplice descrizione sommaria dell'istituto dell'apprendistato rende chiaro lo stravolgimento operato. Da un lato si intreccia l'apprendistato con la riforma Moratti, determinando quindi una selezione precoce tra chi potrà completare il ciclo di istruzione e chi dovrà andare a lavorare presto, e si formerà lavorando. Dall'altro si prolunga fino all'incredibile durata di sei anni un rapporto che dovrebbe tendere all'acquisizione di competenze trasversali e specifiche. Dell'astrusità della sommatoria dei rapporti si è già fatto cenno.

La retribuzione è significativamente inferiore al lavoratore qualificato, la formazione esterna, prescritta dalla legislazione precedente come condizione per i benefici contributivi, è ora indifferentemente erogabile dentro o fuori l'azienda, con evidente perdita delle competenze trasversali che sono il vero patrimonio che il lavoratore può far fruttare in un mercato sempre più turbolento.

Il conferimento dei contenuti formativi alle regioni può determinare una proliferazione di standard, e un'ulteriore difficoltà alla trasferibilità delle competenze acquisite. Non risulta chiara, poi, la fruibilità delle 120 ore di formazione aggiuntiva per gli apprendisti minorenni per il conseguimento dell'obbligo formativo di cui al DPR n. 257/2000.

Spicca inoltre, a fronte di un prolungamento notevole della durata, l'assenza di ogni diritto, in primo luogo alla copertura economica della malattia e dell'infortunio.

L'azione della Cgil dovrà svolgersi su due piani: nei confronti regionali e nazionali sui requisiti formativi che dovranno essere assicurati in tutto il territorio nazionale, e sul piano contrattuale, puntando a ridurre la durata, conquistare i diritti minimi (malattia ed infortunio), migliorare le condizioni economiche.

### **2.7.3. Contratto di inserimento.**

Al posto dei contratti di formazione/lavoro si introduce il nuovo istituto dei contratti di inserimento al lavoro, destinato all'inserimento e reinserimento di fasce particolari del mondo del lavoro:

- giovani da 18 a 29 anni (in concorrenza con gli apprendisti!);
- disoccupati di lunga durata da 29 a 32 anni;
- lavoratori oltre i 50 anni, espulsi dall'attività lavorativa;
- donne, qualora il rapporto nel territorio sia tale da registrare un tasso di occupazione femminile inferiore del 20 per cento a quello maschile, oppure un tasso di disoccupazione femminile superiore del

10 per cento a quello maschile (lo stabilisce il Ministero del lavoro, ma chi starà appresso alle evoluzioni dei dati?);

— disabili gravi, fisici e psichici.

Possono assumere con questo contratto:

— tutte le imprese private, i loro gruppi e i consorzi;

— enti di ricerca, pubblici e privati;

— fondazioni;

— società sportive, professionali, socio-culturali;

— organizzazioni sindacali e di tendenza.

La durata del rapporto va da un minimo 9 mesi a un massimo 18. Il rapporto non è ripetibile « tra le stesse parti » (sarà facile aggirare questo divieto, in caso di imprese collegate, per cui ci si potrà « spostare » da un'impresa ad un'altra...).

È possibile, l'inquadramento fino a due livelli inferiore rispetto al lavoratore di pari funzione. È prevista l'esclusione dal computo per le soglie previste per Statuto dei lavoratori e ammortizzatori sociali.

Durante il contratto l'impresa deve sottoscrivere un progetto individuale di formazione mirata, ricorrendo anche a *tutor* per la sua implementazione.

La legge prevede anche un rinvio alla contrattazione per la definizione dei casi di ricorso alla copertura da parte dei fondi interprofessionali di formazione, il che contrasta con le disposizioni dei vigenti statuti dei fondi interprofessionali già approvati dal Ministero del lavoro. In caso la contrattazione collettiva non abbia provveduto a normare in proposito entro cinque mesi dall'entrata in vigore della legge, il Ministero del lavoro convoca le parti e, in caso di perdurante impossibilità di accordo, emette un decreto « tenendo conto (...) delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate » (su cui vedi commenti all'identica formulazione al lavoro intermittente).

Al momento della richiesta da parte dell'impresa, questa dovrà dimostrare di aver mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei contratti attivati nei precedenti 18 mesi. Da tale computo sono esclusi i lavoratori dimessisi, coloro i quali non hanno voluto accettare la proposta della conferma, e altri quattro contratti (norma del tutto immotivata, eccetto che per il puro favore all'impresa scorretta che essa esprime).

Le venti agevolazioni per i cfl sono confermate per tutte le categorie di lavoratori cui è possibile attivare il contratto di inserimento, ad eccezione dei giovani fino a 29 anni.

Nelle norme finali è confermata per il Pubblico Impiego la vigente normativa per i cfl.

#### **2.7.4. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

Con riferimento al contratto di inserimento va innanzitutto sottolineata la contraddizione fra l'esclusione del Pubblico Impiego affermata all'articolo 1, comma 2, e l'inclusione di soggetti pubblici, quali gli enti di ricerca, le fondazioni, tra coloro che possono ricorrere a questo istituto; inoltre la conferma dei cfl per il Pubblico Impiego dovrebbe coesistere, almeno per le due fattispecie sopra richiamate, con la possibilità di attivare i contratti di inserimento, cosa davvero confusa e contraddittoria.

L'istituto presenta elementi di grave precarizzazione, a cominciare dal sottoinquadramento, per continuare con l'assenza di vincoli effettivi alla conferma in servizio. Al riguardo va duramente stigmatizzata la norma che prevede la possibilità per l'impresa di sottrarre al computo del 60 per cento di lavoratori confermati ai fini di una nuova possibilità di ricorrere allo strumento. È un esempio, certamente non eclatante, di un'aggressione alla certezza del diritto del lavoro.

La Cgil dovrà operare nella contrattazione affinché si pongano correttivi a queste norme, inserendo il vincolo del 60 per cento senza scappatoie, migliorando le condizioni economiche e normative dei lavoratori assunti a contratto di inserimento, rivendicando il confronto aziendale sui contenuti della formazione da impartire.

Sul carattere fittizio del ricorso alla contrattazione e sulle insidie dietro alle formulazioni usate, si rinvia ai commenti sul lavoro intermittente.

#### **2.8. Lavoro a progetto e lavoro occasionale.**

Collaborazioni coordinate e continuative dovranno poter essere ricondotte ad « un progetto, un programma o a fasi di essi »; da questo obbligo sono esentate soltanto alcune particolari categorie di soggetti (art. 61). Il lavoro a progetto è a durata determinata o determinabile e non saranno più possibili collaborazioni a durata indeterminata.

Per i lavoratori a progetto i compensi saranno quelli « vigenti per il lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto » (si intende l'impresa o il territorio? Il testo non è chiaro in proposito). Il rapporto si estingue al compimento del progetto, salva sempre la possibilità per ciascuna delle parti di recedere anticipatamente per giusta causa o



perché diversamente stabilito nel contratto individuale. Il rapporto si sospende in caso di malattia, infortunio e maternità, senza corresponsione del corrispettivo. Il rapporto si estingue al superamento del trentesimo giorno di assenza per malattia o infortunio in caso di rapporto a durata determinabile, o al superamento del sesto della durata in caso di durata determinata.

In caso di maternità il rapporto è sospeso per 180 giorni. Durante la maternità vale l'integrazione da parte dell'INPS secondo le disposizioni attualmente in vigore, definite all'articolo 64 del TU sulla maternità (decreto legislativo n. 151/2001).

Al lavoratore a progetto spetta il riconoscimento delle invenzioni realizzate, e il diritto di prelazione in caso di loro sfruttamento economico.

Per tutti i diritti qui descritti sono possibili rinunzie e transazioni, in sede di certificazione del rapporto (di cui al capitolo 3).

In caso di mancanza di un progetto cui fare riferimento, il rapporto si converte in rapporto subordinato a tempo indeterminato, ma al giudice è impedito di sindacare le ragioni riguardanti le scelte tecniche, organizzative o produttive che restano nella esclusività del committente.

Per le collaborazioni esistenti nulla cambia fino alla loro scadenza o, comunque, per l'anno successivo all'entrata in vigore delle nuove norme. Quest'ultimo lasso di tempo può anche essere prolungato tramite intese aziendali con le rsa/rsu.

### **2.8.1. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

L'enfasi mediatica sulla scomparsa delle collaborazioni coordinate e continuative è indubbiamente eccessiva, tanto è vero che la stessa scomparsa è tutt'altro che sicura ed immediata: i tempi per trasformare le collaborazioni « finte » in lavoro a progetto sono stati allungati a discrezione del committente che può forzare un consenso da parte delle rsa/rsu facendo leva sulla possibile perdita di lavoro da parte dei co.co.co. operanti nell'impresa. Non a caso si è scelto di escludere le organizzazioni sindacali territoriali dalla titolarità dell'intesa, per scaricare sui rappresentanti sindacali aziendali il ricatto implicito nella scelta « allungamento dei tempi o licenziamento dei vostri colleghi ».

Ma lo stesso quadro a regime presenta significative possibilità per i committenti di interpretare in modo riduttivo ed elusivo il vincolo del collegamento della collaborazione ad un progetto, programma o fase di

esso: essendo il committente l'unico a definire il contenuto del progetto, o della fase di esso conferita al collaboratore non ci sarà modo per contestare, da parte del collaboratore, la natura fraudolenta dell'identificazione del progetto. Da questo punto di vista va invece rilanciata una prassi sindacale che punti ad ottenere in contrattazione il vincolo del confronto preventivo sulle scelte di conferire a terzi parti del ciclo produttivo. Qui si ripresenta il tema del ruolo della rsu dell'impresa committente per analizzare preventivamente ragioni, contenuto e durata dei progetti. Inutile dire del legame tra questi terreni e quelli della formazione continua e dell'aggiornamento del personale. Si segnala che qui si porrebbero le basi per un lavoro effettivamente comune fra le rappresentanze di categoria e Nidil. In particolare si propone di:

- garantire, nell'articolazione del sistema dei diritti d'informazione, che il ricorso al lavoro a progetto sia preceduto da adeguato confronto con la rsa/rsu, eventualmente con la presenza di Nidil e della struttura sindacale territoriale;

- garantire informazione periodica sulle tipologie di ricorso, loro durata e prossime scadenze;

- prevedere la impossibilità di ricorso al lavoro a progetto per attività ripetitive, manuali e d'ordine.

Per quanto riguarda le condizioni specifiche da garantire ai lavoratori a progetto, va evidenziata la necessità di operare sul lato delle tutele, in particolare in tema di malattia ed infortunio, sulle garanzie di aggiornamento e qualificazione professionale, e sull'attestazione dei compensi almeno al livello pari al costo contrattuale del corrispondente lavoratore subordinato.

### **2.8.2. Lavoro accessorio (con voucher).**

Sulla base di alcuni esempi europei e di qualche sperimentazione svolta in Italia, la legge ha introdotto la possibilità di ricorrere per alcune attività e per alcune tipologie di soggetti svantaggiati al lavoro pagato con un sistema simile a quello dei *ticket restaurant*. Un'agenzia emetterà dei buoni, che potranno essere acquistati presso tabaccherie, edicole, ecc., e serviranno a pagare le prestazioni di persone svantaggiate (disoccupati, extracomunitari alla ricerca di un lavoro, casalinghe, studenti, pensionati) riguardanti attività particolari (lavori domestici, ripetizioni scolastiche, pulizie e lavoro di cura). Il costo di un'ora/ticket è pari a 7,5 euro, di cui 5,8 euro è la retribuzione che sarà pagata

dall'agenzia al lavoratore, 1,5 euro i versamenti contributivi per INPS e INAIL, e 0,2 l'aggio dell'agenzia. I lavoratori interessati non pagheranno altre tasse né contributi, purché non lavorino più di trenta giorni nell'anno anche per più committenti, e percepiscano meno di 3 mila euro. Essi potranno iscriversi in liste apposite nei centri per l'impiego e presso i nuovi soggetti privati del mercato del lavoro, e potranno ricevere a loro spese una tessera che certifichi il loro stato.

### **2.8.3. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

Il sistema approntato in materia di lavoro occasionale di tipo accessorio risente di lacune molto serie, a cominciare dai requisiti che deve avere l'agenzia che emetterà i buoni e dovrà poi onorarli, dal sistema di garanzia pubblica in caso di frodolenze, fino alle definizioni delle attività lavorative in cui sia possibile ricorrere a questo tipo di pagamenti: il testo parla infatti di « piccoli lavori domestici, compresa l'assistenza domiciliare a bambini, anziani e portatori di handicap », o di « piccoli lavori di giardinaggio, compresa la pulizia di edifici e monumenti », espressioni palesemente contraddittorie e poco chiare.

Senza condividere l'enfasi con cui il Governo sostiene che il provvedimento in questione sia la vera strategia per risolvere il problema del sommerso, è possibile che nei confronti delle famiglie e del lavoro domestico si possano determinare effetti positivi, ma resta in ogni caso la necessità di eliminare le lacune e le ambiguità evidenziate. Non solo: le limitazioni temporali e reddituali per « beneficiare » di questi rapporti impongono un quesito, non sciolto dal testo, su cosa capiti se, nel corso dell'anno fiscale, si superano i trenta giorni di lavoro o i 3 mila euro di reddito. Segno di una crudeltà inutile è, poi, la sottolineatura della natura economica onerosa del rilascio della tessera magnetica di iscrizione alle liste speciali: peraltro la disposizione cozza con il principio della gratuità delle prestazioni verso i lavoratori, ed inoltre impone alle strutture pubbliche territoriali degli obblighi che solo esse, in base al Titolo V della Costituzione, hanno il potere di assumere.

### **2.9. Socio-lavoratore (indicazioni operative).**

Un punto immediatamente operativo della legge n. 30/2003, senza bisogno di decreto attuativo, è quello relativo alla disciplina del rapporto di lavoro del socio-lavoratore. Qui siamo in presenza di una fase assai diffusa di confronti in corso con le cooperative per la definizione

dei regolamenti. Probabilmente va affinato il senso di tali confronti, in rapporto con quanto previsto dal decreto attuativo della legge n. 30 riguardo al ruolo della certificazione rispetto al deposito dei regolamenti. Va fatto ogni sforzo per mantenere nei regolamenti il rispetto dei contenuti economici e normativi dei Ccnl di riferimento, anche facendo leva sulle regole per la concessione degli appalti pubblici: si può fare riferimento al decreto legge n. 210/2002, poi convertito in legge n. 266/2002, in cui si vieta ad ogni impresa in emersione la partecipazione agli appalti pubblici (che altro è la possibilità di non applicazione dei Ccnl ai soci se non un'evasione contrattuale?); insomma far esplodere anche conflitti di fonti legislative governative.

In caso di contenzioso venutosi a determinare in sede di confronto sul regolamento, va immaginato un contenzioso da indirizzare anche nei confronti dell'eventuale certificazione da parte della commissione provinciale presso la DPI, contestandone anche la legittimazione a certificare:

— *giuridicamente* proseguire nel porre avanti al giudice del lavoro i contenziosi derivanti dalla natura di dipendente del socio, sostenendo un'interpretazione dell'articolo 9 della legge n. 30 che non cancella definitivamente la vecchia legge n. 142/2001 nel riconoscimento in capo al socio di un « ulteriore » rapporto con la cooperativa, aggiuntivo a quello mutualistico; di qui dedurre che, se trattasi di ulteriore rapporto, esso deve essere comunque distinto da quello mutualistico, e quindi, se trattasi di lavoro dipendente, i contenziosi non possono che essere definiti in sede di giudice del lavoro;

— *politicalmente* sfidare le associazioni cooperative che hanno dichiarato la loro non volontà di applicare le modifiche eventuali all'articolo 18 legge n. 300/1970, chiedendo loro di non applicare le novità rispetto alla legge n. 142/2001, o comunque di misurarsi con noi *prima* del deposito del regolamento interno alla Direzione provinciale del lavoro, affermando noi l'applicazione integrale dei Ccnl per i soci lavoratori.

### PARTE III

#### 3. La certificazione.

Un terzo segmento del decreto attiene alla certificazione dei contratti di lavoro.

### 3.1. La certificazione e il ruolo del sindacato (articoli 75-84).

La descrizione delle tipologie d'impiego svolta nel capitolo 2 ha evidenziato l'enorme proliferazione di nuove fattispecie d'impiego, e la profondità dei cambiamenti introdotti anche in rapporti consolidati (part-time o apprendistato). È quindi al fine di ridurre il possibile contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro che il legislatore ha introdotto qui uno strumento nuovo quale la certificazione dei rapporti di lavoro.

La facoltà di svolgere quest'attività spetta a:

- 1) gli enti bilaterali, a livello territoriale e nazionale, da subito;
- 2) le Direzioni provinciali dell'Impiego, dopo un decreto ministeriale che le abiliterà a farlo;
- 3) le province;
- 4) le Università pubbliche e private, limitatamente a rapporti attivati con docenti di diritto del lavoro ed in base ad un decreto ministeriale successivo.

I soggetti abilitati possono anche convenzionarsi tra loro per unificare le attività.

L'attività di certificazione può riguardare i rapporti previsti da questa legge (quelli esaminati nel capitolo 2), nonché quelli di associazione in partecipazione (articoli 2549-2554 del c.c.).

L'attività di certificazione potrà riguardare anche i regolamenti interni delle cooperative e le distinzioni tra somministrazione ed appalto (vedi *infra*).

Le commissioni di certificazione sono anche abilitate a certificare le rinunzie o transazioni che le parti del contratto possono convenire al momento della costituzione del rapporto!

Un contratto di lavoro certificato ha pieno valore giuridico ed esplica i suoi effetti anche verso terzi (ad esempio l'INPS).

Con riferimento alla procedura da seguire si deve innanzitutto dire che è volontaria. Dopodiché le parti del contratto (il futuro datore di lavoro e il futuro lavoratore) devono produrre un'istanza congiunta verso la Commissione di certificazione dell'organismo cui hanno deciso di rivolgersi ed iniziano così l'*iter* di certificazione. La Commissione di certificazione deve informare la Direzione provinciale del lavoro che a sua volta informa gli altri soggetti interessati (INPS, INAIL, fisco, servizi all'impiego, ecc.), chiedendo loro se hanno rilievi da fare alla bozza di contratto da certificare. Il procedimento deve concludersi entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza da parte delle parti del contratto. La certificazione

così ottenuta deve essere motivata e specificare gli effetti civili, amministrativi, previdenziali e fiscali. Essa dovrà indicare anche a chi rivolgersi, in che termini, per eventuali contestazioni.

Ci si può opporre alla certificazione in tre casi:

— « per vizi del consenso », ossia per estorsione del consenso. Curiosamente il testo dice che devono essere « le parti » ad impugnare l'atto di certificazione, cosa che appare quantomeno dubbia possano fare insieme il datore di lavoro e il lavoratore;

— « per erronea qualificazione del contratto »: in questo caso il giudice, se ravvede un'erronea qualificazione del rapporto ad opera della commissione di certificazione, ne modifica la natura fin dal primo giorno di vigenza del rapporto;

— « per difformità tra quanto certificato e quanto concretamente realizzatosi nel rapporto »: in questo caso il giudice dovrà individuare il momento in cui sia collocabile la difformità rispetto alla certificazione, e disporre la trasformazione del rapporto a partire da quel momento.

Il testo dispone anche la possibilità di ricorso al TAR « per violazione di provvedimento o per eccesso di potere », che farebbe pensare siano possibili ricorsi anche sul tipo di procedura seguita dalla commissione di certificazione. Ma il punto richiede ulteriori approfondimenti, fermo restando la natura economica assai onerosa dei ricorsi amministrativi e i tempi non veloci della giustizia amministrativa.

Prima di poter andare dal giudice, è obbligatorio tentare una conciliazione presso l'organismo che ha certificato inizialmente il rapporto. Il testo non dice nulla sulla durata del tentativo di conciliazione: attualmente per le vertenze di lavoro è di 60 giorni (decreto legislativo n. 80/1998).

Il giudice può valutare anche il comportamento delle parti durante la fase di conciliazione.

I componenti delle commissioni di certificazione possono assistere le parti del contratto, ad esempio riguardo « alla disponibilità dei diritti e alla esatta qualificazione dei rapporti di lavoro ».

Regolamento interno delle cooperative. Abilitata a certificare il regolamento è una commissione specifica da istituire presso le DPI, composta pariteticamente da rappresentanti delle associazioni cooperative e dalle organizzazioni sindacali.

La certificazione ha il significato di certificare il contenuto del regolamento (giova qui ricordare che la Legge n. 30/2003 ha consentito, tra l'altro, al regolamento delle cooperative di non prevedere per i soci lavoratori l'applicazione delle condizioni normative dei Ccnl).

Certificazione su appalti e somministrazione. Le commissioni di certificazione possono anche intervenire sui casi di dubbia distinzione tra appalto e somministrazione, deliberando in proposito.

Il Ministero si impegna recepire anche codici di buone pratiche, o « indici presuntivi » sulle distinzioni tra queste diverse fattispecie, che siano stati definiti dalle parti sociali.

### **3.2. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

Siamo in presenza di provvedimenti gravissimi, tali da compromettere natura e funzioni dell'organizzazione sindacale.

Infatti l'attività di certificazione segna il distacco dell'organizzazione sindacale da qualunque mandato da parte del lavoratore, fino a configurarsi, con l'accento all'attività di consulenza alle parti, come una funzione commerciale, potenzialmente con contributi a carico del bilancio statale.

Non solo: si introduce un cuneo tra la funzione di rappresentanza del sindacato, la sua funzione contrattuale e l'attività di certificazione, essendo evidente che si avrà interesse a certificare in cambio di adesione sindacale, e ciò potrà avvenire solo sacrificando le tutele e i diritti del futuro occupato.

Ancora: essendo il ricorso al giudice problematico, la funzione del sindacato nell'attività di certificazione diventerà il luogo della transazione riguardo a diritti e tutele. Non a caso la commissione di certificazione è il luogo che certifica anche rinunzie e transazioni, ai sensi dell'articolo 2113 c.c. Il sindacato diventa quindi il garante della riduzione dei diritti in cambio di un posto di lavoro.

Infine, a conferma del carattere ideologicamente targato del provvedimento, mentre ovunque al giudice si impedisce di sindacare le scelte dell'impresa, alla commissione di certificazione si consente, anzi si ordina, di certificare *il contenuto* dei regolamenti della cooperativa, ossia di consolidare la diminuzione di diritti per i soci lavoratori e di porre la cooperativa al riparo da ogni rischio.

Da ultimo, ma non per importanza, l'intero istituto si presenta come un attacco al principio costituzionale del diritto alla giurisdizione, ribadito peraltro anche dalla Carta di Nizza.

Per tutte queste ragioni, la Cgil intende opporsi con determinazione alla pratica della certificazione, innanzitutto impedendo lo stravolgimento degli attuali statuti degli enti esistenti finalizzati all'estensione delle novità introdotte da questa legge.

Secondariamente, la Cgil, conferma la propria indisponibilità a qualsivoglia struttura deputata allo svolgimento della certificazione dei rapporti di lavoro.

#### PARTE IV

### **4. La fase transitoria e le cose da fare subito: il ruolo del sindacato e gli impegni immediati.**

L'ultimo segmento del decreto attiene alla fase transitoria e alle abrogazioni e consente di sviluppare alcune considerazioni conclusive sul ruolo del sindacato e sull'impegno immediato per la Cgil.

#### **4.1. Abrogazioni.**

Praticamente tutta la legislazione sul lavoro viene sostituita da questa legge, con una novità preoccupante: si stabilisce un principio di abrogazione a futura memoria e senza oggetto. Infatti si includono, nella lista delle leggi abrogate, « tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con il presente decreto »! La norma credo cozzi con elementari principi di correttezza costituzionale, e diventi, alla luce di una delega ancora da esercitare (la predisposizione di testi unici di cui all'articolo 1 della legge n. 30/2003), una specie di polizza sulla vita del Governo che a questo punto ritiene di poter agire senza ulteriori vincoli giuridici.

Si ritiene la norma assolutamente infondata e ci si riserva di individuare la strada più idonea per sollevare il problema di incostituzionalità.

#### **4.2. Fase transitoria.**

Come si è già sottolineato molte volte nel corso del commento, l'esclusione del pubblico impiego dall'ambito di applicazione è contraddetta in modo esplicito in due casi (somministrazione e contratto di inserimento), ed in modo implicito in un caso (trasferimento d'azienda). Non desta meraviglia, quindi, che alla fine il testo indichi un periodo temporale (sei mesi) al termine del quale si debba aprire un confronto tra il Ministero della funzione pubblica e le organizzazioni sindacali per studiare i « profili di armonizzazione » delle norme e l'eventuale predisposizione dei provvedimenti legislativi. Resta da comprendere come possano convivere norme così contraddittorie tra loro e



se ci si stia orientando, da parte del Governo, alla ratifica di una nuova congenita differenza tra mondo del lavoro pubblico e mondo del lavoro privato. Tanto più rispetto al rapporto tra questo « tavolo » e quello di cui ai punti successivi, da aprirsi presso il Ministero del lavoro, che il testo lascia del tutto imprecisato e potenzialmente del tutto indifferente l'uno agli esiti dell'altro.

*Lavoro interinale e somministrazione.* La legge n. 196/1997 è abrogata negli articoli che avevano introdotto in Italia il lavoro temporaneo. Le causali che la contrattazione aveva introdotto riguardo al ricorso al lavoro temporaneo restano in vigore fino alla scadenza dei contratti, dovendo poi essere sostituite con le causali riferite alla somministrazione. Nulla si dice nel testo, come già evidenziato nel capitolo 1, riguardo alla coesistenza, alla transizione o a che altro rapporto debba sussistere tra Formatemp e l'istituendo fondo cui destinare il 4 per cento del monte salari delle future agenzie di somministrazione. Nulla si dice nel testo riguardo alla transizione tra lavoro interinale e somministrazione riguardo all'esistenza di commissioni ministeriali deputate all'accertamento dei requisiti ad operare delle società di lavoro temporaneo. Saranno esse a dover autorizzare le prossime società di somministrazione? E se no, si sciolgono e se ne formano di nuove per questi compiti?

*Accordo interconfederale per la transizione.* Il decreto ipotizza una convocazione entro cinque giorni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni per la verifica della possibilità di uno o più accordi interconfederali per la gestione della fase transitoria e per i rinvii alla contrattazione collettiva. Sul punto c'è nel testo un rinvio preciso nel capitolo del lavoro intermittente, che abbiamo già commentato nella apposita sede, evidenziandone le conseguenze sull'autonomia collettiva. Qui si pone anche il problema del rapporto tra titolarità contrattuale e competenze di un tavolo interconfederale, che a nostro giudizio, non dovrà andare oltre eventuali indicazioni metodologiche e di primi orientamenti per la contrattazione collettiva nazionale.

### **4.3. Giudizio della Cgil e prime indicazioni operative.**

Ci si prospetta una fase di estrema delicatezza e difficoltà, caratterizzata da un lato dall'ingresso nel mercato del lavoro di nuovi soggetti, dall'introduzione di nuove tipologie contrattuali e dalla probabile offensiva sugli enti bilaterali per renderli coerenti su intermediazione e certificazione agli obiettivi della legge n. 30/2003.

La Cgil deve coniugare un'opposizione rigorosa al disegno politico e concettuale del Governo con la capacità di essere presente quotidianamente nei luoghi di lavoro e nel territorio con proprie autonome scelte per ridurre gli effetti sulle persone di queste disposizioni, facendo leva contemporaneamente sulla leva contrattuale e sul contenzioso giuridico.

In estrema sintesi si tratterà di:

— aprire tavoli istituzionali con le regioni sui criteri per gli accreditamenti dei nuovi soggetti, rafforzando il ruolo e la funzione dei servizi pubblici all'impiego, del legame con il sistema formativo regionale, e rafforzando i vincoli di trasparenza a carico dei soggetti privati;

— contestare puntualmente e in modo capillare i processi di trasferimento di ramo d'azienda attivati in base alla nuova normativa, e in particolare il carattere regressivo della legislazione rispetto alle direttive europee, e al contempo proponendo alle associazioni d'impresa la possibilità di addivenire a normative di fonte contrattuale rispettose dei diritti dei lavoratori come alternativa alla « guerriglia giudiziaria »;

— utilizzare tutti i livelli della contrattazione per impedire il ricorso *sic et simpliciter* alle nuove tipologie d'impiego, suggerendo soluzioni contrattuali capaci di difendere i diritti delle persone senza evitare di misurarsi con i problemi effettivi dell'organizzazione del lavoro. Da questo punto di vista ci si riferisce da un lato al rafforzamento dei sistemi dei diritti di informazione, da estendere a tutte le forme di ricorso in appalto, terziarizzazione, ricorso al lavoro a progetto, ecc., dall'altro ai suggerimenti che per ogni tipologia contrattuale si sono individuati alla trattazione del capitolo 2;

— contrastare con rigore ogni tentativo di stravolgere gli assetti e le missioni degli enti bilaterali, e attivare un contenzioso capillare e preciso rispetto alle pratiche di intermediazione e di certificazione che dovessero essere attivate anche con intese separate da parte di altre organizzazioni.

## 21.

# IL GIUDIZIO DELLA CISL SULLA RIFORMA BIAGI E LE PROPOSTE PER LA SUA ATTUAZIONE

RAFFAELE BONANNI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le novità del decreto attuativo in sintesi. Gli emendamenti e le proposte Cisl accolti. — 3. I principali rinvii alla contrattazione previsti dal decreto attuativo della legge n. 30/2003. — 4. I principali decreti ministeriali previsti. — 5. Le proposte della Cisl. — 6. Conclusioni.

### 1. Premessa.

Non è semplice valutare provvedimenti di tale portata e complessità quali la legge n. 30 ed il relativo decreto delegato di attuazione. Inoltre per una valutazione più corretta dobbiamo anche aver presenti i provvedimenti succedutisi in questi mesi a partire dal decreto legislativo n. 297/2002 e dal disegno di legge 848-*bis*. Siamo infatti di fronte a un tentativo di governo complessivo delle modificazioni del mercato del lavoro indotte dalle profonde innovazioni dei processi produttivi. In questi anni, abbiamo dovuto fare i conti con profondi cambiamenti, sia dal lato della domanda che dell'offerta di lavoro, in assenza di regole certe e trasparenti e di un adeguato sostegno allo sviluppo occupazionale in grado di affrontare anche i sempre più forti divari territoriali. L'elemento principale in base al quale valutare i nuovi provvedimenti è la loro capacità di rispondere a questi cambiamenti e alla sfida di ripensare le ragioni e le forme della regolazione delle relazioni di lavoro coniugando tutele del lavoratore, efficienza dell'impresa e coesione sociale. Peraltro le difficoltà di valutazione sono aumentate dal fatto che il quadro è ancora incompleto, in quanto il citato disegno di legge 848-*bis* di riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, elementi fondamentali nel realizzare il passaggio dalla tutela sul posto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro, è ancora fermo in Parlamento.

In ogni caso si deve dare atto del fatto che, dopo una fase di

rapporti difficili con il Governo, il confronto con le parti sociali sullo schema di decreto ha avuto il pregio di essere un confronto vero, e lo stesso possiamo dire delle audizioni presso le due commissioni parlamentari. Ora siamo in presenza di un testo definitivo che è stato modificato in diverse parti e che accoglie diverse delle nostre istanze.

Certo, non tutte. Ma sappiamo che non poteva essere diversamente in quanto si tratta di materie sulle quali, oramai da qualche anno, si consuma un confronto assai duro, spesso uno scontro, a livello sia politico che sociale. Come sappiamo bene, partendo da giuste esigenze di rinnovamento del mercato del lavoro italiano, che anche noi da anni sosteniamo, vi sono forze che vogliono approfittarne per ridimensionare le tutele del lavoro e il ruolo del sindacato.

Ma ancora una volta stare al tavolo con proposte serie ha pagato, come possiamo vedere dai risultati sui singoli punti rispetto alle proposte iniziali, dall'organizzazione del mercato del lavoro, alla somministrazione, alle tipologie di rapporto di lavoro. Soprattutto siamo riusciti a recuperare uno spazio di notevole ampiezza alla contrattazione, che acquista importanza nella regolamentazione, nell'attuazione, nella definizione di istituti e norme di per sé così complessi.

E questo nonostante il fatto che lo scontro sull'articolo 18 della legge n. 300/70 non permise, come ricorderete, la continuazione sulla trattativa avviata tra le parti sociali e Governo sulla riforma del mercato del lavoro. L'accordo del luglio 2002 recuperò la riforma sugli ammortizzatori sociali, gli incentivi alla occupazione e la questione sull'articolo 18, mentre sulle materie di cui stiamo discutendo, il Governo si limitò ad impegnarsi di sottoporre al confronto (non all'accordo) con le parti sociali la decretazione attuativa della delega.

## **2. Le novità del decreto attuativo in sintesi. Gli emendamenti e le proposte Cisl accolti.**

Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Viene portato a termine un processo avviato già dal Ministro Treu, introducendo innovazioni che portano ad un sistema fondato su una organica partecipazione del privato al governo dei servizi per l'occupazione. Siamo arrivati dunque ad una modifica profonda del modo di intendere la gestione del mercato del lavoro. Al pubblico si affiancano soggetti privati purché abbiano i requisiti (professionali, economici etc.) richiesti e siano autorizzati dallo Stato. Inoltre il decreto amplia lo spazio affidato alle regioni in armonia con quanto previsto dalle nuove norme

costituzionali, senza tuttavia rinunciare al ruolo di coordinamento dello Stato.

Si prevede un unico albo con più sezioni, a cui si iscrivono soggetti che possono essere generalisti, infatti le imprese che operano sul mercato del lavoro non devono più rispettare il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo, oppure specializzati nelle singole funzioni.

Le regioni intervengono nel sistema in due modalità: da un lato possono concedere autorizzazioni ai soggetti che operano solo a livello regionale, dall'altro sono le uniche a poter concedere l'accreditamento, che si configura come un ulteriore passaggio a cui le società autorizzate si possono sottoporre nel caso in cui vogliano fare parte del sistema di servizi per l'impiego regionali, assumendo maggior ruolo nella rete regionale ed anche alcune funzioni di accertamento dello stato di disoccupazione.

Il decreto prevede che possano svolgere attività di intermediazione anche alcuni operatori ritenuti particolarmente idonei e quindi in grado di svolgere le funzioni potendo fruire di regimi speciali di autorizzazione. Oltre ad alcuni soggetti istituzionali usufruiscono di tale regime agevolato anche le associazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori, le associazioni, riconosciute a livello nazionale, di tutela e assistenza delle imprese, del lavoro e delle disabilità, nonché gli enti bilaterali.

Inoltre il decreto definisce, nel rapporto tra Stato e regioni, le modalità per la realizzazione della borsa del lavoro come portale per l'incontro domanda, offerta e ribadisce l'obbligatorietà per tutte le agenzie per il lavoro di inserire in essa dati in loro possesso.

Fin dall'inizio la Cisl ha considerato positivo lo sforzo di eliminare l'oggetto esclusivo e il passaggio dal monopolio pubblico a un sistema misto con operatori privati. Quanto ad alcune criticità da noi rilevate nelle proposte iniziali del Governo, è stata accolta la richiesta del coinvolgimento delle parti sociali nella definizione dei decreti per gli accreditamenti (ma non nella definizione delle regole per l'autorizzazione). Inoltre ritenevamo opportuno che si riducesse la platea degli operatori a requisiti ridotti e che si rafforzasse la possibilità d'intervento per gli enti bilaterali. Nel testo finale abbiamo ottenuto la possibilità per la rappresentanza delle parti sociali di operare per tutti i soggetti in cerca di lavoro e non solo per i propri iscritti, mentre le tipologie di operatori sono rimaste le medesime, anche se le autorizzazioni per scuole, Camere di Commercio e comuni fanno riferimento all'accreditamento regionale.

Una ulteriore innovazione è quella che prevede che per i lavoratori svantaggiati le agenzie di somministrazione possano svolgere politiche di inserimento al lavoro, detraendo dai loro costi le indennità di disoccupazione di cui beneficiano i disoccupati in oggetto. La non accettazione di una proposta congrua di inserimento implica una sospensione delle indennità percepite. Tutto ciò è oggetto di sperimentazione e dopo diciotto mesi sarà sottoposta a verifica con le parti sociali. Anche su questo punto alcune proposte Cisl sono state recepite, non secondaria quella di considerare sperimentale tale sistema. Benché la nostra richiesta di maggiore allineamento al decreto legislativo n. 297/2002 delle disposizioni di perdita delle indennità non sia stata pienamente accolta, si riscontra ad ogni modo una maggiore tutela del diritto del disoccupato rispetto a quanto inizialmente definito.

*Somministrazione di lavoro.* La somministrazione di lavoro si sovrappone al lavoro temporaneo e la nuova normativa sostituisce integralmente i corrispondenti articoli della Legge Treu. La novità sostanziale sta nell'aver allargato la possibilità di utilizzo, sia a tempo determinato, sostituendo le causali specifiche individuate dai contratti collettivi di categoria con una causale generale di legge, sia a tempo indeterminato (*staff leasing*).

La possibilità di svolgere somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è circoscritta ad un definito elenco di attività, che è stato ridotto su nostra richiesta rispetto alla « lista » iniziale, alla quale possono essere aggiunti ulteriori ambiti individuati dalla contrattazione collettiva.

La somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. Fino alla loro naturale scadenza rimangono in vigore, come da nostra richiesta, le clausole dei contratti collettivi relative alle causali specifiche che consentono la somministrazione a tempo determinato. La individuazione di limiti massimi di utilizzo della somministrazione a tempo determinato rimane affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro in conformità a quanto già previsto dalla normativa sui contratti a termine (articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368).

Nulla cambia per il resto. In particolare rimane confermato che i lavoratori devono avere un trattamento non inferiore a quello dei dipendenti dell'impresa utilizzatrice. Quindi ai lavoratori utilizzati nella somministrazione, anche a tempo indeterminato, si applica il contratto collettivo dell'azienda utilizzatrice.

Da sottolineare come importante, il risultato ottenuto dalla Cisl, per il quale tra i requisiti per l'autorizzazione è previsto il versamento da parte dell'impresa del contributo pari al 4 per cento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori. Risorse destinate alla formazione, al sostegno al reddito e a garantire una indennità in caso di fine lavori per la somministrazione a tempo indeterminato. Come già avviene per l'interinale, i contributi saranno rimessi a un fondo bilaterale, appositamente costituito dalle parti sociali e autorizzato dal Ministero del lavoro, fondo che naturalmente raccoglie le risorse versate dalle imprese sia per i lavoratori a tempo determinato che indeterminato, con contabilità separata.

L'equilibrio raggiunto sembra buono, poiché, come si ricorderà, avevamo sostenuto di poter condividere lo *staff leasing* alla sola condizione che si adottassero le stesse garanzie e tutele vigenti per l'interinale, anche per evitare uno strumento nuovo e fuori controllo. Soprattutto per la somministrazione a tempo indeterminato l'estensione del contributo del 4 per cento da parte delle imprese era per noi pregiudiziale.

*Appalto.* Modificando la definizione contenuta nelle leggi vigenti e nel vecchio testo del Governo, il contratto di appalto viene distinto dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore e per la assunzione del rischio d'impresa. È stato accolto il nostro emendamento, volto ad evitare appalti elusivi e la concorrenza ingiustificata con la somministrazione.

*Distacco.* L'ipotesi del distacco si configura invece quando un datore di lavoro, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa. Se il distacco comporta un mutamento di mansioni, deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Non è stata accolta invece la nostra richiesta di affidare le ragioni del distacco alla contrattazione collettiva, questione che va posta e regolamentata negli accordi tra le parti sociali.

*Trasferimento di ramo di azienda.* Il trasferimento di ramo di azienda è inteso come trasferimento di una articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento. Siamo riusciti a migliorare la definizione, anche oltre quanto previsto dall'accordo di luglio, eliminando l'inciso « anche se priva di beni materiali », che era stato inopinatamente inserito, ma non ad ottenere l'inserimento di un vincolo, per cedente e cessionario, a dare

comunicazione almeno venticinque giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti, se precedente, alle rsa/rsu o, in assenza, alle strutture corrispondenti delle organizzazioni sindacali.

Inoltre è stato aggiunto, come da nostro emendamento, il riferimento alla direttiva europea n. 2001/23/CE sul mantenimento dei diritti dei lavoratori, come era previsto dall'Accordo del luglio 2002.

*Lavoro intermittente.* Esso prevede che un lavoratore si ponga a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa su chiamata, per esigenze individuate dai contratti collettivi. In mancanza di tali contratti, i casi in cui è possibile utilizzare il lavoro intermittente saranno individuati con decreto ministeriale. Qui è stata accolta la nostra richiesta di dare uno spazio effettivo alla contrattazione, portando il tempo a disposizione da cinque a nove mesi. È stata introdotta una procedura in base alla quale, qualora entro 5 mesi non sia intervenuta la contrattazione, sarà il Ministro a convocare le parti per promuovere l'accordo. Solo qualora non intervenga l'accordo entro i 4 mesi successivi, (totale 9 mesi) il Ministro individuerà le causali con decreto, in via provvisoria, tenendo conto delle indicazioni eventualmente contenute nel previsto accordo interconfederale. In attesa dei contratti collettivi il contratto di lavoro intermittente può essere comunque concluso con disoccupati con meno di 25 anni o più di 45.

Il contratto di lavoro intermittente va stipulato in forma scritta e deve contenere alcuni elementi obbligatori (durata, trattamento economico, ecc).

Se il contratto prevede l'obbligo del lavoratore a rispondere alla chiamata, per i periodi nei quali egli rimane in attesa di utilizzazione gli spetta una indennità di disponibilità, la cui misura è stabilita dai contratti collettivi e comunque non è inferiore alla misura prevista con decreto del Ministro del lavoro.

Il lavoratore intermittente deve ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte.

Mentre è stata accolta la nostra richiesta di far rientrare i lavoratori intermittenti nel computo ai fini dell'applicazione di leggi e contratti, rimane aperto il problema del contratto intermittente a tempo indeterminato. La Cisl continuerà a sostenere, nelle sedi contrattuali previste, che il contratto intermittente debba essere esclusivamente a tempo determinato.

*Lavoro ripartito.* È il contratto per il quale due lavoratori sono



obbligati in solido per una unica prestazione lavorativa, potendo determinare sostituzioni tra di loro e modificare la distribuzione dell'orario lavorativo. La regolamentazione del rapporto di lavoro, salvo quanto esplicitamente previsto, è affidata alla contrattazione collettiva. In mancanza di contratti collettivi, si applica la normativa generale del lavoro subordinato. Ai fini delle prestazioni previdenziali e assistenziali e delle relative contribuzioni i lavoratori sono assimilati ai lavoratori a tempo parziale.

Abbiamo ritenuto opportuno l'intervento di legge, in quanto la regolamentazione solo amministrativa del 1997 aveva creato alcune ambiguità. Nel testo del decreto sono tuttavia rimasti irrisolti due problemi da affrontare nelle sedi contrattuali:

— la possibilità di configurare il lavoro ripartito anche in forma di lavoro non dipendente;

— la condizione della richiesta del datore di lavoro per la trasformazione in normale rapporto di lavoro del lavoratore coobbligato in caso di dimissioni o licenziamento dell'altro.

*Lavoro a tempo parziale.* Il lavoro a tempo parziale viene reso più flessibile, rendendo più esigibili per le imprese il lavoro supplementare, nonché le clausole flessibili (modifica della collocazione temporale dell'orario) o elastiche (aumento dell'orario nel part-time verticale o misto). Le principali novità sono le seguenti:

— viene considerato implicito il consenso del lavoratore allo svolgimento di lavoro supplementare se previsto nel contratto collettivo;

— viene eliminato il diritto al ripensamento nelle clausole elastiche o flessibili;

— per le clausole elastiche o flessibili viene previsto il ricorso, in via ordinaria, alla contrattazione collettiva ma, in assenza di questa, può valere la contrattazione individuale.

Come è noto, su quest'ultimo punto abbiamo espresso sin dall'inizio una forte contrarietà, essendo favorevoli a maggiori flessibilità nel part-time, ma solo se gestite dalla contrattazione collettiva in quanto il rimedio della presenza del delegato non risolve tutti i problemi. Purtroppo le nostre critiche non sono state tenute in considerazione.

È particolarmente importante, quindi, occupare gli spazi lasciati alla contrattazione collettiva, tenendo presente che anche alcune carenze dei nostri contratti sul tema delle flessibilità nel part-time hanno prestato il fianco ad un intervento legislativo di questo tipo.

*Apprendistato.* Vengono definite tre tipologie di contratto di apprendistato:

- 1) apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione, rivolto ai giovani che abbiano compiuto 15 anni;
- 2) apprendistato professionalizzante finalizzato al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, sia trasversali che tecnico-professionali, rivolto ai soggetti di età compresa tra 18 e 29 anni;
- 3) apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, rivolto a soggetti di età compresa tra 18 e 29 anni.

Per quanto attiene ai profili formativi, la regolamentazione viene affidata alle regioni, nel rispetto di alcuni principi, sentite le associazioni sindacali e datoriali. Per l'apprendistato professionalizzante viene conservata la previsione di un monte ore di formazione di almeno 120 ore per anno, le cui modalità di erogazione (interna od esterna all'azienda) saranno affidate ai contratti collettivi, mentre per l'apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione non è più presente il vincolo alle 240 ore di formazione, ma si rinvia direttamente ai contratti collettivi, nel rispetto di standard fissati dalle regioni.

Si può dire, quindi, che la regolamentazione dei profili formativi sarà ora meno vincolata per legge, ma in compenso sarà maggiormente affidata alla contrattazione. Inoltre l'apprendistato rimane centrale nella sua valenza formativa non solo perché resta uno dei canali per l'assolvimento dell'obbligo formativo, ma anche perché viene risolto il problema della sua sovrapposizione con il contratto di formazione e lavoro, come vedremo tra breve, e perché l'erogazione degli incentivi viene vincolata, come da noi chiesto, all'effettivo svolgimento della formazione, opportunamente certificata.

*Contratto di inserimento.* Il contratto di inserimento sostituisce l'attuale contratto di formazione e lavoro ed è finalizzato a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali, l'inserimento o il reinserimento lavorativo, con una durata compresa tra 9 e 18 mesi. È rivolto a:

- giovani tra 18 e 29 anni, e fino a 32 se disoccupati di lunga durata;
- lavoratori con più di 50 anni;
- lavoratori inattivi da almeno 2 anni;
- donne residenti in aree con problemi di occupazione femminile;
- persone affette da grave handicap fisico, mentale o psichico.

I piani individuali di inserimento sono obbligatori e le modalità per la loro definizione sono determinate, anche all'interno di enti bilaterali, dai contratti collettivi. Qui è stata inserita, su nostra richiesta, la stessa procedura vista sopra, che prevede, in caso di carenza dei contratti collettivi entro 5 mesi, che il Ministro convochi le parti al fine di promuovere un accordo. In caso di mancata stipula, entro i 4 mesi successivi (totale 9 mesi) il Ministro individua in via provvisoria con proprio decreto le modalità di definizione dei piani individuali, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale.

Gli incentivi economici, in attesa della riforma generale degli incentivi contenuta nel disegno di legge 848*bis*, restano quelli previsti dalla normativa pre-vigente in materia di contratto di formazione e lavoro, ma non si applicano in caso di giovani tra 18 e 29 anni, come da emendamento chiesto dalla Cisl per risolvere il vecchio problema della sovrapposizione tra apprendistato e contratto di formazione e lavoro.

*Lavoro a progetto.* Tra le maggiori novità figura la regolamentazione della collaborazione coordinata e continuativa, attuata tramite l'assorbimento della collaborazione nella nuova figura del « lavoro a progetto ».

Tra gli obiettivi espliciti della normativa vi è, oltre che il miglioramento dei diritti e delle tutele dei lavoratori coinvolti, quello di affrontare il grave problema dell'utilizzo « spurio » dei contratti di collaborazione, spesso non legato ad effettive esigenze imprenditoriali, ma dovuto soprattutto ai ridotti oneri. A tal fine la nuova normativa chiarisce che i contratti di collaborazione coordinata e continuativa sono contratti vicini al lavoro autonomo e, di conseguenza, possono essere utilizzati solo a determinate condizioni. Infatti per la prima volta si introduce per legge una definizione dei contratti di collaborazione, stabilendo che essi devono essere legati ad un progetto, da portare a termine con autonomia, anche nei tempi di esecuzione. La nuova normativa stabilisce poi una fase transitoria di 12 mesi durante la quale i contratti di collaborazione già in essere dovranno adeguarsi alla nuova definizione e alle nuove regole. Termini anche superiori all'anno potranno essere stabiliti in accordi sindacali di transizione al nuovo regime.

Al di là di questo, i rapporti di collaborazione instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso, sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto.

Quanto ai diritti e tutele, vengono introdotti:

— l'obbligo di contratto scritto con indicazione di determinati contenuti (durata, progetto, corrispettivo, ecc.);

— regole sulla risoluzione del contratto, che termina al momento della realizzazione del progetto o del programma o della fase di esso. Le parti possono recedere prima della scadenza per giusta causa ovvero secondo causali o modalità stabilite nel contratto di lavoro individuale, incluso un periodo di preavviso;

— l'obbligo al rispetto del decreto legislativo n. 626 sulla sicurezza e igiene del lavoro;

— il diritto alla sospensione del rapporto nei casi di gravidanza, malattia e infortunio del collaboratore a progetto.

È appena il caso di sottolineare che non esisteva, fino ad oggi, il diritto alla sospensione del rapporto in questi casi, in particolare in caso di gravidanza, benché fosse prevista una indennità, che continua a spettare nei termini attuali per 5 mesi (2 prima del parto e 3 dopo). A tale diritto si aggiunge ora la sospensione per 180 giorni con proroga automatica del contratto per lo stesso periodo.

Come è noto, sono state forti le pressioni di alcune associazioni imprenditoriali per non vedere cambiato un quadro che offriva alle imprese innegabili, ma ingiustificate, convenienze. Su questo punto registriamo, come Cisl, che a passare è stata, sin dall'inizio, la nostra impostazione. Viene premiata così la generosa iniziativa degli ultimi tre anni della Cisl, che ha fatto delle *co.co.co.* l'emblema negativo dell'utilizzo delle flessibilità a danno dei lavoratori e del lavoro.

Rimane immutata la normativa relativa alla contribuzione alla apposita gestione separata INPS e ai relativi trattamenti (malattia con ricovero e assegno al nucleo familiare, oltre alla maternità già citata). Resta aperta la questione dell'aliquota contributiva che, come è noto, viene incrementata di 1 punto ogni biennio fino al raggiungimento dei 19 punti percentuali. Il disegno di legge delega del governo sulla previdenza accelera tale processo, con l'innalzamento immediato della aliquota allo stesso livello previsto per i commercianti (17 per cento), livello che, a normativa vigente, verrebbe raggiunto solo nel 2008. Ma si tratta di un intervento ancora insufficiente. Come Cisl continuiamo a chiedere che la aliquota venga portata almeno al 19 per cento, con un corrispondente miglioramento dei trattamenti, in particolare della aliquota di calcolo del trattamento pensionistico, che oggi assicura un tasso di sostituzione intorno al 37 per cento.

*Lavoro accessorio.* L'obiettivo è fare emergere una serie di piccoli lavori che spesso vengono svolti « in nero ». In pratica si incentiva la

regolarizzazione di una serie di attività, prevedendo che il pagamento del compenso e della contribuzione previdenziale avvenga in forma forfetaria e semplificata, tramite l'acquisto di buoni pre-pagati. Il lavoro accessorio può essere utilizzato per attività occasionali solo in alcuni ambiti definiti: piccoli lavori domestici compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap, insegnamento privato supplementare, piccoli lavori di giardinaggio, realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli, collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza. Possono essere impegnati nel lavoro accessorio soltanto i soggetti a rischio di esclusione indicati dal decreto.

La differenza tra il valore nominale del buono, pari a 7,5 euro, e la somma ricevuta dal lavoratore va a coprire la contribuzione previdenziale (1 euro per ora di lavoro) e antinfortunistica (0,5 euro), al versamento della quale provvede l'ente o società concessionaria, nonché il rimborso spese per quest'ultima.

*Certificazione dei rapporti di lavoro.* Al fine di ridurre il contenzioso in materia di rapporti di lavoro, è prevista, in via del tutto volontaria, la possibilità di utilizzare la certificazione per la qualificazione dei rapporti di lavoro intermittente, ripartito, a progetto, a tempo parziale, di somministrazione, dei contratti di appalto e di associazione in partecipazione, nonché per la distinzione corretta tra somministrazione e appalto. Gli organi abilitati alla certificazione sono apposite Commissioni costituite presso gli enti bilaterali, le direzioni provinciali del lavoro, le province, le Università pubbliche e private registrate in un apposito albo. Le procedure per la certificazione sono definite dalle stesse Commissioni anche sulla base di principi dettati dal decreto. Entro sei mesi il Ministero del lavoro stabilirà con decreto un codice di buone pratiche per le clausole indisponibili, in particolare i diritti e i trattamenti economici e normativi; il decreto dovrà recepire le indicazioni contenute negli accordi interconfederali. Si può ricorrere all'autorità giudiziaria per vizi del consenso, per erronea qualificazione del contratto, per difformità tra il programma certificato e la sua attuazione. Gli effetti della certificazione permangono anche verso terzi fino alla sentenza di merito del ricorso giurisdizionale. Le procedure di certificazione possono essere utilizzate anche ai fini della distinzione corretta tra somministrazione e appalto. Il Ministro del lavoro, recependo anche accordi tra le parti, entro sei mesi con decreto adotta codici di buone pratiche in materia di interposizione illecita e appalto

genuino. Valutiamo positivamente l'introduzione della certificazione dei rapporti di lavoro, che può dare garanzie ai lavoratori e può contribuire a ridurre il contenzioso giudiziario in materia di lavoro. Da sottolineare in particolare la funzione preventiva che la certificazione potrà svolgere, nonché il fatto che si aprono per il sindacato, tramite gli enti bilaterali, nuove possibilità di intercettare i lavoratori atipici.

### **3. I principali rinvii alla contrattazione previsti dal decreto attuativo della legge n. 30/2003.**

La Cisl ha posto sempre con forza la questione del ruolo centrale che deve avere la contrattazione nell'introduzione, nella regolamentazione, nell'attuazione/applicazione delle nuove norme e istituti.

L'abbiamo posto con forza anche perché la contrattazione è fondamentale su innovazioni così profonde che incidono su norme, prassi consolidate, struttura del mercato del lavoro e realizzano il passaggio dalla sola tutela del posto di lavoro alla tutela anche nel mercato del lavoro. Tutto ciò implica anche un salto di qualità del ruolo delle parti sociali e del modo stesso di fare sindacato.

Pur tra tantissime difficoltà nel confronto tra le parti sociali e con il Governo siamo riusciti ad evitare che venissero introdotte regole ed istituti con nessun ruolo o un ruolo marginale della contrattazione. Come si può vedere sui singoli temi (che sono tanti), la contrattazione ha un riconoscimento non secondario:

— *Intermediazione*

— sulla possibilità di derogare al divieto di percepire compensi per le categorie ad alta professionalità;

— sull'utilizzo e la ripartizione delle risorse al fondo bilaterale (4 per cento) per la formazione e integrazione al reddito per i lavoratori in somministrazione a tempo determinato e indeterminato;

Inoltre è previsto che le parti sociali possano stipulare convenzioni con i servizi per l'impiego:

— per favorire l'inserimento di disabili e svantaggiati.

— *Interposizione illecita*.

— sulle buone pratiche da recepire nel codice di comportamento che deve decretare il Ministero del lavoro.

— *Somministrazione a tempo indeterminato*.

— sugli ulteriori elementi del contratto scritto;

— sull'indennità di disponibilità;

- sulle ipotesi aggiuntive a quelle previste dal decreto per le quali è possibile la somministrazione a tempo indeterminato;
  - sugli ulteriori casi di divieto di somministrazione.
  - *Somministrazione a termine.*
  - sui limiti quantitativi (percentuali).
  - *Lavoro a progetto (ex co.co.co.).*
  - sulla efficacia delle nuove disposizioni per le vecchie co.co.co. (termine).
  - *Lavoro a chiamata.*
  - sull'individuazione delle causali;
  - sull'indennità di disponibilità;
  - sugli elementi del contratto scritto.
  - *Lavoro ripartito.*
  - sulla regolamentazione del rapporto.
  - *Part-time.*
  - sulla regolamentazione del lavoro supplementare;
  - sulle condizioni e utilizzo delle clausole flessibili ed elastiche;
  - sulla misura e la forma di compensazione nei casi di aumento della prestazione da parte del datore di lavoro.
  - *Apprendistato.*
  - sulle modalità di erogazione della formazione aziendale;
  - sulle modalità della erogazione della formazione interna ed esterna;
  - sulla durata del rapporto di apprendistato.
  - *Contratto di inserimento.*
  - sui piani individuali di inserimento;
  - sulla regolamentazione del rapporto di lavoro;
  - sui limiti quantitativi.
  - *Certificazione.*
  - sulle buone pratiche e l'individuazione delle clausole indisponibili.
- I soggetti coinvolti.*
- I soggetti sindacali e i livelli contrattuali: nazionale (confederale e categoriale) — aziendale (categorie e rsu) — territoriale/provinciale/regionale (confederale e categoriale);
  - Le Associazioni imprenditoriali e le imprese;
  - I soggetti istituzionali coinvolti: Ministero del lavoro, Ministero della pubblica istruzione, Ministero dell'economia, regioni, regioni a Statuto speciale, ispettorati del lavoro, comuni, province, enti previdenziali — ecc.

#### 4. I principali decreti ministeriali previsti.

*Agenzie per il lavoro:*

- sulle competenze professionali e le disponibilità di locali idonei (requisiti per l'autorizzazione);
- sulle modalità di richiesta di autorizzazione;
- sulle modalità per definire l'albo regionale e le procedure connesse;
- sulle modalità di trattamento dei dati personali.

*Borsa continua nazionale del lavoro:*

- sugli standard tecnici dei flussi informativi e di scambio;
- sui modelli di rilevazione delle agenzie.

*Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche attive del lavoro:*

- sulla costituzione della Commissione di sorveglianza sulla riforma dell'apprendistato.

*Sanzioni:*

- Sui contenziosi pregressi in materia di intermediazione e interposizione.

*Somministrazione a tempo indeterminato:*

- Sul livello minimo dell'indennità di disponibilità.

*Lavoro accessorio:*

- sui concessionari e sulle società autorizzate alla riscossione e alla vendita dei buoni lavoro;
- sulla modalità e sui criteri per il versamento dei contributi.

*Lavoro a chiamata:*

- sulle causali e sull'indennità di disponibilità.

*Apprendistato:*

- sono previsti più decreti ministeriali sulla definizione delle modalità del riconoscimento dei crediti formativi e delle modalità di verifica del riconoscimento degli incentivi economici per l'apprendistato professionalizzato, l'apprendistato alla formazione e l'apprendistato per il diritto/dovere all'istruzione e formazione.

*Contratto d'inserimento:*

- sui piani individuali di inserimento.

N.B.: Alcuni decreti sono interministeriali, di concerto con le regioni e/o delle regioni come nel caso dell'accreditamento.

#### 5. Le proposte della Cisl.

Le novità del decreto attuativo della legge n. 30/2003, come



abbiamo visto, sono tantissime. Dopo la pubblicazione sulla *GU* prevista per la fine del mese di settembre 2003, le nuove norme entreranno in vigore.

Esaurita la fase del confronto sui testi normativi, non consideriamo affatto esaurito il nostro compito. Da subito dobbiamo rimetterci al lavoro per identificare, da un parte, tutti gli spazi sui quali si potrebbe intervenire con il previsto accordo interconfederale, dall'altra gli spazi riservati alla contrattazione sia essa nazionale, aziendale e/o territoriale di categoria.

Il lavoro « vero » per il Sindacato a tutti i livelli inizia adesso. Un lavoro non facile che necessita di un coordinamento costante tra tutti (categorie e strutture confederali).

L'attuazione di tutte le norme e degli istituti previsti necessita di accordi tra le parti sociali e di decreti ministeriali.

La nostra attenzione, oltre che alla gestione della fase transitoria va rivolta:

- all'esercizio del ruolo della contrattazione, previsto dal decreto sui vari temi;
- alla verifica e al controllo del merito dei decreti ministeriali previsti;
- alle nuove possibilità di gestione del mercato del lavoro;
- alla costituzione delle commissioni di certificazione;
- all'attivazione del tavolo previsto per le pubbliche amministrazioni;
- all'avvio dell'attività dei Fondi interprofessionali per la formazione continua;
- all'*iter* parlamentare della 848bis.

Sul merito delle priorità di questa fase come Cisl proponiamo in particolare:

1) *l'attivazione del tavolo interconfederale* nazionale delle parti sociali previsto dall'articolo 86, comma 13, il quale prevede: la convocazione (entro 5 giorni dalla pubblicazione in *GU*) da parte del Ministro, delle parti sociali a livello nazionale per verificare la possibilità di accordi/o interconfederali tra le parti.

Noi pensiamo che il tavolo interconfederale debba:

— regolamentare la gestione della fase transitoria dal vecchio al nuovo regime in particolare su:

- a) organizzazione e gestione del mercato del lavoro;
- b) apprendistato, contratti di inserimento (ex Cfl), co.co.co;

- verificare le scadenze e i tempi della messa a regime delle varie normative e dei vari istituti;
- valorizzare e meglio definire le modalità, le indicazioni e i contenuti dei rinvii alla contrattazione (nazionale, territoriale, aziendale) previsti dal decreto;
- in alcuni casi meglio definire la regolamentazione dei nuovi istituti;
- verificare i contenuti di alcuni decreti ministeriali previsti.

Come prevede l'articolo 86, comma 13, sostenuto e voluto dalla Cisl, noi possiamo scegliere la strada di un unico accordo quadro interconfederale o singoli accordi sui singoli temi.

In ogni caso la contrattazione confederale non deve pretendere di essere esaustiva, ma deve meglio definire, valorizzare e sostenere gli altri livelli di contrattazione.

2) *La gestione del mercato del lavoro.* L'approvazione dei decreti attuativi della legge 30 pone alla Cisl alcune decisioni da prendere rispetto al ruolo da assumere nella intermediazione di manodopera.

Il sindacato può svolgere intermediazione fruendo di una posizione di vantaggio, con una autorizzazione che prevede requisiti ridotti, in particolare non richiedendo versamenti di capitale a scopo di garanzia.

Di conseguenza si pone per la Cisl la questione della scelta della forma in cui intervenire nel mercato del lavoro.

Dobbiamo anche tenere conto del fatto che il rapporto con le Amministrazioni Pubbliche regionali anche per i finanziamenti che esse sono in grado di erogare, passerà, oltre che per l'autorizzazione, anche per l'accreditamento.

È quindi necessario valutare la nostra capacità di mettere in piedi strutture apposite con operatori con competenze elevate e la nostra capacità di rapporto con le regioni, nel caso in cui si voglia entrare nelle reti regionali dell'incontro domanda offerta e fruire di finanziamenti.

Se vogliamo potenziare e meglio utilizzare le nostre capacità dobbiamo valutare la possibilità di associarci con altri operatori, ad esempio guardando verso associazioni datoriali disponibili ad agire sul versante della domanda, essendo sicuri che essi facciano da reale canale per l'incontro domanda/offerta verso i servizi che il soggetto sindacale può attivare, o anche rafforzando o definendo a livello nazionale accordi con una o più di una società di somministrazione o di intermediazione.

In questa direzione andrebbe vista la scelta di operare tramite gli enti bilaterali, con la possibilità di espandere le funzioni di organismi

bilaterali già esistenti, evitando in tal modo l'eccessivo proliferare di sovrastrutture. Inoltre, per dare ai disoccupati la possibilità di spostarsi da un settore all'altro, andrebbe curato il coordinamento tra i diversi enti.

La caratteristica peculiare dei centri Cisl, in qualunque modalità organizzati, dovrebbe essere quella di poter affiancare, senza sovrapporsi, i servizi che il sindacato già offre, rispetto alle vertenze di lavoro, all'indirizzo verso la formulazione di contratti appropriati, ai servizi di assistenza al lavoro di varia natura.

Vanno meglio valutate quali possono essere le soluzioni efficaci nelle varie regioni e province. Su questo tema proponiamo un gruppo di lavoro, anche con esperti esterni, che articoli alcune proposte per l'intervento.

3) *Attuazione della riforma degli ammortizzati sociali e degli incentivi (disegno di legge 848 bis).*

È indubbio che qualsiasi riforma del mercato del lavoro è incompleta senza una vera riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione legati alla formazione, in grado di accompagnare e sostenere i lavoratori nelle fasi di ricerca del lavoro e di passaggio da un posto di lavoro all'altro. Ad oltre un anno dall'accordo del 5 luglio 2002 che prevedeva tali impegni, sottolineiamo l'urgenza di un confronto immediato delle parti sociali con il Governo sul merito del disegno di legge 848 *bis* e sui tempi della sua approvazione.

## 6. Conclusioni.

La legge n. 30 e il relativo decreto attuativo non sono stati oggetto di accordo. Tuttavia, come detto all'inizio, e come previsto dall'accordo di luglio 2002, il confronto negli ultimi mesi tra le parti sociali e il Governo si è sviluppato sul merito delle questioni.

Nel tentare un bilancio non possiamo non sottolineare che:

— è stata accolta una delle nostre richieste centrali, quella cioè di dare un maggiore ruolo alla contrattazione collettiva, introducendo nel testo definitivo:

- molti rinvii alla contrattazione;
- una procedura di convocazione delle parti che non solo raddoppia i tempi a disposizione, ma che è volta ad agevolare e promuovere effettivamente gli accordi;
- una norma per promuovere uno o più accordi interconfederali;
- è presente, nonostante alcuni limiti, una attenzione vera alla

emersione e alla tutela di rapporti di lavoro fino ad oggi non regolamentati o addirittura in nero (esempio: lavoro a progetto, associazione in partecipazione, lavoro accessorio, estensione ai lavori edili della certificazione della regolarità contributiva, subordinazione dei benefici contributivi e normativi all'integrale rispetto dei Ccnl nell'artigianato e commercio — articolo 10, legge n. 30, trasformazione a tempo indeterminato dei contratti non « genuini »);

— giunge a migliore definizione il processo di modernizzazione dei servizi per l'impiego;

— viene valorizzato il ruolo delle parti sociali e della bilateralità.

Si tratta di risultati importanti che i limiti pur presenti nei provvedimenti non ci devono indurre a sottovalutare.

La nostra principale critica allo schema di decreto si era incentrata sul ruolo della contrattazione. Ora, nel testo definitivo tale ruolo è riconosciuto, aprendo al sindacato gli spazi necessari per essere protagonista dei cambiamenti in atto, alcuni inevitabili. Sta a noi decidere se e come misurarci con le novità, quelle che ci piacciono e quelle che ci piacciono meno. Sta a noi continuare a dimostrare che vogliamo esserci, con proposte concrete anche sugli altri fronti aperti, a partire dalla riforma degli ammortizzatori sociali e dallo Statuto dei lavori, per definire un quadro sicuramente ancora incompleto.

Dal dibattito di oggi e dalle riunioni delle strutture e delle categorie attendiamo contributi per una valutazione definitiva del decreto e, soprattutto, proposte da portare ai nuovi confronti che ci attendono.

## IL GIUDIZIO DELLA UIL SULLA RIFORMA BIAGI E LE PROPOSTE PER LA SUA ATTUAZIONE

CARLO FABIO CANAPA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Una riforma necessaria. — 3. Flessibilità e ruolo necessario delle parti sociali. — 4. La bilateralità. — 5. Altri elementi caratterizzanti del decreto legislativo n. 276. — 5.1. *Segue*: la somministrazione di lavoro. — 5.2. *Segue*: la cessione di ramo d'azienda. — 5.3. *Segue*: il lavoro a tempo parziale. — 5.4. *Segue*: il c.d. lavoro a progetto.

### 1. Premessa.

Il decreto legislativo che attua le « deleghe in materia di occupazione e di mercato del lavoro », previste nella legge 30 del febbraio 2003, è entrato in vigore il 24 ottobre. Se però prendiamo in considerazione gli interventi attuativi previsti a carico del Ministero del lavoro, gli interventi dovuti in ragione delle competenze riconosciute alle regioni — più o meno esplicitamente menzionati — e la frequentemente richiamata funzione contrattuale delle parti sociali, necessaria a perfezionare le norme o a specificarne ambiti e modalità attuative, a ben guardare il decreto legislativo n. 276, il 24 ottobre detta tutta una serie importante di presupposti necessari, più che stabilire norme da applicarsi nell'immediato. Si propone, dunque, come una « normativa aperta » ad interventi rilevanti e qualificanti e questo arricchisce il carattere sperimentale che lo caratterizza, in ragione della legge da cui trae motivo, che ne prevede la possibilità di cambiamento per 24 mesi.

Una situazione consueta, questa, soprattutto nell'esercizio di delega, in relazione alla normazione secondaria ministeriale ed all'intervento delle regioni; inusuale invece, certamente, soprattutto nella rilevanza prevista, per quanto riguarda il rinvio alla contrattazione e la capacità dispositiva che gli si riconosce. Una condizione che si propone come una caratteristica importante — e per la Uil significativamente

positiva — di questo decreto legislativo: una peculiarità sulla quale sarà utile soffermarsi.

Ci sembra però che sia necessario, prima di prestare attenzione agli elementi caratterizzanti, positivi o negativi che siano, chiarire quali a nostro avviso sono le motivazioni ed i presupposti di tale intervento legislativo. Tentarne, cioè, un approccio complessivo e non aprioristico, utile ad individuare potenzialità e limiti evidenziando, così, la condizione necessaria di ogni iniziativa negoziale, indotta o spontanea che sia.

## **2. Una riforma necessaria.**

L'intervento sulla legislazione lavoristica era, a nostro avviso, necessario da tempo — anche in relazione ad importanti indicazioni europee — per consentire il positivo adeguamento alle necessità dell'evoluzione dei sistemi produttivi ed economici. Ciò con due obiettivi principali: favorire la dovuta competitività e facilitare la regolarizzazione di un mercato del lavoro fortemente disarticolato dall'ampiezza del « sommerso » e dalla pericolosa diffusione di istituti che — come le collaborazioni coordinate e continuative — rendono possibile mascherare con assoluta semplicità rapporti irregolari.

La Uil, anche in questo campo, da tempo auspica una concreta modernizzazione. Soprattutto nella sfera del lavoro, infatti, ci sembra che il rapporto tra i compiti del diritto, che orienta la società nel suo divenire, ed i compiti del diritto, che recepisce i cambiamenti che la società propone, sia particolarmente dinamico e suggerisca adeguamenti anche di grande spessore innovativo. Il lavoro è per sua natura strettamente correlato ai sistemi di produzione; mai come in questi ultimi decenni l'attività produttiva si è evoluta tanto e tanto rapidamente, nei propri metodi e nei rapporti conseguenti, inducendo condizioni ed opportunità organizzative sempre diverse, che necessariamente incidono in modo determinante nel rapporto di lavoro e nelle sue varie caratteristiche. Si è innescato, così, un processo che non può e non deve incidere sui diritti connessi all'attività lavorativa, ma che non va trascurato per come tende a modificare i modi con i quali tali diritti vanno esercitati.

È evidente, peraltro, che in tale contesto ogni ritardo diviene pericoloso, soprattutto perché il rapporto tra i due contraenti è assolutamente asimmetrico, dal momento che — nonostante la tutela collettiva — il rispettivo potere dispositivo del datore di lavoro e del

lavoratore rimane ancora di ben diversa ampiezza ed intensità. La definizione tempestiva delle varie fattispecie nella loro evoluzione diviene, allora, la prima garanzia per il lavoratore, nel momento in cui offre un riferimento certo. La persistente indeterminatezza che scaturisce dalla volontà di conservare assetti superati — magari in nome di quanto hanno saputo garantire — invocando la stabilità delle normative di riferimento, risulta dannosa sia per il sistema produttivo (sottoposto a stress disarticolanti che alla fine ricadono comunque sull'intera comunità), sia per i lavoratori i cui diritti corrono il rischio — spesso nella sostanza più che nella forma — di essere messi in discussione, almeno nella loro ampiezza, quando non nella loro natura.

Al di là di quello che è stato il risultato (o, meglio, che sarà, come cercheremo di dire in seguito) la motivazione della legge n. 30 era principalmente in questa necessità di rinnovamento, utile a dare nuovo slancio alla dinamica dei rapporti di lavoro, però caratterizzandoli, così da renderne più agevole la normalizzazione. Per la Uil, che anche nell'ultimo Congresso ha ribadito la propria volontà di « comprometersi con la modernizzazione », la sfida posta dalle innovazioni del decreto legislativo n. 276/2003 è una scommessa tutta da interpretare, puntando ad una attuazione qualificata degli obiettivi prospettati: non remando contro, dunque, ma cercando di governare il timone per consentire le necessarie correzioni di rotta.

### **3. Flessibilità e ruolo necessario delle parti sociali.**

Le spinte al cambiamento che, in parallelo all'evoluzione dei rapporti economico-sociali, bussano dalla porta della mondializzazione, dalla porta del processo unitario europeo con il suo allargamento e dalla porta del federalismo, pur se tra loro apparentemente antitetiche, risultano alla fine convergenti nella ricerca di strumenti flessibili di governo dei rapporti di lavoro. Flessibili e però miranti a coinvolgere tutti i soggetti interessati: il lavoratore, dunque, non è più solo chi lavora, ma anche chi cerca lavoro. Si ripropone come necessario l'obiettivo della flessibilità, dunque, ma insieme quello dell'inserimento; si individuano peraltro, con certezza, i parametri di riferimento dei rapporti di lavoro, così da evitare ogni possibile sconfinamento nella palude dell'infinito e del sommerso.

Parlare di flessibilità, peraltro, per la Uil significa da sempre parlare di contrattazione. Qualunque norma, infatti, per quanto articolata, è comunque, nelle sue singole previsioni, rigida; cercare di « fare flessi-

bilità » per via legislativa, allora, può significare solamente abbassare i livelli di tutela: creare, cioè, presupposti di precarizzazione. La contrattazione, invece, può individuare modi ed ambiti specifici di applicazione per norme meno analitiche e prescrittive garantendo — nel tempo e nel territorio — risposte diverse alle diverse esigenze di ogni singola realtà produttiva ed assicurando, insieme, livelli certi e determinati di tutela dei lavoratori.

La Uil, in un convegno di un anno fa, ha ampiamente argomentato una ipotesi provocatoria che proponeva il passaggio ad una attuazione negoziale del diritto del lavoro, superandone l'attuale assetto analitico e prescrittivo. Si tratterebbe di costruire un sistema esauriente di principi sanzionati la cui applicazione, controllata, fosse affidata al negoziato tra le parti sociali. Ci si propone un obiettivo di flessibilità/certezza che può assicurare funzionalità e, insieme, diritti individuali e diritti collettivi. Voleva essere più di una provocazione e, da questo punto di vista, il decreto legislativo n. 276/2003 ci conforta, perché sottolinea la rilevanza, ora anche istituzionale, che può assumere la contrattazione nel governo dei rapporti di lavoro e nella loro qualificazione.

Ciò per più di un motivo. Evidentemente, e con immediatezza, per i frequentissimi ed espliciti richiami alla contrattazione collettiva, in più di un caso condizione necessaria per la realizzazione e l'applicazione del dettato legislativo. Ma anche, e questo va opportunamente sottolineato, per il richiamo (articolo 86, comma 13) alla « possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del presente decreto, anche con riferimento al regime transitorio ed all'attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva ».

Un richiamo importante, questo all'accordo interconfederale, che per la prima volta appare nella nostra legislazione lavoristica. Importante, perché propone alla contrattazione l'obiettivo di predisporre un insieme di regole generali che diano, alle categorie ed al territorio, una griglia di riferimento che favorisca ulteriori specificazioni contrattuali evitando, però, la disarticolazione applicativa della norma, che ne vanificherebbe l'efficacia. Così la contrattazione, nel suo complesso, diviene attore, contemporaneamente, della coerenza del sistema e della sua necessaria articolazione. Ma è anche importante, il richiamo all'accordo interconfederale, perché i suoi contenuti sono individuati (articolo 40) come riferimento necessario del decreto ministeriale, previsto quando non si realizzi l'accordo collettivo chiamato a precisare le condizioni applicative di determinate disposizioni. Si crea, così, una



sorta di interposizione della funzione negoziale tra la fase primaria e quella secondaria dell'attività normativa: una interposizione che sottolinea il ruolo riconosciuto alle forze sociali, ma che, nel medesimo tempo, le responsabilizza reciprocamente nei confronti del risultato da conseguire, anticipando modalità ed orizzonti partecipativi che la Uil da sempre auspica, con il conforto della Costituzione, dell'Europa e, ora, del *Libro Bianco*; ma sino ad oggi mai dell'iniziativa politica e governativa.

C'è, però, anche una ulteriore riflessione cui fare cenno, in rapporto al ruolo che il decreto legislativo, sia pur indirettamente, affida alla contrattazione: la non infrequente indeterminatezza delle varie previsioni legislative, come lo stress metodologico a volte evidente per evitare contraddizioni, sono il segno dello sforzo che il legislatore ha fatto per conciliare spinte contrapposte e ci sembrano finestre importanti, coscientemente lasciate dischiuse, per consentire soluzioni negoziali più avanzate, che le parti possono determinare e che sono implicitamente riconosciute proprio per l'impianto aperto di una normativa che volutamente sottolinea la propria sperimentalità. Dicevamo, prima, della nostra provocazione per una attuazione negoziale del diritto del lavoro: ci sembra, questa del decreto legislativo n. 276/2003, una risposta in proposito per più di un verso interessante.

È particolarmente lo « spazio » riservato alla contrattazione, peraltro (più ancora che gli interventi attesi dalle regioni), che ci fa dire — come abbiamo accennato in precedenza — che per certi versi la normativa entrata in vigore il 24 ottobre è, alla fine, ben poco esigibile nell'immediato; o, quantomeno, lo è se si vuole evitare una serie infinita di contumelie tra le parti, che ne svilirebbero in gran parte il senso, allontanando gli obiettivi che la legge si propone. Anche per questo, peraltro, riteniamo che tale funzione contrattuale vada svolta con assoluto impegno e responsabilità, ma anche — se del caso — con la dovuta fantasia: quando si percorre una strada nuova, infatti, non si possono praticare percorsi vecchi. D'altra parte il rilancio dell'iniziativa negoziale, come fattore propulsivo e non solo stabilizzante, è possibile anche superando i limiti delle previsioni esplicitate; si tratta, ora, di assicurarne la coerenza per un risultato condiviso di modernizzazione.

#### **4. La bilateralità.**

Su un piano simile a quello della contrattazione, in termini di novità e di importanza, possiamo porre il compito che per più di una

funzione il decreto legislativo n. 276/2003 affida alla bilateralità. Un riconoscimento che diviene rilevante se lo si mette in parallelo alla capacità consolidata — che ora si allarga all'apprendistato — di intervenire nella formazione ed in parallelo all'intervento determinante che si configura possa realizzarsi nella gestione degli ammortizzatori sociali, una volta che sia compiuta la riforma concordata. Il ruolo previsto per la bilateralità nel collocamento (nonostante sia chiaramente affievolito dal coinvolgimento nello stesso compito di tanti e tanto disparati soggetti) diviene infatti centrale per la responsabilizzazione di un medesimo soggetto su tre funzioni — appunto: collocamento, formazione e sostegno al reddito — che, coordinate, si propongono come sistema e diventano, così, fattore portante per una politica attiva del lavoro finalmente credibile.

In tal modo, peraltro, la bilateralità può svolgere una funzione di equilibrio tra le competenze e le iniziative pubbliche e quelle private, favorendo dunque una efficienza che è possibile possa finalmente proporre un sistema di servizi all'impiego efficace, anche perché la concorrenza non potrà più essere ancorata a standards di funzionamento comunque insoddisfacenti, anche ora che la precedente riforma sta dando qualche risultato positivo.

Per una ulteriore funzione, inoltre, è prevista la possibilità di un intervento della bilateralità: quella della certificazione « dei contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale ed a progetto di cui al presente decreto, nonché dei contratti di associazione in partecipazione di cui agli articoli 2549-2554 del codice civile ». Una attività sperimentale, attribuita ad enti bilaterali territoriali, alle Direzioni provinciali del lavoro ed all'università, finalizzata a ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro. Una attività volontaria, derivata dalla decisione comune delle parti, il cui risultato è comunque appellabile all'autorità giudiziaria, non solo nel merito, ma anche per vizi di consenso.

Al di là della specificità dei contenuti di tale istituto — la cui efficacia e congruità evidentemente, per ora, è tutta da dimostrare — ci sembra importante il richiamo a questa funzione delle parti, perché si propone come trainante per un altro intervento, pure finalizzato a ridurre il contenzioso in materia di lavoro, che da tempo invociamo — apparentemente all'unisono — ma che è ben lungi dall'essere realizzato: penso alla conciliazione. E penso che le due esperienze possano progredire di pari passo, garantendo con il tempo una regolarità nei rapporti di lavoro ed una significativa fluidità nell'esame delle eventuali

controversie: un risultato che può permettere una rilevante autonomia delle parti ed una più solida « civiltà del lavoro », nel reciproco riconoscimento della naturale complementarità dei ruoli.

Una nota ulteriore merita questa breve riflessione sul ruolo che il decreto legislativo n. 276/2003 assegna alla bilateralità. Ci sembra, questo, infatti, (insieme ad altri istituti pure previsti, a partire dal contratto di inserimento e — aggiungiamo — di reinserimento), lo strumento precipuo per realizzare quella finalità di coinvolgimento dei soggetti svantaggiati che è assolutamente principale per l'Europa e deve divenirlo anche nel nostro Paese. Un intervento che si realizza solo incontrando tali soggetti fuori dal posto di lavoro, perché il loro svantaggio sta proprio, prima di tutto, nel non esserci entrati o nell'essere stati espulsi.

La Uil è convinta della fondamentale importanza che riveste la difesa dei lavoratori in azienda, ma è parimenti convinta della necessità primaria di favorire l'inserimento dei soggetti più deboli — i disoccupati — perché non godono neanche della tutela primaria assicurata dall'occupazione. Certamente non si può ritenere (né sembra ritenerlo il legislatore) che questa normativa produca occupazione; però è ovvio che razionalizzandola, non solo ne favorisce la qualità, ma ne asseconda l'ampliamento, garantendone la più ampia diffusione.

Siamo convinti, peraltro, che questa dialettica tra occupati ed occupabili sarà un nodo per la crescita e l'affermazione di un ruolo rinnovato dei sindacati dei lavoratori, chiamati in via principale non più solo alla difesa dei loro associati, per ora necessariamente dipendenti, ma anche alla tutela di chi cerca lavoro ed ha nel sostegno al reddito, nell'assistenza al collocamento e, soprattutto, nella qualificazione — o riqualificazione — professionale, gli strumenti fondamentali per superare il proprio svantaggio.

## **5. Altri elementi caratterizzanti del decreto legislativo n. 276.**

Ci sembrano, quelle del ruolo della contrattazione e della bilateralità, le novità che maggiormente caratterizzano il decreto legislativo n. 276/2003 in termini di approccio e di metodo, suggerendo una svolta importante nella « filosofia » relazionale delle parti. Altre numerose ed importanti novità, peraltro, riguardano il merito e sono, evidentemente, l'oggetto primario dell'intervento legislativo in esame; anche se qualche istituto tra quelli previsti sembra più di immagine che di sostanza — nel

senso che è ben difficile pensarne una ampia applicazione — e diciamo, soprattutto, del lavoro ripartito e del lavoro intermittente.

Proprio queste novità, peraltro, sono — più o meno — ampiamente condizionate dalla contrattazione: affrontarle subito in modo approfondito può significare distorcerne i possibili contenuti con interpretazioni magari viziate da obiettivi negoziali tutti da conseguire.

Ciò detto, riteniamo però utile qualche notazione su alcune delle novità: la somministrazione, la cessione del ramo azienda, il part-time, ed il lavoro a progetto.

### **5.1. Segue: la somministrazione di lavoro.**

La somministrazione propone la novità del suo utilizzo a tempo indeterminato, che si accompagna a quello determinato (c.d. interinale), già previsto dalla legge n. 196. Mentre quest'ultima vede ora ampliata la potenzialità di utilizzo, la somministrazione a tempo indeterminato prevede la propria applicabilità per casi specifici individuati dalla norma stessa, ma implementabili per via negoziale. Un richiamo alla contrattazione, questo, che nel momento stesso in cui consente di aumentare la possibilità di utilizzo dell'istituto, permetterà di incidere sulle modalità del suo esercizio.

Vogliamo solo sottolineare, in merito, come la somministrazione a tempo indeterminato vada incardinata nell'esperienza già maturata nell'interinale, vuoi per le opportunità relazionali, vuoi per la strumentazione bilaterale, prevista in questo caso, con un analogo prelievo del 4 per cento, per la gestione del fondo apposito destinato al sostegno al reddito, così come per l'interinale era destinato alla formazione. Si tratta, allora, di integrare e rendere tra loro compatibili i due istituti, che solo dal punto di vista formale — per non dire nominalistico — sono assimilabili, mentre nella sostanza rispondono ad esigenze diverse e danno ai lavoratori opportunità assolutamente tra loro eterogenee: mentre l'interinale offre interessanti potenzialità di inserimento, la somministrazione a tempo indeterminato può offrire una continuità di rapporto (con l'agenzia), anche se la possibile discontinuità di impiego (con i fruitori) propone un valore variabile della retribuzione che, in caso di utilizzo, è positivamente commisurata a quella contrattuale dei dipendenti di pari livello del fruitore.

### **5.2. Segue: la cessione di ramo d'azienda.**

Sulla cessione del ramo d'azienda, dopo le modifiche intervenute

nella redazione finale del decreto su istanza pressante del sindacato, non c'è moltissimo da dire. Il rapporto tra le opportunità offerte all'impresa e la tutela dei lavoratori risulta sostanzialmente riequilibrato ed importante è, in tale direzione, il richiamo esplicito ai diritti previsti per i lavoratori nelle direttive europee. Rimane un ambito, assolutamente unilaterale e per questo preoccupante: quello della determinazione dell'autonomia funzionale.

Ci sembra lecito, in proposito, avanzare qui una ipotesi di lavoro che intendiamo proporre ai tavoli di confronto e che consiste nel tentativo di individuare per via negoziale, nelle sedi specifiche di categoria, i parametri di identificazione di tale autonomia. Non si presume, evidentemente, di giungere a riferimenti esaustivi, quello che si propone e di determinare una griglia fondamentale, che consenta un approccio guidato e, quindi, più facilmente condivisibile.

### **5.3. Segue: il lavoro a tempo parziale.**

Ben più radicato — e, pensiamo, motivato — nella sua negatività, è il giudizio che riguarda alcune correzioni intervenute nella regolamentazione del lavoro a tempo parziale. Sicuramente per quanto riguarda diritti ed aspettative dei lavoratori; soprattutto, però, per come, a nostro avviso, l'attuale normativa contraddice l'assunto che esplicitamente si propone: quello di implementare in termini significativi l'utilizzo di tale rapporto di lavoro.

La norma, anche sulla base di una non recentissima sentenza della Corte Costituzionale, stabilisce di fatto la rilevanza prevalente della volontà individuale sulla disciplina collettiva, nella disponibilità personale dei tempi di vita: si evidenzia cioè, in termini indiscutibili, la libertà dell'individuo nelle scelte relative all'utilizzo del suo tempo.

Ci sembra — nonostante la consuetudine preferenziale alla disciplina collettiva — una opzione ineccepibile. Non comprendiamo però, allora, la congruità di altre prescrizioni, come la possibilità di chiedere al lavoratore l'accettazione della clausola elastica prima dell'assunzione, che permette una sorta di « *do ut des* », non proprio garanzia di libera scelta.

Siamo ancora, però, nel campo della presunzione di fatto, pur se assolutamente plausibile. Diverso è invece il caso che un lavoratore, una volta che ha accettato la pratica della clausola elastica, non possa più cambiare opinione, neanche per dimostrabili giustificati motivi. Qui la limitazione della libertà personale è chiaramente evidente; a ben poco

serve, poi, argomentare che il « diritto di recesso » non è riconosciuto in nessun paese d'Europa; può anche verificarsi — e non deve far scandalo — che qualche volta « l'eccezione Italia » sia giustamente motivata.

Al di là del diritto e dei diritti, però, è il caso di fare una riflessione concreta. Il part-time è un istituto che precipuamente mira a soddisfare le esigenze di flessibilità dell'impresa e le necessità di vita del lavoratore. Quando non è *subito*, il tempo parziale serve al lavoratore per garantirsi possibilità di *studio*, di soddisfazione di bisogni familiari e via dicendo. Quando è *subito*, consente un eventuale ulteriore part-time per garantirsi un reddito soddisfacente. Come è compatibile, tutto ciò, con una clausola elastica che non consente il recesso, neanche se cambiano condizioni di vita? È immaginabile, per questa via, pensare di incrementare notevolmente l'utilizzo del part-time, solo garantendo più opportunità all'impresa? Non ci sembra che la risposta possa essere messa in dubbio ed abbiamo la sensazione che in questo caso anche la contrattazione non sia in grado di offrire alternative praticabili, per cui il problema continuerà a proporsi in tutta la sua complessa ed imminente contraddizione.

#### **5.4. Segue: il c.d. lavoro a progetto.**

Come alcuni aspetti dell'intervento sul lavoro a tempo parziale declinano quelli che per la Uil sono i maggiori limiti della riforma, così — nonostante alcune perplessità che pure sussistono — l'intervento sulle co.co.co. ne rappresenta l'aspetto più interessante. Il perno dell'intervento stesso è l'identificazione del progetto come nucleo di riferimento della coordinazione e della continuità, divenendo il presupposto della prestazione e dell'accordo che costituisce il rapporto di lavoro. Un rapporto che si caratterizza per la sua autonomia, dal momento che la finalizzazione esplicitata nel progetto consente il coordinamento, ma non individua come necessaria alcuna modalità di esecuzione e, quindi, non prevede l'eterodirezione, che è caratteristica precipua del lavoro subordinato.

Ciò — insieme ai prescritti requisiti formali — realizza in tale rapporto una trasparenza che permette di ipotizzare, in tempi relativamente brevi, la fuoriuscita dalla situazione attuale, che vede nelle collaborazioni coordinate e continuative lo strumento più frequente di disarticolazione del mercato del lavoro; pericoloso, anche per la sua capacità di proporsi, in apparenza, come regolare.

Per dire ora, brevemente, delle richiamate perplessità, va ricordato

che sono collegate ad aspetti diversi. Le norme del decreto legislativo n. 276/2003 non sono — come esplicitamente richiamato — applicabili ai rapporti di impiego pubblico; ciò causa una difformità di regolamentazione, per cui la stessa fattispecie si propone, tra pubblico e privato, con una sorta di doppio binario; è questo un pericolo rilevante, soprattutto nei ricorsi alla magistratura, perché l'istituto, pur nella sostanziale divaricazione, trae comunque origine dalla stessa fonte: il terzo comma dell'articolo 409 del c.p.c..

Una disarticolazione, questa, alla quale si aggiunge quella che si profila dal 1° comma dell'articolo 86 del decreto, il quale prevede la possibilità di prolungare il già previsto anno di transizione con l'accordo delle rappresentanze aziendali dei sindacati più rappresentativi a livello nazionale. Ciò non solo propone il non felice protrarsi di una contraddittoria convivenza di rapporti simili realizzati in condizioni differenti, ma evidenzia il problema della rappresentanza di questi lavoratori, per i quali la legge stessa non disdegna di prevedere una attività contrattuale collettiva.

Usciamo, con l'osservazione appena accennata, dall'ambito di una riflessione per alcuni versi teorica per affacciarci su problematiche di assetto, di ruolo e di iniziativa sindacale, oltre che di relazioni industriali. Non è questa la sede, ma — passati, per così dire, dall'astratto al concreto — tanto vale sottolineare ora l'urgenza, proprio in ragione della flessibilità che la Legge Biagi consente, di completare la riforma, affrontando il previsto intervento sugli ammortizzatori sociali, per rafforzarli. E ci si consenta, infine, un interrogativo: non sarebbe stato opportuno delineare, se non prima almeno contemporaneamente alla riforma, il quadro dei nuovi diritti, approntando la redazione dello Statuto dei lavori?

## UNA RIFORMA PER LE SFIDE DEI NUOVI MERCATI: IL GIUDIZIO DI CONFINDUSTRIA

GIORGIO USAI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il « vecchio » lavoro interinale ed il nuovo *staff leasing*. — 3. L'appalto di opere e di servizi. — 4. Il distacco. — 5. Il *job on call*. — 6. Il *job sharing*. — 7. Il nuovo part-time. — 8. Le collaborazioni coordinate e continuative. — 9. Il ruolo della contrattazione collettiva.

### 1. Premessa.

Con lo schema di decreto legislativo di attuazione della Legge Biagi prende corpo la riforma del mercato del lavoro tratteggiata nella legge delega. È la riforma di maggior rilievo per il mondo del lavoro dopo lo Statuto dei lavoratori, grazie alla modernità delle idee ed all'innato europeismo di Marco Biagi.

Una riforma da tempo auspicata da Confindustria che vede sempre più minacciata la competitività delle imprese italiane dalle coraggiose innovazioni introdotte dagli altri Paesi, soprattutto europei, sul piano della lotta alla disoccupazione e in termini di incremento dei tassi di partecipazione al lavoro.

Creare nuova occupazione attraverso la promozione della flessibilità del mercato del lavoro è ancora uno degli obiettivi prioritari della Comunità Europea ed è anche quello del nostro Paese che si vede ora pronto a concentrare il proprio impegno per dare seguito alla Strategia per l'occupazione adottata a Lussemburgo e rafforzata dal Consiglio Europeo di Lisbona il cui primo obiettivo è di portare il tasso medio di occupazione al 70 per cento entro il 2010.

Le nuove norme potranno in particolare attrarre, nel mercato del lavoro regolare, più giovani del sud, più donne e più lavoratori anziani in tutto il Paese.

Il decreto legislativo 276/2003 ha, per Confindustria, una doppia valenza: nei suoi 86 articoli c'è la sfida di nuove forme di impieghi



flessibili e l'opportunità di rafforzare le agenzie, destinate a diventare operatori « polifunzionali », con conseguente liberalizzazione del collocamento. Tutto ciò contribuirà a rendere il mercato del lavoro più dinamico ed a porlo in sintonia con i pilastri europei dell'« adattabilità » e dell'« occupabilità ».

Si tratta di cambiamenti notevoli che danno precise risposte alle esigenze delle imprese che si confrontano sui mercati internazionali.

Nella riforma Biagi il legislatore ha fatto ricorso alla più classica terminologia giuridica nel definire « somministrazione di lavoro » la disciplina che, molto probabilmente, comporterà le maggiori novità nel modo di strutturare ed organizzare le imprese italiane. Viene così completata la disciplina del « lavoro in affitto » (anche se, volutamente, il legislatore delegato ha evitato l'uso di un'espressione del tutto comune nel linguaggio giuridico internazionale, ma che sembra turbar le « anime belle » di sociologi improvvisati), che aveva ricevuto una prima, importante, definizione con il cosiddetto Pacchetto Treu nel 1997 quando, con un ritardo che per decenni ha penalizzato le nostre imprese rispetto ai principali competitori (in Francia, Germania e UK), era stato introdotto il lavoro interinale.

## **2. Il « vecchio » lavoro interinale ed il nuovo *staff leasing*.**

Nei limiti e alle condizioni stabilite dalla legge e dalla contrattazione collettiva, le imprese d'ora in poi potranno avvalersi di prestazioni lavorative rese da personale non assunto alle proprie dipendenze, sia per esigenze temporanee (ampliando le ipotesi già previste con il « vecchio » lavoro interinale) che per attività che si protraggono a tempo indeterminato (il nuovo *staff leasing*).

Dopo oltre quarant'anni viene abrogata la legge n. 1369 del 1960 sul divieto di intermediazione e di interposizione di manodopera e sostituita con una disciplina completa e adeguata a una realtà produttiva che non può più essere condizionata dalla pregiudiziale opposizione di chi è tormentato dai fantasmi del caporalato, fenomeno che trovava spazio in un paese prevalentemente agricolo ed appena alle soglie della industrializzazione.

Finalmente, nel 2003, ciò che era reato — la somministrazione di manodopera — diventa un contratto « tipico », cioè specificamente disciplinato dalla legge e corredato di tutele e garanzie per il lavoratore in un corretto equilibrio con una maggiore libertà organizzativa dell'impresa.

Con lo *staff leasing* i lavoratori vengono assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato da una agenzia autorizzata e, quando non occupati presso un'impresa utilizzatrice, restano a disposizione dell'agenzia che è tenuta a corrispondere una specifica indennità mensile di disponibilità stabilita dall'apposito contratto collettivo nazionale (quello che oggi viene applicato dalle imprese di lavoro interinale).

Peraltro, nel caso in cui cessi la somministrazione a tempo indeterminato, è previsto che i dipendenti di queste agenzie usufruiscano di forme di sostegno del reddito, erogate da un apposito fondo finanziato dalle agenzie stesse.

Le ipotesi di « affitto di personale » a tempo indeterminato sono indicate dalle legge e riguardano numerose attività: servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico; servizi di pulizia, custodia, portineria; servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto persone, macchinari e merci; gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, servizi di economato; attività di consulenza direzionale, gestione del personale, ricerca e selezione del personale; attività di *marketing*; gestione di *call-center*; avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1; costruzione edilizia all'interno degli stabilimenti, per l'istallazione o smontaggio di impianti e macchinari, particolari attività produttive, specie nell'edilizia e nella cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione con impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa.

Il legislatore affida poi alla contrattazione collettiva (nazionale o territoriale) la possibilità di definire nuove ed ulteriori ipotesi che possono legittimare lo *staff leasing*.

L'istituto, pertanto, è immediatamente operativo sempreché ci siano agenzie strutturate per gestire questa tipologia di rapporti. Il Ministero del lavoro ha due mesi di tempo dalla richiesta per rilasciare l'autorizzazione provvisoria in regime di silenzio-assenso. Considerato che il Ministero del lavoro dovrà emanare, entro un mese dall'entrata in vigore del provvedimento (24 ottobre), il decreto che stabilisce le modalità per la presentazione delle richieste di autorizzazione, è prevedibile che già dal gennaio 2004 potranno realizzarsi i primi casi di effettivo avvio di lavoratori presso le imprese con contratto di somministrazione a tempo indeterminato.

Particolarmente severe le tutele che assistono la somministrazione di lavoro che, nella nuova forma a tempo indeterminato, ancor di più

deve superare il disfavore che nella nostra legislazione è sempre stato espresso nei confronti della intermediazione di mano d'opera.

Quale primo requisito indispensabile (*ad substantiam*) vi è la forma scritta del contratto di somministrazione che viene stipulato fra agenzia ed impresa utilizzatrice.

In caso di mancanza della forma scritta od in mancanza, nel contratto, di alcuni elementi ritenuti essenziali dal legislatore (gli estremi dell'autorizzazione rilasciata all'agenzia; il numero dei lavoratori che sono oggetto di quel contratto di somministrazione; la causale che legittima lo *staff leasing* o le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che legittimano il « vecchio » interinale; l'indicazione della presenza di eventuali rischi; l'inizio e la durata del contratto), il contratto è affetto da nullità che, come tale, rende inesistente qualsiasi atto intervenuto fra le parti con la logica conseguenza di considerare tutti i lavoratori interessati quali dipendenti dell'impresa utilizzatrice a tutti gli effetti e, ovviamente, sin dall'inizio della attività.

Sul versante dei rapporti che intercorrono fra agenzia e propri dipendenti assunti a tempo indeterminato, le garanzie sono offerte dal fatto che i rapporti di lavoro sono soggetti alla disciplina generale, comune a tutti i normali rapporti di impiego.

Per quel che riguarda il « vecchio » interinale (ora, somministrazione di lavoro a tempo determinato) le novità portano a far sì che il rapporto di lavoro a termine ed il rapporto di lavoro interinale potranno, d'ora in poi, « giocare alla pari », nel senso che l'impresa farà ricorso all'uno o all'altro tipo di rapporto in funzione delle specifiche esigenze da soddisfare e non più per la maggiore o minore facilità nell'istaurare un tipo di rapporto piuttosto che l'altro.

Dopo l'approvazione della nuova disciplina legale del rapporto di lavoro a termine (decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368) infatti, mentre per il contratto a termine non si richiedevano più causali specifiche né erano più previsti limiti quantitativi, il contratto di lavoro interinale continuava ad essere limitato nel suo utilizzo da specifiche causali di legge e di contratto e da percentuali massime di utilizzabilità, obbligatoriamente stabilite dalla contrattazione collettiva.

Con la riforma Biagi, i due istituti sono soggetti alle medesime condizioni per cui anche il lavoro interinale sarà consentito a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore, senza che vi sia

la necessità di una puntuale coincidenza fra causale tipizzata per legge o contrattazione collettiva, ed impiego con lavoro interinale.

Parimenti, il ricorso a prestazioni di lavoro con utilizzo dell'interinale, non sarà più limitato al numero massimo di lavoratori consentito dalla contrattazione collettiva, anche se il legislatore ha ritenuto opportuno lasciare alla contrattazione la facoltà di apporre o no limiti percentuali di utilizzazione per le ipotesi diverse da quelle che, per legge (quella sul lavoro a termine), non sono suscettibili di limitazioni quantitative.

Resta fermo il divieto di far ricorso alla somministrazione di lavoro (sia a termine che a tempo indeterminato) in tutte le ipotesi che già valevano per il lavoro interinale e successivamente per la nuova disciplina del contratto a termine, per cui non si può ricorrere alla somministrazione: per sostituire lavoratori in sciopero e, salvo diversi accordi sindacali, per le stesse mansioni svolte da lavoratori che, nei sei mesi precedenti, siano stati soggetti a licenziamenti collettivi o siano stati posti in cassa integrazione guadagni od, infine, in quelle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi *ex decreto legislativo n. 626/1994*.

Quindi, da un lato, una gestione non cautelativamente e pregiudizialmente limitata da parte della legge o della contrattazione collettiva, dall'altro, controllo rigoroso e puntualmente sanzionato di ogni ricorso scorretto, illecito o irregolare alle diverse forme di somministrazione di lavoro così come, già da tempo, per il lavoro a termine.

Possiamo dire che il legislatore prende atto del grado di « maturità » del sistema economico e produttivo assumendo il principio che, per far fronte alle variabili ed imprevedibili esigenze del mercato, l'impresa ha a sua disposizione una serie di strumenti (*box of tools*) che consente di richiedere prestazioni di lavoro in funzione di esigenze specifiche in termini di qualità, quantità e tempo senza che ciò comporti, per la singola impresa, la necessità di instaurare sempre e comunque rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Una situazione che riequilibra il mercato evitando situazione di tutela eccessiva per gli *insiders* e di scarsa protezione per gli *outsiders*. Ma non solo: effetti positivi dovrebbero registrarsi anche in termini di minor ricorso alla mobilità o alla cassa integrazione a fronte di contrazioni produttive, allorché l'organizzazione dell'impresa non costituirà più un unico blocco di lavoratori dipendenti dalla medesima impresa ma sarà possibile procedere ad una diversificazione, avendo aree e

gruppi di lavoratori non più collegati alle sorti di quella singola impresa in quanto dipendenti regolari di una agenzia di somministrazione.

A fronte di questa maggiore libertà organizzativa, il legislatore persegue ogni comportamento elusivo o irregolare, stabilendo, in caso di violazione delle dettagliate regole, un altrettanto preciso e rigoroso sistema sanzionatorio.

Se la somministrazione avviene al di fuori dei limiti e delle condizioni poste dalla legge in termini di soggetti autorizzati, ovvero di ipotesi che legittimano la somministrazione, oppure di forma e contenuti del contratto di somministrazione, il lavoratore ha diritto a chiedere l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze dell'impresa che ha utilizzato la sua prestazione, con decorrenza dall'inizio del rapporto (*ex tunc*). Un apparato di sanzioni penali viene posto a garanzia del rispetto di ogni prescrizione, anche formale, della nuova legge riferita al corretto svolgimento del rapporto di somministrazione.

### **3. L'appalto di opere e di servizi.**

A corollario della disciplina della somministrazione di manodopera, una puntuale definizione del contratto di appalto viene fornita dal legislatore al fine di dare certezza alle imprese ed ai lavoratori in una materia oggetto di vasto e complesso contenzioso giudiziario.

È così che il contratto di appalto viene ricondotto alla sua matrice originale e cioè all'articolo 1655 c.c. in base al quale l'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Di qui la netta differenza con il contratto di somministrazione di lavoro nel quale i lavoratori sono dipendenti dell'agenzia ma svolgono la loro attività nell'interesse nonché sotto la direzione ed il controllo dell'impresa utilizzatrice.

Di contro nell'appalto, l'impresa committente non ha alcun potere organizzativo o direttivo nei confronti dei dipendenti dell'appaltatore. È l'appaltatore poi ad avere l'organizzazione dei mezzi, organizzazione che può anche risultare — in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto — dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto. L'appaltatore, inoltre, assume su di sé il rischio d'impresa.

Nel caso dell'appalto di servizi, il committente (imprenditore o

datore di lavoro) è obbligato in solido con l'appaltatore per un periodo non superiore all'anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori di quest'ultimo le retribuzioni ed i contributi previdenziali spettanti. Nell'appalto di opere, invece, il committente risponde verso i lavoratori impiegati nell'appalto solo nei limiti del debito che esso ha verso l'appaltatore, secondo la regola generale dell'articolo 1676 c.c.

Anche nel contratto di somministrazione l'impresa utilizzatrice e l'agenzia restano solidalmente responsabili per i trattamenti retributivi e previdenziali dovuti ai lavoratori (dipendenti dell'agenzia) ma in questa ipotesi il lavoratore è ulteriormente tutelato dall'applicazione del principio della parità di trattamento economico/normativo tra lavoratori dell'utilizzatore e dipendenti dell'agenzia.

#### 4. Il distacco.

L'attenzione dedicata all'istituto del distacco è motivata dalla logica assunta dalla riforma Biagi di « tipizzare » ogni forma di rapporto di lavoro affinché, a garanzia del lavoratore e per la maggior certezza del datore di lavoro, si superi quello stato di indeterminazione che deriva da una regolamentazione solamente desumibile da circolari ministeriali (come nel caso del *job sharing*) o dagli orientamenti giurisprudenziali (come, appunto, l'istituto del distacco ma anche, ed in maniera più rilevante, per le collaborazioni coordinate e continuative).

Viene quindi fornita la definizione dell'istituto che, per l'appunto, configura l'ipotesi del distacco allorché il datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

È evidente come l'istituto si ponga al limite della attività di intermediazione di manodopera per cui l'introduzione di una specifica normativa dà certezza ai rapporti fra le parti e nei confronti dei terzi.

Vengono richiamati i requisiti classici del distacco: l'interesse del distaccante che, il più delle volte, si verifica nei gruppi societari allorché il distacco è disposto per esercitare il controllo nei confronti di un'impresa collegata; la temporaneità del distacco che, per sua natura, è concetto relativo perché comunque deve consentire di protrarre il distacco per tutto il tempo in cui permane l'interesse del distaccante.

Sempre in ossequio al principio di bilanciamento fra libertà e garanzie, la legge introduce la responsabilità del datore di lavoro circa il trattamento economico e normativo del distaccato ed inoltre la

necessità del consenso del lavoratore al distacco quando questo comporti l'attribuzione di mansioni non equivalenti (introducendo, così, una deroga al rigido disposto dell'articolo 2103, ultimo comma c.c.). Se poi il distacco dà luogo ad un trasferimento in una unità produttiva sita a più di 50 km, il distacco deve essere sorretto da comprovate ragioni tecniche, organizzative o produttive.

Risulta evidente anche con riferimento a questo istituto, la totale infondatezza delle critiche di coloro che sostengono che si è in presenza di una riforma che destruttura i rapporti di lavoro e determina situazioni di arbitrio, discrezionalità e precarietà.

## 5. Il *job on call*.

Inizialmente indicato come *job on call*, viene ora definito lavoro intermittente. Una scelta che non sembra dettata solo dalla ricerca di un termine giuridicamente corretto in italiano ma, molto più probabilmente, volta a superare la banalizzazione che dell'istituto ha voluto dare chi, commentando il *Libro Bianco*, prima, e la legge delega, poi, ha parlato di « lavoratore squillo ».

Comportamento tipico dell'ignorante che di fronte a ciò che non conosce (o non capisce), assume atteggiamenti di rifiuto sostenendoli con il dileggio e l'offesa. In questo caso ci si è però dimenticati che si fa riferimento a lavoratori reali che, già da tempo, in numerosi paesi di piena industrializzazione e di provata civiltà economica e giuridica, conseguono il proprio reddito, in genere sommando più impegni di questo tipo, avendo raggiunto un corretto equilibrio fra necessità di lavoro e esigenze di studio, di famiglia o, molto più semplicemente, strettamente personali.

Se, da un lato, l'istituto risponde a specifiche necessità espresse da parte di singoli soggetti, dall'altro conferma l'impostazione che il legislatore ha voluto dare con questa riforma e cioè intervenire per regolarizzare situazioni di fatto già presenti nel mercato del lavoro ma che « galleggiano » in quell'area grigia che si crea nella zona di sovrapposizione fra le regole scritte e l'interpretazione delle stesse, laddove situazioni legittime si possono configurare come forme di elusione. Il fenomeno che, in questo caso, il legislatore ha avuto presente è quello del lavoro a fattura, dove una prestazione lavorativa assimilabile a lavoro dipendente, è risolta mediante l'emissione di semplici note a titolo di lavoro autonomo.

Una novità, comunque, la cui attuazione è interamente affidata alle scelte dell'autonomia collettiva.

Il legislatore, infatti rinvia alla contrattazione collettiva (nazionale o territoriale) la individuazione delle esigenze produttive ed organizzative che possono legittimare la conclusione di un contratto per lo svolgimento di prestazioni di carattere intermittente.

A fronte di eventuali difficoltà che le parti, in qualche settore, dovessero incontrare nell'individuazione della nuova normativa, è prevista anche una attività di sostegno da parte del Ministero del lavoro. Infatti, se le parti dopo cinque mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, non saranno state ancora in grado di predisporre una disciplina contrattuale del lavoro intermittente, il Ministro potrà convocarle per assisterle nel negoziato che, con queste modalità, si potrà sviluppare per ulteriori quattro mesi. In caso di esito negativo, le esigenze che consentiranno di attivare il lavoro intermittente anche in quel settore merceologico, saranno definite in via transitoria con decreto dello stesso Ministero.

Il legislatore, peraltro, ha predeterminato alcune ipotesi di carattere soggettivo per le quali sarà possibile concludere subito contratti di lavoro intermittente.

È una possibilità introdotta in via sperimentale e la cui efficacia sarà sottoposta a verifica trascorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003. La finalità è di favorire opportunità di lavoro nelle situazioni di maggiore svantaggio che riguardano i disoccupati con meno di 25 anni di età ovvero gli ultraquarantacinquenni espulsi dal ciclo produttivo o iscritti alle liste di mobilità o di collocamento.

Il contratto di lavoro intermittente, inoltre, può essere stipulato a tempo determinato ovvero riguardare prestazioni da rendersi in specifici e predeterminati periodi dell'anno, ossia nei fine settimana, nei periodi delle ferie estive o delle vacanze natalizie e pasquali. Altri periodi predeterminati potranno essere indicati dalla contrattazione collettiva.

La legge garantisce la tutela del lavoratore intermittente stabilendo che nei periodi in cui il lavoratore è impegnato nell'attività lavorativa, vale il criterio generale di non discriminazione (criterio applicato nei casi del lavoro interinale, dello *staff leasing*, del *job sharing*, del contratto a termine, del contratto part-time) per cui il dipendente non deve ricevere un trattamento economico e normativo meno favorevole



rispetto al lavoratore « comparabile » e cioè al dipendente della stessa azienda, ovviamente a parità di livello e di mansioni svolte.

Ciò vuol dire che, in proporzione alle ore di lavoro effettivamente prestate, il lavoratore intermittente ha diritto allo stesso trattamento economico riferito alle voci che compongono la retribuzione globale, così come allo stesso trattamento normativo (con riferimento agli istituti delle ferie, malattia, infortunio, maternità, congedi parentali) e, naturalmente, previdenziale.

Per i periodi di non lavoro, il rapporto di lavoro prosegue ma sarà quiescente per cui il lavoratore, pur dipendente, non maturerà alcun trattamento. Fin qui si potrebbe considerare questa come una fattispecie ulteriore del lavoro part-time di tipo verticale. Ma così non è in quanto, a differenza del part-time, la caratteristica del lavoro intermittente (e di qui, la più appropriata definizione di lavoro a chiamata) è data proprio dal fatto che l'impresa può fare affidamento sulla sua prestazione nel momento in cui decide di richiederla.

A fronte di questa facoltà di chiamata, viene riconosciuto uno specifico trattamento economico che compete al lavoratore mensilmente in forma di indennità di disponibilità. In una logica di assoluta libertà di scelta da parte del lavoratore, che può anche decidere di instaurare un rapporto di lavoro intermittente ma riservarsi la facoltà di rispondere o no alla chiamata del datore di lavoro, la legge prevede che l'indennità mensile di disponibilità venga corrisposta solamente nell'ipotesi in cui il lavoratore si impegni a garantire la propria disponibilità durante i periodi nei quali è in attesa di essere chiamato. La libertà organizzativa che viene garantita all'impresa sta nel fatto di avere la possibilità di ricorrere alle prestazioni di un proprio dipendente nel momento in cui queste saranno necessarie, avendo la garanzia del risultato della prestazione in quanto si tratta di un proprio dipendente assunto e formato per quella specifica qualificazione professionale, sapendo che dovrà retribuirlo per le prestazioni effettivamente rese e che dovrà corrispondergli mensilmente — anche se non dovesse mai chiamarlo per più mesi — una indennità di disponibilità che, nel rispetto dei termini di preavviso (non inferiore alle 24 ore), dovrebbe garantire la certezza e l'immediatezza dell'intervento richiesto.

Il lavoratore che ha scelto ed accettato il contratto di lavoro intermittente, è in grado di organizzare le proprie attività avendo la possibilità di decidere se obbligarsi a rispondere (ed in tal caso avrà diritto all'indennità mensile di disponibilità) oppure no, ed in tal caso

il suo guadagno sarà determinato solo dalle ore di attività effettivamente rese.

Per le ipotesi in cui il lavoratore si obbliga a rispondere ricevendo la relativa indennità di disponibilità, la legge prevede anche le conseguenze in caso di impossibilità a prestare la richiesta attività lavorativa, distinguendo fra situazioni giustificate e casi di comportamenti scorretti.

Così, se il lavoratore è impedito da malattia o altra causa, sarà necessario che, secondo i tradizionali canoni di buona fede e correttezza alla base del rapporto di lavoro, il lavoratore informi tempestivamente l'impresa, indicando anche la durata dell'impedimento.

La conseguenza è che, per il periodo di dichiarato impedimento alla disponibilità, non si matura il diritto alla indennità relativa (non può esserci un riconoscimento economico per compensare un evento che è impossibile che si verifichi).

A fronte di comportamenti scorretti, due le sanzioni in proporzione alla diversa gravità del fatto. Se il lavoratore non adempie l'obbligo di comunicare la durata del periodo nel quale è impossibilitato a rendersi disponibile a causa di malattia o altro evento, viene meno il diritto all'indennità di disponibilità per un periodo di 15 giorni.

Se invece il lavoratore non giustifica in alcun modo il suo rifiuto a rispondere alla chiamata del datore di lavoro, la sanzione può essere anche la risoluzione del rapporto con restituzione dell'indennità di disponibilità riferita al periodo successivo all'ingiustificato rifiuto cui può aggiungersi un risarcimento del danno nella misura stabilita dalla contrattazione collettiva. Il collegamento che esiste fra il diritto all'indennità mensile di disponibilità e l'incertezza del momento in cui può giungere la chiamata del datore di lavoro, non si ritrova nelle ipotesi in cui il lavoro intermittente sia stabilito rispetto a predeterminati periodi nell'arco della settimana, del mese o dell'anno.

In questi casi il lavoratore sa con certezza il momento in cui la sua prestazione può essere richiesta per cui il diritto all'indennità di disponibilità resta collegato al fatto che vi è una sua implicita disponibilità per quei predeterminati periodi. Di conseguenza il legislatore riconosce il diritto all'indennità di disponibilità non per tutti i mesi ma solo in caso di effettiva chiamata. In questi casi il lavoratore percepirà la ordinaria retribuzione ed in aggiunta l'indennità di disponibilità.

## 6. Il *job sharing*.

La traduzione italiana in « lavoro ripartito », indica quel contratto

che permette — come testimoniano le esperienze in atto — di conciliare le esigenze lavorative con quelle personali, di studio o familiari di singoli lavoratori.

Il contratto, infatti, consente che due lavoratori assumano in solido l'adempimento di un'unica e identica obbligazione lavorativa.

Una tipologia contrattuale sorta negli Stati Uniti d'America che ha avuto da noi scarsa diffusione proprio a causa di una mancata disciplina giuridica.

L'esperienza si è potuta sviluppare grazie alle indicazioni contenute in una circolare ministeriale del 1998 che davano una prima definizione del contratto di lavoro ripartito.

Il legislatore provvede adesso a fornire una disciplina organica e completa nella quale si instaura un corretto bilanciamento fra le garanzie date al datore di lavoro circa l'esatto adempimento della complessiva obbligazione contrattuale e l'ampia discrezionalità assicurata ai due lavoratori nell'organizzare le modalità della prestazione.

Il contratto è caratterizzato dal vincolo di solidarietà che lega i due lavoratori per cui, fatta salva una diversa intesa fra le parti contraenti, ogni singolo lavoratore resta personalmente e direttamente responsabile dell'adempimento dell'intera obbligazione lavorativa.

Inoltre, fatte salve diverse intese fra le parti contraenti o previsioni dei contratti o accordi collettivi, i lavoratori hanno la facoltà di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni fra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro, nel qual caso il rischio della impossibilità della prestazione per fatti attinenti ad uno dei due lavoratori, è posta in capo all'altro.

Eventuali sostituzioni da parte di terzi, nel caso di impossibilità di uno o di entrambi i lavoratori, sono vietate e possono essere ammesse solo previo consenso del datore di lavoro.

Infine, salvo diversa intesa tra le parti, le dimissioni o il licenziamento di uno dei lavoratori, comportano l'estinzione dell'intero vincolo contrattuale.

La disposizione non trova applicazione se, su richiesta del datore di lavoro, l'altro lavoratore si renda disponibile ad adempiere l'obbligazione lavorativa, integralmente o parzialmente, nel qual caso il contratto di lavoro ripartito si trasforma in un normale contratto di lavoro subordinato *ex* articolo 2094 c.c.

Ancora una volta ampio spazio per l'esercizio dell'autonomia

collettiva chiamata a regolamentare l'istituto nei limiti delle garanzie e delle condizioni di legittimità poste dalla legge.

Fra questi il principio di non discriminazione per cui ciascuno dei due lavoratori che si ripartiscono il medesimo contratto, deve ricevere — in proporzione alla prestazione effettivamente resa — un trattamento economico (riferito alle singole componenti della retribuzione globale) e normativo (ferie, malattia, infortunio, congedi parentali) non inferiore a quello spettante al lavoratore comparabile e cioè al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte.

## 7. Il nuovo *part-time*.

Gli interventi modificativi sono tutti volti a far sì che il *part-time* possa costituire effettivamente una opportunità di nuova occupazione contemperando le esigenze produttive ed organizzative delle imprese con le necessità dei singoli anche in termini di conciliazione della vita personale con l'attività lavorativa.

Sono tutte modifiche che restituiscono alla autonomia collettiva il proprio ruolo prima conculcato dall'intervento del legislatore.

Infatti i rinvii operati alla contrattazione risultavano a « libertà limitata » nel senso che il legislatore del 2000 aveva previsto il rinvio ma, in attesa che venisse esercitata l'autonomia collettiva, aveva anche già stabilito una misura posta come limite invalicabile.

È evidente come la contrattazione collettiva non avesse possibilità di esplicitarsi in quanto nessuna delle due parti avrebbe accettato di, a secondo dei casi, ridurre o aumentare la tutela che già il legislatore garantiva.

Il primo esempio della nuova impostazione è dato in materia di lavoro supplementare in caso di *part-time* orizzontale.

Intanto si lascia alla contrattazione collettiva ampio spazio di intervento per quel che riguarda la determinazione del numero massimo delle ore di lavoro supplementare che possono essere effettuate senza, di conseguenza, stabilire per legge che i contratti devono fissare il quantitativo in ragione d'anno e nell'ambito delle singole giornate.

È nei singoli settori che le parti individueranno il punto di equilibrio rispetto alle diverse esigenze produttive ed alla composizione del lavoro.

Pertanto i contratti — ai vari livelli, nazionale, territoriale o aziendale — potranno stabilire che la misura massima di ore di lavoro supplementare è fissata in funzione di parametri quali l'anno, il mese,

la giornata, il semestre ma anche la specifica commessa o quant'altro, tenuto presente che, d'ora in poi, ogni tipologia di part-time può essere indifferentemente esplicata nell'ambito di un contratto a tempo indeterminato ovvero di un contratto a termine.

Anche le « causali » che i contratti individueranno quali ragioni che consentono di richiedere il lavoro supplementare, non è necessario che siano « obiettive », intendendo per tali solo ipotesi che delineano una fattispecie ben definita in tutti i suoi aspetti, risultando così illecito tutto ciò che si pone al di fuori.

Sarà sufficiente che le parti, nei contratti, indichino delle causali — che potranno anche essere individuate, in generale, come esigenze di carattere tecnico, organizzativo o produttivo — in presenza delle quali il datore di lavoro è legittimato a chiedere prestazioni di lavoro supplementare.

La misura delle prestazioni di lavoro supplementare è, come detto, affidata alla contrattazione collettiva che non sarà più vincolata dal tetto che il legislatore del 2000 indicava — in attesa della definizione da parte dei contratti — nel 10 per cento dell'orario part-time riferito a mese e da utilizzare nell'arco di più di una settimana. Un doppio vincolo che non lasciava alle parti collettive alcun spazio di negoziazione, se non in ulteriore riduzione, dal momento che quella indicata dal legislatore poteva, a torto o a ragione, essere considerata la misura minima da consentire nell'interesse del lavoratore.

È da disposizioni come queste che si traeva la valutazione di una disciplina legislativa del part-time che rendeva questa tipologia di prestazione una forma « nemica », da sfuggire per non rimanere bloccati nelle scelte organizzative da vincoli ingestibili a fronte dei quali scattavano, in caso di violazione, gravi sanzioni.

Adesso il legislatore lascia piena autonomia alle parti della contrattazione collettiva nello stabilire la misura del compenso per il lavoro supplementare (sia per la quota ordinaria che per la percentuale di maggiorazione) così come nel definire le conseguenze in caso di superamento della misura massima consentita appunto dalla contrattazione.

Anche nella precedente disciplina le conseguenze avrebbero dovuto essere stabilite dalla contrattazione collettiva ma sapendo che il legislatore aveva già fissato, in assenza di contrattazione collettiva, la maggiorazione del 50 per cento. Quale negoziazione avrebbe potuto svolgersi sul punto, se non in aumento visto che — in assenza di accordo — comunque al lavoratore spettava il 50 per cento?

La riforma, poi, non solo riconosce l'autonomia della negoziazione collettiva ma attribuisce alla stessa anche un reale ruolo regolatore dei rapporti fra le parti individuali.

Infatti una volta che la contrattazione collettiva avrà stabilito misure, causali e conseguenze in caso di superamento dei limiti massimi, in tema di prestazioni di lavoro supplementare, le imprese potranno applicare la normativa con maggiore certezza sapendo che non occorrerà più richiedere, di volta in volta al singolo lavoratore part-time, uno specifico consenso.

Il consenso a svolgere il supplementare è, secondo un principio consolidato in tema di rapporti fra contratto collettivo e contratto individuale, presuntivamente reso da tutti i lavoratori cui si applica quella disciplina collettiva.

Coerentemente la conseguenza di un eventuale rifiuto a prestare lavoro supplementare non potrà integrare gli estremi del giustificato motivo di licenziamento ma, pur sempre, potrà formare oggetto di contestazione disciplinare, a fronte della quale il dipendente potrà opporre le sue legittime giustificazioni.

Viene superato un ulteriore vincolo allo sviluppo del part-time nell'ambito di un normale modello organizzativo che difficilmente tollera, in quanto ritenute improprie, le forme di presunta garanzia: il diritto al consolidamento del lavoro supplementare svolto in via non meramente occasionale.

Si tratta di una « presunta » garanzia perché, nei fatti, si trasforma in un ostacolo alla diffusione del part-time e, a ben vedere, riduce la capacità di guadagno degli interessati. In ogni caso è in contrasto con una prestazione variabile che deve trovare le sue tutele nella regolamentazione del rapporto nel suo complesso e non nell'irrigidimento delle modalità di prestazione.

Con chiarezza viene poi disciplinata la possibilità di adottare clausole elastiche (per aumentare la durata della prestazione) e clausole flessibili (riferite ad una diversa collocazione della prestazione lavorativa nell'arco del tempo) seguendo, ancora una volta, il criterio di riconoscere reale autonomia alla contrattazione collettiva e capacità negoziale alle parti individuali nel regolare i singoli rapporti di lavoro all'interno della completa disciplina di legge e di contratto.

Sta infatti alla contrattazione collettiva stabilire condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa o può variare in

aumento la durata massima della medesima prestazione fissando anche quali sono i limiti massimi di variabilità in aumento.

Quindi nessun arbitrio né alcuna destrutturazione del rapporto part-time ma regole ben definite dalle parti collettive nelle sedi in cui tali regole troveranno una regolamentazione più adeguata rispetto ai fenomeni che si intendono disciplinare: in sede di contratto di settore, per porre i principi di carattere generale ma con la possibilità di interventi, anche in deroga trattandosi di materia integralmente nella disponibilità delle parti collettive, sia a livello territoriale che aziendale.

A fronte di prestazioni rese secondo le modalità indicate nelle clausole elastiche o flessibili, il legislatore del 2003 prevede che siano riconosciute al lavoratore specifiche compensazioni (e quindi, non solo maggiorazioni retributive come in precedenza), la cui natura — se esclusivamente economica o se economico-normativa — verrà determinata solo dalla contrattazione collettiva che auspicabilmente dovrebbe consentire una capacità definitoria ai diversi livelli previsti, proprio per cercare di cogliere al massimo le attese che, in maniera differente, possono essere espresse in ciascuna realtà produttiva laddove lo scambio fra prestazione e compensazione trova il suo punto più adeguato di equilibrio.

È possibile infatti che in una determinata area o in una specifica condizione di lavoro, lo scambio migliore tra prestazione con clausola flessibile o elastica e compensazione, non sia una dazione in denaro ma il riconoscimento di riposi compensativi da collocare a scelta del lavoratore interessato. È in questo contesto che viene superato, abrogandolo, il cosiddetto diritto di ripensamento che, consentendo al lavoratore di denunciare la clausola di flessibilità, ingessava definitivamente il part-time all'interno di una struttura di rigide regole insuperabili.

Il patto con il quale il lavoratore dichiara la disponibilità a svolgere il part-time con le condizioni indicate nelle clausole elastiche/flessibili stabilite dalla contrattazione collettiva, è un atto scritto con il quale il lavoratore presta liberamente il proprio consenso sia all'inizio che nel corso del rapporto part-time e che, se il lavoratore lo desidera per sua maggiore garanzia, viene stipulato in presenza del sindacalista scelto dal lavoratore stesso.

Nel rispetto del principio del bilanciamento fra una disciplina legislativa meno vincolistica e l'assicurazione di adeguate tutele per il lavoratore, che connota l'intera riforma Biagi, il legislatore ha stabilito il diritto ad uno specifico ulteriore emolumento a titolo di risarcimento del danno, nel caso in cui lo svolgimento di prestazioni elastiche o

flessibili avvenga senza il rispetto degli elementi che disciplinano questa modalità di prestazione e cioè: il preavviso, le specifiche compensazioni nella misura e nelle forme indicate dai contratti, il consenso scritto del lavoratore reso anche con l'assistenza del sindacalista, le condizioni e le modalità stabilite dai contratti in materia di clausole elastiche e flessibili.

Rispetto poi alla novità del rinvio all'autonomia individuale, che tante critiche ha sollevato, c'è da rilevare come si appalesi quasi come norma ad applicazione residuale in quanto riferita all'ipotesi che, per quel rapporto di lavoro, non sia intervenuta a nessun livello, né nazionale, né territoriale, né aziendale, una disciplina collettiva.

Solo ed esclusivamente in questo caso le parti individuali del rapporto, datore di lavoro e lavoratore, avranno la possibilità di concordare direttamente le clausole flessibili od elastiche con le modalità ed alle condizioni previste dalla legge.

Una incentivazione ad un maggior ricorso al lavoro part-time deriverà poi dagli ulteriori interventi di semplificazione della precedente disciplina per cui: il diritto di precedenza in caso di nuove assunzioni a tempo pieno, passa da un obbligo indiscriminatamente posto in capo al datore di lavoro (ed assistito da complesse procedure di priorità nel far valere il diritto di precedenza) ad una opportunità inserita nei contratti individuali dei lavoratori part-time.

Parimenti, in caso di nuove assunzioni a part-time, il datore di lavoro non sarà più tenuto ad « adeguatamente motivare » il perché non ha ritenuto di accettare la domanda di un dipendente a tempo pieno che aveva chiesto la trasformazione.

La disciplina legislativa del part-time, nel rispetto delle direttive europee e degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità, viene ora a configurarsi come un insieme normativo che bilancia le tutele e garanzie per il lavoratore con le esigenze organizzative delle imprese ed il potere direttivo del datore di lavoro.

Il tutto finalizzato alla promozione e non alla penalizzazione del part-time superando anche alcune « forzature » precedentemente operate come quella di considerare il lavoratore part-time non in proporzione ma sempre come « unità intera » a fini della determinazione della dimensione aziendale utile per l'esercizio dell'attività sindacale previsto dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori (costituzione delle rsa, assemblee, referendum, permessi retribuiti, diritto di affissione, locali per le rsa).



## 8. Le collaborazioni coordinate e continuative.

Come già più volte ricordato, obiettivo della riforma Biagi è la razionalizzazione in termini giuridici delle svariate forme di rapporto che, ai fini di una prestazione d'opera o di servizio, possono instaurarsi fra due soggetti con o senza vincolo di subordinazione.

Una delle tipologie tradizionalmente « atipica » è quella delle collaborazioni coordinate e continuative priva com'era di qualsiasi disciplina organica.

D'ora in poi i rapporti di « collaborazione coordinata e continuativa prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione », dovranno essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso, determinati dal committente ma gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa.

Non dovranno avere questi requisiti i rapporti di collaborazione che si configurano come prestazioni occasionali e cioè rapporti di durata complessiva non superiore a 30 giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, purché il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno non sia superiore ai 5 mila euro. In tal caso rientrano nella disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative.

Parimenti sono escluse dal campo di applicazione della nuova disciplina, le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, nonché i rapporti e le attività di collaborazione coordinata e continuativa comunque rese e utilizzate ai fini istituzionali in favore di attività sportive già a suo tempo individuate dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Sono inoltre esclusi dal campo di applicazione i componenti gli organi di amministrazione e controllo delle società e i partecipanti a collegi e commissioni, nonché coloro che percepiscono la pensione di vecchiaia. Mentre con i primi è di per sé escluso che il rapporto che intercorre fra *Ente/Società/Istituzione* e componente l'organo consiliare possa configurarsi come rapporto di lavoro autonomo o subordinato, nei confronti dei secondi il legislatore ha espressamente escluso che il rapporto di collaborazione con un soggetto che percepisce la pensione di vecchiaia debba trovare una specifica tutela né in forma di collaborazione coordinata e continuativa né di lavoro subordinato, essendo le parti individuali totalmente libere di regolare e disciplinare il rapporto

con il rispetto degli adempimenti già previsti in materia fiscale e previdenziale/assistenziale.

La definizione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa riconduce questa tipologia nell'area del lavoro autonomo propriamente inteso, di tal che la mancata corrispondenza fra rapporto posto in essere e definizione di legge, trasforma automaticamente quel rapporto in un contratto di lavoro subordinato.

La definizione ben rappresenta le situazioni di reale collaborazione coordinata e continuativa, specie laddove attribuisce particolare rilievo alle forme di coordinamento anche temporale, della prestazione del collaboratore con l'organizzazione del committente.

Quindi, nell'esplicazione della sua assoluta autonomia, il collaboratore deve comunque determinare i tempi dell'esecuzione dell'attività lavorativa, tenendo conto delle esigenze dell'organizzazione nella quale tale prestazione va, direttamente o indirettamente ad inserirsi.

Nuova è la disciplina della forma del contratto anche se, nei fatti, era già largamente attuata la prassi di redigere i contratti di collaborazione in forma scritta.

È stata così introdotta, ai fini della prova, l'obbligatorietà della forma scritta con l'individuazione degli elementi essenziali del contratto.

Nuova è la definizione del compenso dovuto al collaboratore a progetto che, proprio perché non è un lavoratore subordinato, trova il parametro di riferimento per la determinazione di una misura « adeguata e sufficiente », non nei contratti collettivi bensì nei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto.

È introdotta una specifica disciplina dell'obbligo di riservatezza e della tutela delle invenzioni mentre, per quel che riguarda malattia ed infortunio, vengono confermate le discipline già vigenti, con il riconoscimento di ulteriori tutele minime, come l'espressa previsione della sospensione del rapporto (senza diritto alla proroga della durata del contratto), ma con la previsione di uno specifico periodo di compenso. Anche la gravidanza determina la sospensione del rapporto, con diritto alla proroga della durata del contratto per un periodo di 180 giorni.

È espressamente prevista l'applicabilità della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 626/1994 quando la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente.

La disciplina dell'estinzione del rapporto, recepisce norme già in uso nei contratti vigenti, lasciando ampio spazio agli accordi indivi-

duali, che possono anche limitarsi a prevedere che la conclusione del rapporto di collaborazione si realizzi a fronte di un congruo preavviso non essendo necessarie motivazioni specifiche od altre condizioni.

Nuova è la disciplina sulle rinunzie e transazioni, posto che tutti i diritti riconosciuti al collaboratore a progetto possono esserne oggetto.

Il mero dato formale della mancata individuazione di un progetto (o di un programma), comporta la conversione del rapporto esistente, in uno di natura subordinata e a tempo indeterminato, sin dalla data di costituzione del rapporto.

Invece nell'ipotesi che, di fatto, il rapporto abbia mutato natura nel corso di svolgimento, la conversione in un rapporto di lavoro subordinato sarà corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti (ad esempio contratto a termine).

A fronte della definizione, per la prima volta, della nozione di collaborazione coordinata e continuativa, il legislatore ha previsto un periodo transitorio per tutti quei rapporti che, qualificati oggi come collaborazioni coordinate e continuative, non ne hanno le caratteristiche, per cui non possono essere ricondotti ad un progetto o ad una fase di esso.

Questi rapporti mantengono la loro efficacia fino alla loro scadenza ma, in ogni caso, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Termini diversi, anche superiori all'anno, di permanente efficacia dei rapporti oggi definiti di collaborazione coordinata e continuativa, ma che non possono essere ricondotti nell'ambito del nuovo contratto a progetto, possono essere stabiliti con accordo sindacale in sede aziendale.

## **9. Il ruolo della contrattazione collettiva.**

Come emerge con evidenza da questa rapida analisi della sola parte del decreto legislativo n. 276/2003 riferita alle diverse forme di rapporto di lavoro, il legislatore si è limitato ad apportare quelle modifiche, in termini di innovazione o di abrogazione, che intervenendo su principi e regole già previsti per legge, non possono che essere cambiati con una legge. Nell'attuazione pratica e nella disciplina di completamento, tutto lo spazio di intervento è riservato alle parti sociali.

Tre gli aspetti di particolare interesse e novità: il primo concerne il fatto che l'attività di completamento e di implementazione non si svolgerà solo a livello nazionale in sede di contrattazione collettiva di

settore (per i metalmeccanici, i tessili, i chimici, i grafici, gli alimentari, gli edili, ecc.) ma anche a livello territoriale (provinciale o regionale) nonché aziendale.

In una logica quindi che, secondo il principio dei « cerchi concentrici », cerca di individuare le soluzioni più adeguate e sempre più specifiche via via che ci si avvicina al luogo in cui la prestazione viene richiesta ed offerta.

Il tutto passando attraverso il massimo di garanzia qual è quello che deriva dalla ricerca del miglior punto di equilibrio nella contrattazione fra le organizzazioni di rappresentanza ai diversi livelli.

Il secondo elemento di novità è dato dalla previsione, per legge, di una fase immediata di confronto (entro cinque giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, ma che il legislatore ha voluto opportunamente anticipare nei fatti invitando le parti ad un incontro sin dal 16 di ottobre) per la definizione di uno o più accordi interconfederali con l'obiettivo di favorire la « messa in opera » della legge ed intervenire, laddove necessario, per disciplinare specifici aspetti di disciplina transitoria.

Un ulteriore elemento di rilievo è dato, come già illustrato, da ciò che la stessa normativa definisce « valorizzazione dell'autonomia collettiva » e cioè quella procedura in base alla quale, dopo un congruo periodo di tempo (cinque mesi) durante il quale le parti (specialmente nella contrattazione nazionale in sede di settore) non sono riuscite a definire gli aspetti che la legge loro affida, vi è un intervento del Ministero del lavoro non con ruolo « sostitutivo » bensì con compiti di agevolazione al raggiungimento dell'accordo.

Pertanto le parti sociali avranno ancora quattro mesi di tempo per trovare un'intesa fra di loro, potendo però contare sull'aiuto degli esperti ministeriali che si adopereranno per favorire il raggiungimento dell'accordo.

Solo qualora il negoziato fallisse definitivamente, è previsto l'intervento regolatorio da parte del Ministero del lavoro che, anche in questo caso, non eserciterà il proprio potere in maniera discrezionale ma, nel deliberare, terrà comunque conto dell'andamento del negoziato e delle posizioni prevalenti espresse dalle parti ma anche, se esistenti, delle indicazioni che possono essere state espresse nell'iniziale negoziato a livello interconfederale.

In conclusione, una riforma che assicura piena autonomia delle parti e dialogo sociale permanentemente attivato con l'obiettivo di

individuare ed attuare tutte le modalità che potranno consentire di creare *more and better jobs*.

Un banco di prova sul quale misurare il grado di capacità delle relazioni industriali italiane nel « fare i conti » con le questioni reali, quelle cioè che non consentono né fallimenti né rinunce, pena la negazione di nuove opportunità di lavoro tutelato per i giovani e dello sviluppo competitivo delle imprese, con pieno danno per l'intera economia.

## LE VALUTAZIONI DI CONFCOMMERCIO SUL NUOVO LAVORO A TEMPO PARZIALE

LUIGI DE ROMANIS, ILARIA DI CROCE

SOMMARIO: 1. Una valutazione generale sulla riforma Biagi. — 2. Dalla disciplina contrattuale alla legge n. 863/1984. — 3. L'ammissibilità delle clausole elastiche. — 4. La direttiva 97/1981/CE ed il recepimento da parte dell'ordinamento italiano.

### 1. Una valutazione generale sulla riforma Biagi.

È doveroso sottolineare subito che la legge 14 febbraio 2003, n. 30, ed il relativo decreto attuativo del 10 settembre 2003, n. 276, non possono che essere valutati positivamente in quanto disegnano una prima strategia d'interventi coerenti, volti soprattutto allo sviluppo di una società attiva e di un lavoro di migliore qualità, ove le regole che presiedono all'organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro possano dare maggiori opportunità di occupazione per tutti e risultino più moderne e adatte alle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Nel corso dei lavori preparatori Confcommercio aveva auspicato che il nuovo mercato del lavoro venisse costruito appunto come un mercato, premiando i soggetti che più efficacemente realizzano l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Un mercato del lavoro dinamico cioè, tale per cui la flessibilità non sia vissuta come la generalizzazione del precariato.

La necessità di fare in modo che la perdita, anche ripetuta, di un posto di lavoro non sia vissuta come un trauma, ossia come un passo verso l'esclusione definitiva dal mercato del lavoro; garantire lo sviluppo di carriere multi-datore attraverso la certificazione delle competenze professionali da svolgersi ad opera degli organismi individuati dalle parti sociali, ritenendo che l'esperienza della bilateralità potesse costituire una « buona pratica » da imitare anche in altri ambiti.

La riforma, iniziata con il decreto legislativo n. 469/1997, che

avrebbe dovuto trasformare il collocamento da « monopolio pubblico » in « servizio pubblico » si era impantanata nel cambiamento di mentalità ed era rimasta a metà del guado.

La riforma Biagi appare invece in grado di portare a compimento questa trasformazione innanzitutto attraverso l'obiettivo della modernizzazione del collocamento e cioè premiando i soggetti, anche privati, che più efficacemente realizzano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, abrogando l'oggetto sociale esclusivo delle agenzie di mediazione, selezione e ricollocazione, valorizzando quelle professionalità esistenti anche da lungo tempo nel mercato e spesso espressione delle parti sociali, che per anni hanno egregiamente svolto una funzione surrogatoria rispetto alle inerzie delle strutture pubbliche preposte (selezione e formazione del personale e gestione banche dati), riconoscendo, infine, attraverso appropriati regimi autorizzatori, il ruolo e le potenzialità che in questo senso possono sviluppare anche le strutture paritetiche costituite congiuntamente dalle parti sociali.

La nuova normativa si mostra, inoltre, più che mai opportuna ove si consideri che nell'attuale contesto economico sono sempre più in espansione le attività terziarie ed il mondo dei servizi, ove sono ampiamente diffuse nuove forme atipiche di rapporti di lavoro o di collaborazione rispetto alle quali domina una cornice di incertezza che risulta, alla fine, da freno allo sviluppo dell'occupazione.

In questo riscontriamo il valore positivo di una funzione certificatoria tendente a ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro.

Un contributo in senso chiarificatore su tale materia può avere, in particolare, la parte dedicata ai nuovi lavori (intermittente, ripartito, occasionale, accessorio) dai quali ci attendiamo, anche attraverso gli ampi margini lasciati alla contrattazione collettiva, un contributo notevole alla adattabilità delle forme di lavoro alle esigenze delle aziende, nel rispetto dei diritti dei lavoratori. Anche in questo modo potremo assistere ad un buon rilancio dell'occupazione.

Forti aspettative da parte degli operatori economici dei settori rappresentati da Confcommercio sono riposte, inoltre, sulla riforma del part-time. Abbiamo più volte sottolineato come l'istituto del part-time, nella regolamentazione dei decreti del 2000 e del 2001, abbia trovato fortissime remore alla sua diffusione. Abbiamo anche avuto modo di descrivere, in più occasioni, quali potenzialità di crescita potrebbe avere l'istituto per un comparto che trova nelle flessibilità della gestione

dei rapporti l'unico strumento per far fronte alla estrema volubilità della domanda dei consumatori.

## 2. Dalla disciplina contrattuale alla legge n. 863/1984.

A vent'anni dalla prima disciplina organica del rapporto di lavoro a tempo parziale siamo finalmente giunti, grazie alla legge n. 30/2003, ad una sostanziale corrispondenza fra le esigenze manifestate dal mercato del lavoro e la necessità di tutela del lavoratore.

La caratteristica di maggior rilievo della tipologia contrattuale in questione non si ravvisa nel contenuto del rapporto, come al contrario avviene, ad esempio, per l'apprendistato, bensì nella sua genesi economico-sociale.

L'istituto rinviene la sua connotazione precipua, infatti, nell'incontro fra un'offerta a disponibilità ridotta, da parte del lavoratore, ed una domanda di prestazioni flessibili collegate ad esigenze aziendali ricorrenti e variabili nel tempo. Proprio la sua peculiare natura ha fatto sì che si sviluppasse in ambito aziendale, ove ne sono stati delineati i connotati essenziali, ancor prima della sua legificazione <sup>(1)</sup>.

Per poter comprendere appieno l'evoluzione subita in questo ventennio dall'istituto ed interpretare correttamente le esigenze manifestate dal mercato del lavoro, è necessario ripercorrerne, seppur brevemente, le origini.

Per lungo tempo il lavoro a tempo parziale ha incontrato diffidenze nel mondo giuslavoristico ed in quello sindacale <sup>(2)</sup>; la prima questione che si presentò fu quella legata all'adattabilità della disciplina dettata a tutela del lavoratore a tempo pieno nei confronti dei *part-timers*. Come noto, infatti, il modello di riferimento cui storicamente il legislatore si è ispirato è quello del lavoro a tempo pieno: di qui l'esigenza di adattare la disciplina lavoristica e soprattutto quella previdenziale ad una tipologia di rapporti che, seppur legittimi, non trovavano rispondenza nella

---

<sup>(1)</sup> Per un maggiore approfondimento si veda, S. GRASELLI, *Contrattazione collettiva e rapporto di lavoro a tempo parziale*, in *MGL*, 1983, 289 ss.

<sup>(2)</sup> Al contrario, sulla legittimità del *part-time* gli orientamenti sono sempre stati unanimi, in virtù di quanto stabilito dall'articolo 36 Costituzione e dal RDL n. 692/1923, all'interno dei quali vengono posti dei limiti quantitativi alla prestazione lavorativa unicamente con riferimento al tempo massimo e non alla durata minima. In tal senso si veda per tutte, Cass., 17 luglio 1992, n. 8721, in *DL*, 1993, 131.



*ratio* delle previsioni che all'epoca governavano il rapporto di lavoro subordinato <sup>(3)</sup>.

Sul versante sindacale si segnalava, inoltre, una chiara volontà diretta ad ostacolare l'instaurazione di rapporti di tale natura, nel timore di introdurre all'interno del mercato del lavoro classi di prestatori precari e dunque deboli e meno sindacalizzabili. Tale atteggiamento portò ad un incremento dei costi unitari attribuiti ai lavoratori a tempo parziale, che inevitabilmente produsse, quale effetto immediato, uno scarso interesse da parte dei datori di lavoro, proprio in virtù del maggior costo salariale ed amministrativo rispetto al modello tradizionale (ossia il lavoro a tempo pieno).

In questo contesto si inseriscono gli accordi aziendali realizzati ad opera della grande distribuzione commerciale, che si distinguono dalle intese raggiunte in altri settori in quanto non si limitano unicamente ad una mera dichiarazione di disponibilità alla sperimentazione dell'istituto, ma introducono una regolamentazione complessa.

Proprio a fronte delle esigenze manifestate dal settore commerciale ed in virtù della diffusione che tale strumento aveva all'interno del processo produttivo, il contratto collettivo del commercio disciplinò l'istituto del *part-time* nell'accordo del 1983, ancor prima dunque dell'intervento del legislatore. Per la prima volta si assisteva alla regolamentazione collettiva di uno strumento finalizzato ad agevolare l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, la cui caratteristica precipua era rinvenuta nell'individuazione, a fronte di specifiche esigenze aziendali ed individuali, di un orario ridotto rispetto a quello tradizionale.

Con riferimento ai contenuti dell'accordo, merita particolare attenzione, oltre alla fissazione dei principi generali che avrebbero connotato l'istituto <sup>(4)</sup>, la previsione di fasce orarie, nonché l'introduzione del principio del riproporzionamento. Per quanto concerne il primo aspetto, ossia le fasce orarie, le parti stipulanti fissarono dei limiti di riferimento all'interno dei quali, « di norma », avrebbe dovuto essere stipulato il contratto di lavoro. In particolare, i contraenti avrebbero potuto prendere a base di riferimento una durata settimanale, mensile

---

<sup>(3)</sup> Per una ricognizione, vedi, M. BROLLO, *Il lavoro subordinato a tempo parziale*, Jovene, Napoli, 1991.

<sup>(4)</sup> Ricordiamo, fra gli altri, il principio della volontarietà, la reversibilità da tempo parziale a tempo pieno, nonché il diritto di precedenza attribuito ai lavoratori già in forza rispetto ad eventuali nuove assunzioni.

od annuale all'interno di una fascia di riferimento <sup>(5)</sup>. L'accordo, pertanto, era diretto ad agevolare la flessibilità della forza lavoro rispetto ai flussi di attività, fornendo, al contempo, un'adeguata risposta alle necessità individuali dei lavoratori.

Seguendo tale logica le disposizioni contrattuali lasciavano ampia discrezionalità alle parti, offrendo in tal modo un'interessante alternativa al modello di lavoro tradizionale, specie per i giovani e le donne, per elevare la qualità della vita, potendo meglio contemperare la prestazione di lavoro con le ulteriori attività di carattere privato.

Un altro aspetto di particolare rilievo è quello relativo alla retribuzione, *rectius* alla modalità di calcolo della retribuzione dei *part-timers*.

L'accordo collettivo nel disciplinare tale aspetto prese necessariamente in considerazione quanto disposto dall'articolo 36 della Costituzione, ai sensi del quale il lavoratore ha diritto ad una retribuzione commisurata alla quantità e qualità del lavoro svolto, nonché sufficiente a garantire un'esistenza dignitosa. Da ciò è discesa l'introduzione del principio della proporzionalità all'entità della prestazione lavorativa effettuata; per tale tipologia di lavoratori la retribuzione venne pertanto commisurata non alle ore effettivamente lavorate, bensì con le medesime modalità previste per i prestatori a tempo pieno, ossia in misura fissa mensile.

La diffusione dello strumento contrattuale sollecitò il legislatore ad emanare un provvedimento diretto a fissare una rete di protezione minima per i lavoratori. In quest'ottica venne emanato il decreto legge n. 726/1984, convertito nella legge n. 863/1984, che pose fine al dibattito dottrinale sulla natura del contratto a tempo parziale, ormai pacificamente definito rapporto di lavoro subordinato normale, che non presenta alcuna deviazione funzionale rispetto alla fattispecie « lavoro subordinato » <sup>(6)</sup> a tempo pieno.

---

<sup>(5)</sup> Articolo 29, Ccnl Commercio 1983.

« [...] 2) la durata della prestazione lavorativa ridotta e le relative modalità. La prestazione individuale sarà fissata tra datore di lavoro e lavoratore, di norma, entro le seguenti fasce:

a) nel caso di orario ridotto rispetto al normale orario settimanale da 12 a 25 ore;

b) nel caso di orario ridotto rispetto al normale orario mensile da 48 a 120 ore;

c) nel caso di orario ridotto rispetto al normale orario annuale da 400 a 1300 ore; [...] ».

<sup>(6)</sup> Cfr. per tutti, M. NAPOLI, *Contratti e rapporti di lavoro oggi*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, Milano, 1995, II, 1059.

Tale qualificazione permise alla giurisprudenza di « disciplinarne » tutti gli aspetti non compresi all'interno del provvedimento legislativo utilizzando, così come anticipato dal contratto collettivo del Commercio, il criterio del riproporzionamento, ossia la riparametrazione della disciplina dettata per il lavoro a tempo pieno con tutti gli scostamenti resi necessari dalla ridotta entità della prestazione lavorativa.

Il provvedimento, tuttavia, non incontrò grandi consensi fra gli operatori del settore, che riconobbero come l'intervento del legislatore avesse reso più problematico l'utilizzo del contratto di lavoro *part-time*, in virtù dell'introduzione di elementi di burocratizzazione e rigidità in un istituto che per sua natura era caratterizzato da un'ampia flessibilità e funzionalità (7). In particolare, uno dei principali aspetti negativi della legge era ravvisato nel divieto di prestazioni di lavoro supplementare (articolo 4, comma 4), ammesso solo in presenza di specifiche esigenze organizzative, per la cui determinazione era fatto rinvio alla contrattazione collettiva.

La suindicata previsione sollevò i consueti problemi ermeneutici in materia di contrattazione in deroga, primo fra tutti quello dell'ambito di efficacia soggettiva dell'accordo sindacale, risolto dalla dottrina prevalente sostenendone l'efficacia *erga omnes*, senza pertanto bisogno di accettazione da parte di ogni singolo lavoratore.

Con riferimento alla retribuzione spettante al prestatore che svolgesse lavoro supplementare, a fronte del silenzio del legislatore, la giurisprudenza escluse l'applicabilità della maggiorazione prevista per il lavoro straordinario, fermo restando, in assenza di disposizioni contrattuali, il potere del giudice di stabilire compensi in via equitativa.

A fronte del rinvio operato dal legislatore, il contratto collettivo del

---

(7) L'introduzione della normativa sul lavoro a tempo parziale produsse effetti negativi anche sulla regolamentazione realizzata pattiziamente nel settore del Commercio. La vicenda, che si è protratta sino ai giorni nostri, ebbe origine da un'erronea interpretazione ministeriale del 1996, secondo la quale, in ossequio alla nuova legge, la norma del contratto collettivo che disciplinava la durata massima e minima del contratto di lavoro a tempo parziale doveva essere considerata tassativa e non quale indicazione programmatica suscettibile di modifiche in base alla volontà delle parti. In particolare, si sostenne che il dettato contrattuale rappresentava un'attuazione di quanto previsto al comma 3 dell'articolo 5 della legge n. 863/1984, vincolando in tal modo le aziende al tassativo rispetto dei limiti minimi e massimi indicati dal contratto e disattendendo, dunque la volontà espressa dalle parti stipulanti, che avevano attribuito all'inciso « di norma » un significato programmatico.

Commercio, nell'accordo del 1990, introdusse le causali <sup>(8)</sup> che legittimavano il ricorso al lavoro supplementare, collegandole ad una maggiorazione retributiva pari al 25 per cento della quota oraria della retribuzione di fatto.

### 3. L'ammissibilità delle clausole elastiche.

Un'interessante questione è sorta negli anni Novanta in merito all'ammissibilità delle c.d. clausole elastiche, ossia la pattuizione *ab initio* di clausole che, determinata l'entità complessiva della prestazione nell'arco temporale più ampio (settimana, mese od anno), attribuiscono al datore di lavoro la possibilità di determinare unilateralmente, a seconda delle esigenze aziendali, la collocazione temporale dell'attività lavorativa.

Sulla legittimità di tali accordi sono intervenuti sia il Ministero del lavoro, sia la Suprema Corte, ammettendo, seppur con prudenza, clausole di elasticità anche a largo raggio <sup>(9)</sup>. Successivamente la materia fu oggetto di una interessante pronuncia della Consulta <sup>(10)</sup>, il cui intervento, avvenuto ancor prima che si consolidasse l'indirizzo giurisprudenziale, definì illegittima qualunque forma di contratto con il quale *de facto* fosse attribuito al datore di lavoro un potere assoluto nella variazione temporale della prestazione lavorativa.

Tale pronuncia, secondo la dottrina che l'ha commentata, non escludeva la legittimità di clausole di variabilità della prestazione lavorativa all'interno di bande di oscillazione predeterminate e riconducibili a criteri oggettivi <sup>(11)</sup>, fermo restando, in ogni caso, il dovere di remunerare la disponibilità offerta dal lavoratore.

Successivamente un intervento della Suprema Corte (sentenza n. 2691 del 1997) ha chiarito ulteriori aspetti collegati alla stipulazione delle predette clausole, precisando come la loro previsione all'interno

<sup>(8)</sup> Articolo 39:

« [...] — compilazione degli inventari e dei bilanci o di analoghe brevi necessità di intensificazione dell'attività lavorativa aziendale;

— particolari difficoltà organizzative derivanti da concomitanti assenze per malattia o infortuni di altri dipendenti [...] ».

<sup>(9)</sup> In tal senso, vedi le circolari del Ministero del lavoro nn. 102/1986, 171/1991 e 172/1991. In giurisprudenza, Cass., 22 marzo 1990, n. 2382, in *FI*, 1990, I, 1516; Cass., 24 marzo 1992, n. 3646, in *NGL*, 1992, 197.

<sup>(10)</sup> C. Cost., 11 maggio 1992, n. 210, in *FI*, 1992, I, 3232.

<sup>(11)</sup> Da ultimo, cfr. C. ALESSI, *Part time e job sharing*, in *L'orario di lavoro*, in *QDLRI*, 1995, n. 17, 122.

di un contratto di lavoro a tempo parziale non determini l'invalidità del contratto medesimo, né la sua trasformazione a tempo pieno, bensì, stante in ogni caso la loro illegittimità, l'obbligo di integrazione del trattamento economico da erogare al lavoratore proprio a titolo di compenso per la sua disponibilità.

A fronte di tale pronuncia il Ministero del lavoro, su sollecitazione di un'azienda associata alla Confcommercio, intervenne con taluni chiarimenti sulla materia, manifestando un'apertura rispetto all'applicabilità delle suddette clausole in presenza del consenso del lavoratore che comunque deve essere manifestato o di volta in volta oppure in sede di contrattazione collettiva o aziendale, e sempre in forma scritta.

In particolare nella comunicazione ministeriale venivano indicate quali vie percorribili ai fini di un legittimo utilizzo delle clausole elastiche l'acquisizione di volta in volta e in forma scritta del consenso del lavoratore ovvero la programmazione in sede di contrattazione collettiva o aziendale della flessibilità dell'orario di lavoro. In tale ultima circostanza veniva ritenuto sufficiente il consenso manifestato dal lavoratore all'atto della conclusione o della modifica del contratto individuale del lavoro, non richiedendosi invece ogni qualvolta il datore di lavoro decidesse di dare una diversa dislocazione temporale alla prestazione lavorativa <sup>(12)</sup>.

La timida apertura operata dal Dicastero subì, tuttavia, una pesante battuta di arresto con l'emanazione della nuova regolamentazione del lavoro a tempo parziale effettuata dal decreto legislativo n. 61/2000.

Se da un lato, infatti, le disposizioni ministeriali necessitavano, a fronte della presenza di una pronuncia della Corte Costituzionale, di una legittimazione ad opera del legislatore, dall'altro non si può non rilevare come la novella del 2000 abbia introdotto pesanti rigidità, vanificando *de facto* la valenza occupazionale potenzialmente offerta da tale strumento. Ci si riferisce, in particolare, all'obbligo di preavviso (inizialmente pari a 15 giorni e successivamente « ridotto » a 10) e al diritto di ripensamento attribuito al lavoratore.

Con la complessiva riforma del mercato del lavoro, recentemente

---

<sup>(12)</sup> Giova, però, precisare che la richiesta di una diversa collocazione temporale della prestazione lavorativa deve essere preceduta da un congruo preavviso da parte del datore di lavoro e che il lavoratore può in ogni momento modificare la sua precedente scelta, optando per una distribuzione di orario non flessibile; deve però in tal caso essere dato un congruo preavviso al datore di lavoro, così da consentirgli di apportare le conseguenti modifiche organizzative.

approvata con il decreto legislativo n. 276/2003, le clausole elastiche dovrebbero nuovamente riappropriarsi di quelle connotazioni tipiche, che ne determinano l'agilità e la flessibilità nell'utilizzo.

In particolare, l'articolo 46 del decreto, nel legittimare l'apposizione di tali clausole, rinvia all'autonomia contrattuale (collettiva) l'indicazione delle condizioni e delle modalità che possono dar luogo al loro utilizzo ed i limiti massimi di variabilità in aumento della prestazione lavorativa. Vengono, pertanto, eliminati tutti i vincoli apposti dalla precedente normativa (diritto di ripensamento e denuncia del patto), mentre permane il diritto del lavoratore al preavviso, che, tuttavia, viene correttamente modificato in due giorni lavorativi.

#### **4. La direttiva 97/1981/CE ed il recepimento da parte dell'ordinamento italiano.**

I contenuti della direttiva UE 97/81 lasciavano ben sperare sull'introduzione, nel nostro ordinamento giuridico, di una normativa che contribuisse efficacemente a ridurre il *gap* considerevole (7 per cento — 18 per cento) che differenzia, quanto all'utilizzo del part-time, l'Italia dalla media UE.

I principi ispiratori contenuti nella direttiva, quali la soppressione delle discriminazioni per i lavoratori a tempo parziale rispetto al tempo pieno, la volontarietà dell'instaurazione del rapporto, l'applicazione all'istituto del principio « *pro rata temporis* » ed il divieto di licenziamento in caso di rifiuto da parte del lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro erano già stati completamente soddisfatti dal nostro ordinamento con la legge n. 863/1984 e dalla contrattazione collettiva.

Specialmente nei settori del terziario e del turismo le parti sociali avevano costruito sin dagli anni Ottanta un quadro di regole condivise che ben rappresentavano l'equo temperamento degli interessi tra esigenze di flessibilità sempre più dinamica espresse dalle aziende ed esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Ciononostante il legislatore nel recepire la direttiva non tenne in alcuna considerazione l'esistente disciplina, approntando un testo che, lungi dal rispettare le finalità precipue dell'istituto, ne resero sempre più complesso l'utilizzo. In particolare, le innovazioni contenute nella direttiva facevano pensare ad ampi rinvii alla contrattazione collettiva e non ad un impianto improntato alla rigidità delle disposizioni come è subito emerso dalla prima bozza di decreto che venne presentata alle

parti sociali in sede di Comitato Consultivo permanente per la legislazione del lavoro nell'ambito del Patto sociale del 1998.

Quel primo testo fu sottoposto a numerose critiche delle parti imprenditoriali e a proposte emendative che, solo in minima parte, sono state recepite nelle due successive formulazioni fino a giungere al testo emanato. Le aspettative erano, viceversa, che si contribuisse, con la nuova disciplina, a realizzare un'organizzazione flessibile del lavoro, ad incrementare sensibilmente l'utilizzo dell'istituto del part-time, attraverso il superamento dei limiti della legge n. 863/84 circa lo svolgimento del lavoro supplementare e l'introduzione delle clausole elastiche, in definitiva, ad incrementare l'occupazione attraverso l'istituto in questione.

Al contrario, il decreto legislativo n. 61/2000 ed il successivo decreto n. 100/2001 escludevano, ad esempio, la possibilità di effettuare prestazioni lavorative supplementari o straordinarie nel caso in cui il contratto venisse stipulato a tempo determinato <sup>(13)</sup>. La medesima limitazione fu introdotta relativamente all'innovativo istituto delle clausole elastiche. In tal modo, il legislatore italiano aveva escluso intere categorie di lavoratori e di aziende, che lavorano sulla stagionalità o hanno cicli annuali di punta, dall'applicazione di una parte molto importante, se non fondamentale, della disciplina diretta ad attuare la direttiva comunitaria.

Il decreto legislativo, abbandonando il « modello » individuato con il Patto del 1998, in base al quale avrebbero dovuto essere operati ampi rinvii alla contrattazione collettiva, lasciava alle parti sociali la regolamentazione degli elementi di dettaglio.

A questo riguardo, può essere ricordata l'imposizione relativa alla « maggiorazione del 50 per cento sull'importo della retribuzione oraria globale di fatto », per le ore di lavoro supplementare, eccedente quello stabilito. Fissando per legge la misura di una maggiorazione retributiva, veniva così invaso un campo tradizionalmente proprio dei contratti collettivi, ai quali veniva demandato il ruolo, di fatto marginale, di prevedere solo modifiche *in melius* (e dunque un aumento) della percentuale in questione.

Si tratta di disposizioni che indiscutibilmente comportano limitazioni e costi rilevanti in termini economici ed organizzativi, soprattutto per le imprese minori, che non apparivano in linea con l'obiettivo

---

<sup>(13)</sup> Fa eccezione soltanto l'ipotesi dell'assunzione a termine per la sostituzione del lavoratore avente diritto alla conservazione del posto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge n. 230 del 1962.

generale di favorire la diffusione del part-time e con quello più specifico di evitare « d'imporre obblighi amministrativi, finanziari e giuridici tali da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese » (punto 18 dei « considerando » della direttiva) <sup>(14)</sup>.

Merita, anche, una particolare attenzione la regolamentazione del diritto di precedenza per la trasformazione a tempo pieno per i lavoratori a tempo parziale già in forza, in caso di nuove assunzioni: in particolare la minuziosa procedura richiamata ed il riferimento ad un raggio di azione comprensivo di tutte le « unità produttive site entro 100 km, poi ridotto a 50, dall'unità produttiva interessata dalla programmata assunzione » (articolo 5, secondo comma) e destinatarie di un precetto reso immediatamente operativo dalla legge.

Non sarebbe stato difficile prevedere le problematiche operative e gli oneri gestionali che avrebbe determinato, in fase applicativa, una disposizione di carattere così dirigistico. A ciò doveva aggiungersi, inoltre, che il diritto di precedenza, così come regolato dal legislatore italiano, oltre a sottrarre una competenza storicamente propria dell'autonomia collettiva, non appariva coerente con la direttiva comunitaria, la quale, proprio per non appesantire di vincoli la disciplina del part-time, si era limitata a prevedere: « per quanto possibile, i datori di lavoro dovrebbero prendere in considerazione le domande [...] » (clausola n. 5, comma 3).

Un ulteriore momento di divaricazione fra i principi indicati dalla direttiva ed il loro recepimento nella legislazione italiana è stato rappresentato dalle modalità di computo dei lavoratori a tempo parziale ai fini della determinazione dell'organico aziendale. Tale modalità veniva prevista secondo il criterio della proporzionalità all'orario svolto, salvo l'unica, non trascurabile eccezione del calcolo ai fini dell'applicazione del Titolo III dello Statuto dei lavoratori.

Ancora, va pure ricordata la forte rigidità della disciplina delle clausole elastiche, di cui si è parlato precedentemente.

---

<sup>(14)</sup> Peraltro, si noti che la disposizione dell'articolo 6, secondo comma, è anche in « controtendenza » rispetto alla soluzione data al problema, che si era posto in passato, per il computo dei lavoratori a tempo parziale ai fini dell'applicazione della tutela reale contro i licenziamenti (cfr. la modifica dell'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, operata con legge 11 maggio 1990, n. 108).



## IL GIUDIZIO DI CONFARTIGIANATO SULLA RIFORMA BIAGI

RICCARDO GIOVANI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. — 2. La bilateralità. — 3. I rinvii all'autonomia collettiva. — 4. *Segue*: considerazioni in merito all'articolo 10, legge 14 febbraio 2003, n. 30. — 5. Considerazioni su alcuni istituti. — 6. Qualche ombra. — 7. Conclusioni.

### 1. Considerazioni introduttive.

Il decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, con il quale è stata data attuazione ai primi cinque articoli della legge 14 febbraio 2003, n. 30, è un provvedimento estremamente complesso ed importante, che realizza una riforma di rilevante portata.

Articolato in IX Titoli ed 86 articoli è certamente un provvedimento imponente: basti pensare che neppure nel codice civile sono contenuti tanti articoli riguardanti il diritto del lavoro.

Viene riformata incisivamente la materia dell'organizzazione del mercato del lavoro, portando a definitivo compimento il processo di riforma e liberalizzazione del collocamento avviato già da alcuni anni e prevedendo misure volte alla creazione di un sistema di servizi per l'impiego moderno ed efficiente, che si giova della competizione pubblico-privato, in grado però anche di realizzare un raccordo tra operatori pubblici e privati e di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche mediante l'attivazione di una borsa continua nazionale del lavoro. Altrettanto importante è poi la parte del provvedimento che disciplina i rapporti di lavoro, in parte introducendo nuove tipologie contrattuali ed in parte innovando la disciplina di alcune tipologie già esistenti.

Le novità sono molteplici: i nuovi tipi contrattuali flessibili; la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato; la riforma del part-time, il cui utilizzo viene finalmente reso più agevole; la modifica

dei contratti a contenuto formativo; la nuova disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative; l'introduzione della certificazione su base volontaria dei rapporti di lavoro.

Il provvedimento in esame introduce nell'ordinamento forme di flessibilità regolata, le quali possono davvero essere funzionali, come auspica il legislatore, alla creazione di nuova e migliore occupazione ed all'emersione del lavoro irregolare o sommerso.

Si tratta, probabilmente, della prima riforma del diritto del lavoro di autentica ispirazione europea. Il legislatore delegato, senza esservi costretto, come in passato, dalla necessità di recepire, magari con grande ritardo, una direttiva europea, ha volutamente realizzato una riforma del diritto del lavoro in grado di traguardare gli obiettivi fissati dalla Strategia Europea per l'occupazione.

Non si può quindi comprendere appieno la portata della riforma se non la si colloca in un contesto più ampio di quello nazionale, al punto da poter affermare che si tratta di una normativa avanzata anche rispetto al quadro europeo. Per la prima volta il legislatore italiano non rincorre faticosamente l'Europa, ma la anticipa.

Il decreto legislativo — è l'auspicio di tutti — potrà incisivamente contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Vertice di Lisbona, consistenti nella creazione di nuova occupazione di buona qualità e nel raggiungimento, entro il 2010, di un tasso medio di occupazione il più vicino possibile al 70 per cento.

Inoltre, esso si propone di ampliare la partecipazione al mercato del lavoro dei soggetti a rischio di esclusione sociale (donne, anziani, disoccupati di lungo periodo).

Come si legge nella relazione predisposta dal Governo, le parole chiave attraverso cui interpretare il provvedimento sono: *occupabilità*, la quale è rivolta ad assicurare ai giovani ed ai disoccupati gli strumenti per fronteggiare le nuove opportunità occupazionali ed i cambiamenti repentini del mercato del lavoro; *imprenditorialità*, che si basa sul presupposto che per creare nuovi e migliori posti di lavoro occorre favorire un clima imprenditoriale dinamico; *adattabilità*, che attraverso una maggiore flessibilità ed un ampliamento degli schemi contrattuali a disposizione, consente di cogliere appieno le nuove opportunità di lavoro offerte dalle tecnologie della informazione e della comunicazione.

Molto vi sarebbe da scrivere su tutti gli istituti disciplinati dal decreto. Tuttavia, per utilizzare al meglio il ridotto spazio di questo intervento, toccheremo quegli aspetti che più di altri sono, a nostro

avviso, meritevoli di segnalazione, quanto meno per l'importanza che essi rivestono per l'artigianato e per le piccole imprese, evidenziando, accanto alle numerose luci del decreto, anche alcune ombre.

## **2. La bilateralità.**

La prima riflessione di carattere generale sul decreto legislativo n. 276/2003 riguarda la bilateralità, la quale viene fortemente valorizzata dal provvedimento.

Gli enti bilaterali vengono infatti considerati « quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento ».

Da quanto sopra emerge chiaramente il ruolo centrale che il legislatore ha inteso attribuire agli enti bilaterali, affidando agli stessi nuove e rilevanti funzioni e valorizzando quelle tradizionalmente svolte.

La bilateralità è il principio che a partire dagli anni Ottanta ha caratterizzato il dialogo sociale e le relazioni contrattuali nell'artigianato, diffondendosi poi anche in altri comparti. Essa esprime un modello di relazioni di tipo partecipativo e non antagonistico.

Gli enti bilaterali dell'artigianato sono stati gli strumenti all'interno dei quali un comparto privo di ammortizzatori sociali quale è l'artigianato, ha potuto costruire, del tutto autonomamente, un sistema di tutele per i lavoratori dipendenti e per gli imprenditori fondato su basi mutualistiche, il quale eroga misure di sostegno in caso di sospensione di attività o riduzione dell'orario di lavoro per crisi congiunturali, nonché in caso di calamità naturali.

La cultura e la pratica della bilateralità hanno inoltre consentito all'artigianato di costruire — pur senza esservi obbligato dalla legge — un sistema di rappresentanza del sindacato dei lavoratori articolato su base territoriale. Attraverso l'approccio bilaterale e solidale, l'artigia-

nato ha quindi garantito la tutela dei propri dipendenti per evitare la loro emarginazione dall'azienda.

L'impianto del decreto offre un ulteriore sostegno affinché le relazioni sindacali, in primo luogo nelle piccole imprese, si sviluppino soprattutto attraverso la bilateralità, che si fonda sul riconoscimento reciproco delle organizzazioni di rappresentanza, le quali sono chiamate ad affrontare i temi dello sviluppo e del lavoro in raccordo con le regioni, le autonomie locali, gli enti di ricerca e le università.

Nella norma definitoria di cui all'articolo 2, lett. *b*), del provvedimento, è scritto che gli enti bilaterali sono organismi che possono essere costituiti ad iniziativa di « una o più » associazioni dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative. Il legislatore, evidentemente, al fine di evitare la paralisi dei rinvii alla bilateralità, ha espressamente stabilito che gli enti bilaterali possono essere validamente costituiti anche in mancanza dell'unanimità delle organizzazioni sindacali più rappresentative. Possono, quindi, essere costituiti anche fra una sola associazione datoriale ed una sindacale dei lavoratori. Trattasi di una specificazione utile. Certamente, la bilateralità, come dimostra anche l'esperienza dell'artigianato, per svilupparsi e funzionare in modo ottimale ha bisogno della partecipazione attiva di tutti gli attori sociali più rappresentativi. La pratica della bilateralità non può essere imposta dalla legge, perché presuppone una necessaria condivisione da parte degli attori sociali degli obiettivi da perseguire e degli strumenti da utilizzare. Tuttavia, nel momento in cui la legge affida alla bilateralità nuove ed importanti funzioni, non si può correre il rischio che la volontà negativa, magari di una sola organizzazione imprenditoriale o dei lavoratori, possa poi di fatto comportare il blocco del sistema.

Tutto ciò anche se la ricerca del consenso di tutti i più importanti attori sociali va sempre ricercata pervicacemente.

### **3. I rinvii all'autonomia collettiva.**

Un altro aspetto che caratterizza positivamente il decreto è dato dalla valorizzazione del ruolo dell'autonomia collettiva.

È stato più volte evidenziato, non senza una certa enfasi, che il decreto contempla oltre 43 rinvii alla contrattazione collettiva: il punto non è tanto la quantità dei rinvii, ma la qualità degli stessi.

Il primo motivo di apprezzamento è dato dalla circostanza che i rinvii alla contrattazione collettiva, salve rare eccezioni, non predeter-

minano il livello nel quale esercitare il rinvio stesso, ma lasciano libere le parti sociali di stabilire se dare attuazione alle disposizioni del provvedimento a livello nazionale ovvero territoriale (più raramente viene previsto il rinvio a livello aziendale). Trattasi, a nostro avviso, di una svolta anche « culturale » di fondamentale importanza rispetto alla previgente politica legislativa che, invece, tendeva costantemente a considerare il livello nazionale quale sede privilegiata della contrattazione collettiva.

Nell'intero testo del provvedimento il legislatore delegato equipara la contrattazione nazionale a quella territoriale, mostrando così di credere particolarmente ad un livello di negoziazione fino ad oggi praticato da pochissimi comparti (artigianato ed agricoltura). Tutto ciò non può che compiacere chi, come la Confartigianato, da anni ha instaurato un tavolo negoziale con il sindacato finalizzato ad una riforma del modello di contrattazione nell'artigianato che, pur confermando la validità del doppio livello di contrattazione, affermi la centralità del livello territoriale (che, per l'artigianato è prevalentemente quello regionale).

Il livello territoriale, infatti, è la sede di negoziazione più vicina alle aziende ed ai lavoratori, dove è possibile misurare effettivamente la produttività, la competitività, la dinamica del mercato del lavoro, le esigenze di flessibilità delle imprese e dei lavoratori e dove è possibile interpretare al meglio le esigenze di sviluppo locali. È proprio nel territorio che si determinano le condizioni per far funzionare bene il mercato del lavoro e per migliorare la qualità della vita dei lavoratori.

Il decreto legislativo n. 276/2003 aiuta il processo di decentramento contrattuale, sostenendo e promuovendo la contrattazione territoriale non solo per le piccole imprese, ma anche per quelle di maggiori dimensioni.

Il provvedimento in esame, pertanto, realizza pienamente gli indirizzi in materia chiaramente delineati nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001, che evidenziava tutti i limiti della centralizzazione della contrattazione collettiva garantita dagli Accordi del 1992 e del 1993 ed auspicava la necessità di rivisitare il modello contrattuale del Protocollo del 1993 al fine di pervenire ad un diverso modello che, attraverso il decentramento della struttura contrattuale, garantisca al sistema quella flessibilità necessaria per aiutare la riemersione del sommerso, combattere le crisi occupazionali, fare gli aggiustamenti relativi dei salari, agganciare lo sviluppo.

La seconda considerazione di tratto generale sulla materia dei rinvii

riguarda le modalità adottate dal legislatore delegato per la selezione dei contratti collettivi oggetto di rinvio, che sono quelli « stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ».

A ben guardare, ci sono due annotazioni da fare. La prima riguarda l'utilizzo della nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, ma non si tratta di una novità, in quanto da tempo è stata generalmente superata l'altra modalità di selezione del sindacato, che è quella della maggiore rappresentatività.

La nozione utilizzata dal decreto svolge la funzione, in presenza di una pluralità di contratti concorrenti tra loro riguardanti lo stesso settore e sottoscritti da organizzazioni concorrenti tra loro, di selezionare il contratto collettivo stipulato dall'associazione che, comparata con le altre, abbia una maggiore rappresentatività. È una nozione che accentua l'elemento del confronto.

La vera novità riguarda l'utilizzo della proposizione « da » in luogo di « dalle », davanti alle parole « associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori », che ha il chiaro scopo di legittimare anche i c.d. accordi separati, cioè quegli accordi che — come è recentemente accaduto per il rinnovo del Ccnl metalmeccanici dell'industria — sono sottoscritti da alcune, ma non da tutte le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Va peraltro evidenziato che laddove, invece, il legislatore intende promuovere tavoli di consultazione o di intesa con le parti sociali per l'attuazione di determinati istituti, il riferimento riguarda « le » associazioni datoriali e sindacali, denotando il chiaro intento di richiedere la partecipazione di tutte le parti sociali a tali sedi di concertazione (si vedano, in tal senso, gli articoli 48, comma 4, e 49, comma 5, sulla regolamentazione dei profili formativi delle prime due tipologie di apprendistato; nonché l'articolo 86, commi 12 e 13, riguardanti, rispettivamente, la verifica sugli istituti di carattere sperimentale e gli accordi interconfederali chiamati a disciplinare alcuni importanti aspetti del provvedimento).

La terza considerazione che ulteriormente consolida la valutazione positiva circa il ruolo riconosciuto all'autonomia collettiva, riguarda il rinvio agli accordi interconfederali previsto dall'articolo 86, comma 13, del decreto, il quale dispone che il Ministro del lavoro entro i cinque giorni successivi alla entrata in vigore del provvedimento, dovrà convocare le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la

possibilità di affidare alle medesime parti, attraverso uno o più accordi interconfederali, la gestione della messa a regime del decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva.

Questa è, certamente, una disposizione di grande interesse oltre che piuttosto innovativa, perché affida alle parti sociali « la gestione della messa a regime del decreto », che è una espressione la quale lascia intravedere la possibilità, per le parti sociali, di assolvere non solo al compito di definire il regime transitorio — e non si tratta certo di un ruolo secondario, dal momento che sono numerose le norme di legge abrogate o modificate a partire dal 24 ottobre 2003 — ma anche quello di svolgere un'attività ermeneutica sulle disposizioni di incerta interpretazione.

L'espressione « uno o più » accordi interconfederali lascia intendere la possibilità di procedere attraverso accordi di comparto (industria, artigianato, commercio, ecc.), per lo meno per quelle materie, come l'apprendistato, che presentano profonde differenze nella regolamentazione da un comparto ad un altro. Inoltre, la preferenza degli accordi di comparto in luogo di un unico accordo intersettoriale è data anche dalle differenti valutazioni riscontrabili fra un comparto produttivo ed un altro sulla convenienza a privilegiare i rinvii al livello nazionale piuttosto che quelli al livello territoriale. È infatti nella logica delle cose che vi siano alcuni settori che continuino a privilegiare la contrattazione nazionale ed altri che, come l'artigianato, intendano cogliere appieno le opportunità di decentramento della contrattazione offerte dal decreto.

Inoltre, sulla base del tenore letterale della disposizione in esame, si può ritenere che gli accordi interconfederali non necessariamente devono essere stipulati a livello nazionale, apparendo ammissibili anche accordi interconfederali regionali, soprattutto per quelle materie, come l'apprendistato, la cui definizione legale è rimessa tutta al livello regionale.

Infine, merita di essere svolta un'ultima considerazione in ordine ai rinvii alla contrattazione collettiva presenti nella disciplina del lavoro intermittente ed in quella del contratto di inserimento.

In entrambe le suddette fattispecie i rinvii alla contrattazione collettiva sono stati strutturati in modo da non consentire il blocco della operatività degli istituti in caso di inerzia delle parti sociali. Infatti, qualora l'autonomia collettiva non dia corso, entro un determinato termine, ai rinvii ad essa affidati dalle disposizioni del decreto, è

previsto un intervento sostitutivo ad opera del Ministro del lavoro, che viene realizzato attraverso un'apposita attività di decretazione destinata a regolamentare provvisoriamente la materia fino a quando non intervenga la disciplina collettiva.

Questo diritto-dovere d'intervento sostitutivo del Ministro è stato oggetto di critiche da parte di chi lo considera come un *vulnus* alla libertà ed autonomia della contrattazione.

A nostro parere esso rappresenta, invece, un utile stimolo affinché la contrattazione svolga seriamente e serenamente il suo ruolo, che non può però essere quello di impedire, attraverso pratiche dilatorie spesso in uso nelle relazioni sindacali, l'effettiva operatività di un istituto giuridico. Infatti, nel momento in cui l'autonomia collettiva acquisisce il compito — dall'artigianato sempre rivendicato — di creazione delle norme che regolano i rapporti di lavoro, seppure nell'ambito di indirizzi e criteri stabiliti dalle leggi, le parti sociali sono necessariamente tenute a garantire certezza sia sui tempi di definizione delle regole sia sui risultati.

Diversamente, l'autonomia collettiva non potrà fare il salto di qualità che le parti sociali auspicano.

#### **4. Segue: considerazioni in merito all'articolo 10, legge 14 febbraio 2003, n. 30.**

Anche l'articolo 10 della legge n. 30/2003 aveva un'evidente finalità promozionale dell'applicazione dei contratti collettivi, supponendo alla ben nota mancanza di una efficacia generalizzata del contratto collettivo, dovuta alla perdurante inattuazione dell'articolo 39, parte seconda, della Costituzione.

Rispetto alle precedenti norme emanate con le medesime finalità, essa appare possedere una forza ed una operatività maggiori. Da una prima lettura, si potrebbe infatti ritenere che l'articolo 10, con riferimento alla situazione dell'artigianato e delle piccole imprese in generale, nella sua applicazione sostanziale possa contribuire a porre rimedio alla situazione di *dumping* sfruttata da quelle aziende che non applicano la contrattazione collettiva di lavoro.

Inoltre, l'articolo 10 può aiutare a rendere obbligatoria l'applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dell'artigianato, sia a livello nazionale che a livello regionale, per tutte le imprese rientranti nel campo di applicazione dei predetti contratti, ivi comprese quelle non iscritte alle associazioni datoriali firmatarie dei



Ccnl, le quali, sulla base dei principi generali elaborati dalla giurisprudenza, non possono ritenersi obbligate al rispetto di quanto previsto dal contratto collettivo, ad eccezione per quel che riguarda il minimo del trattamento retributivo;

L'altro effetto rilevante riguarda la obbligatorietà per tutte le imprese rientranti nel campo di applicazione dei contratti del comparto artigiano, dell'iscrizione e della conseguente contribuzione agli enti bilaterali regionali.

Nella proposta formulata al sindacato, infatti, la tutela del potere d'acquisto dei salari viene garantita dai due livelli contrattuali, e non solo da quello nazionale. Quest'ultimo dovrebbe restare a garanzia degli standards normativi ed economici minimi, con incrementi retributivi in linea con l'inflazione programmata, mentre il secondo livello di contrattazione dovrebbe provvedere ai riallineamenti periodici dei salari con l'inflazione reale, all'erogazione dell'eventuale salario di produttività, ed alla normazione di tutte le materie, ad eccezione delle poche che vengono affidate al livello nazionale, secondo il principio della legislazione concorrente, impiegato nella riforma del Titolo V della Costituzione.

È evidente che un tale sistema, che valorizza ma rende più onerosa la contrattazione territoriale, regge soltanto se tutte le imprese artigiane, anche quelle non associate alle organizzazioni firmatarie dei Ccnl, sono obbligate all'integrale applicazione della parte economica e normativa di entrambi i livelli di contrattazione.

L'articolo 10 della legge n. 30/2003 — che, come è stato correttamente rilevato, ha un ambito di operatività assai più ampio rispetto all'articolo 3 del decreto legge n. 71/1993, in quanto mentre quest'ultima disposizione contemplava i soli benefici degli sgravi e della fiscalizzazione previsti dalla stessa legge, l'articolo 10 è destinato ad operare in tutti i casi nei quali siano previsti « benefici normativi e contributivi », presenti e futuri — aiuta quindi a rendere obbligatoria l'applicazione del doppio livello.

Nel contempo, si prevede anche di inserire nel contratto collettivo nazionale di lavoro una clausola che disponga che i minimi di trattamento economico e normativo rilevanti ai fini delle leggi che fanno riferimento ai soli contratti nazionali devono intendersi, per il settore artigiano, quelli garantiti dal combinato disposto delle clausole del contratto nazionale e del contratto regionale, da considerarsi a tal fine inscindibili proprio in quanto il contratto nazionale rinvia al contratto regionale la determinazione di parte essenziale di tali minimi.

Rispetto alla questione dell'adesione agli enti bilaterali, Confartigianato *vede* con una certa preoccupazione l'affermarsi di interpretazioni che ritengono addirittura incostituzionale una lettura della norma *de quo* che la consideri idonea a determinare il superamento del noto orientamento giurisprudenziale, espresso anche dalla Cassazione (Cass. n. 6530/2001), secondo cui le clausole dei contratti collettivi di lavoro prevedenti l'adesione agli enti bilaterali non rientrano né tra gli istituti di parte economica né tra quelli di parte normativa, e, quindi, data la natura di clausole meramente obbligatorie, impegnano soltanto le parti contraenti ed i soggetti dalle stesse rappresentati.

## 5. Considerazioni su alcuni istituti.

Ci sarebbe molto altro da dire e da scrivere su ogni singolo articolo del decreto, ma ciò non è ovviamente possibile.

Ci limiteremo, pertanto, ad una rapida disamina su alcuni aspetti.

Come già accennato, il decreto porta a definitivo compimento la riforma del collocamento e dei servizi per l'impiego avviata alcuni anni fa. La nuova disciplina sull'organizzazione del mercato del lavoro appare realmente in grado di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti volti a garantire trasparenza ed efficienza del mercato ed a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di prima occupazione, con particolare riferimento alle donne ed ai giovani.

Il nuovo sistema di servizi per l'impiego poi, supera definitivamente il monopolio del collocamento pubblico, pone in concorrenza tra loro i servizi privati autorizzati ed accreditati ed i servizi pubblici e, attraverso l'eliminazione dell'esclusività dell'oggetto sociale, consente alle agenzie di somministrazione di svolgere anche l'intermediazione di manodopera.

È appena il caso di ricordare che è transitato meno del 10 per cento dei soggetti avviati al lavoro, attraverso i servizi di collocamento del monopolio pubblico e che l'inefficiente mercato del lavoro che il decreto intende superare è quello che ha ampliato ed aggravato le differenze tra aree geografiche con una sostanziale piena occupazione ed aree con un livello di disoccupazione di oltre il 20 per cento, con punte del 40 per cento di disoccupazione giovanile nel sud.

È il mercato del lavoro che ha prodotto un tasso medio di occupazione agli ultimi posti in Europa, con una particolare penalizzazione per l'occupazione femminile.

Importante ed estremamente innovativa è poi la rete tra gli operatori costituita dalla borsa continua nazionale del lavoro, la quale è liberamente consultabile e fruibile da tutte le persone.

La concorrenza fra pubblico e privato non potrà che migliorare la qualità e l'efficacia dei servizi. Al riguardo, a coloro i quali mostrano di rimpiangere i tempi degli inefficienti e burocratici uffici di collocamento, va ricordato che gli operatori pubblici, se riusciranno a migliorare la qualità dei propri servizi, comunque continueranno a godere di una posizione privilegiata rispetto agli operatori privati, se non altro in ragione della gratuità dei servizi offerti.

Un ruolo molto importante nel nuovo modello è inoltre ritagliato anche per le associazioni di rappresentanza, le quali potranno essere autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione.

Per quanto riguarda i nuovi istituti flessibili (lavoro intermittente, che però non è più il lavoro a chiamata della legge n. 30/2003; somministrazione di manodopera, lavoro ripartito), la finalità degli stessi è quella di contribuire ad incrementare l'occupazione consentendo ai datori di lavoro di utilizzare pienamente tutte quelle occasioni di lavoro che non possono essere coperte con i tradizionali rapporti di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato.

Non è dato sapere a priori se questi nuovi tipi contrattuali avranno un effetto meramente aggiuntivo in termini di nuova occupazione o se, come sostengono alcuni, avranno un effetto sostitutivo rispetto ad altri tipi già presenti. In ogni caso, l'ampliamento degli strumenti disponibili non può che giovare al sistema.

Per quanto riguarda le modifiche alla disciplina sul part-time, che interessano principalmente il lavoro supplementare e le clausole elastiche e flessibili, le nuove disposizioni appaiono davvero in grado di rendere più agevole il ricorso a tale istituto, che in Italia ha finora avuto una utilizzazione assai più bassa rispetto ad altri Paesi europei a causa delle eccessive rigidità e dei vincoli che ne scoraggiavano il ricorso. Il nuovo part-time di tipo europeo non è più penalizzato da norme la cui giustificazione risiedeva soltanto in un incomprensibile pregiudizio negativo sull'istituto. Al contrario, il tempo parziale è molto gradito soprattutto ad alcune categorie di lavoratori, quali i giovani e le donne, perché consente di conciliare il tempo di lavoro con lo svolgimento di altre attività.

Il decreto legislativo in esame cambia poi notevolmente la disciplina dei contratti a contenuto formativo. Il contratto di formazione e lavoro viene sostituito dal contratto di inserimento, il quale, tuttavia, si

differenzia totalmente dal contratto di formazione e lavoro in quanto la sua funzione essenziale, come indica la stessa denominazione, è quella di agevolare l'inserimento o il reinserimento al lavoro di particolari categorie svantaggiate di prestatori. La finalità formativa in questo tipo di contratto è infatti soltanto eventuale, come sembra attestare la formulazione dell'articolo 55, comma 4, del decreto, che prevede la registrazione nel libretto formativo della « formazione eventualmente effettuata durante l'esecuzione del rapporto di lavoro ».

Pertanto, si può affermare che l'autentico ed unico contratto a contenuto formativo resta l'apprendistato, oggi articolato in tre distinte tipologie.

L'apprendistato è sempre stato molto utilizzato nell'artigianato, essendo il rapporto di lavoro che consente, attraverso la formazione ed il lavoro svolti in azienda, la trasmissione del sapere e del saper fare.

Il decreto, pur regolamentando *ex novo* l'istituto, ha conservato tutte le prerogative ed i benefici in essere per le imprese artigiane, necessari in ragione dello specifico e peculiare ruolo che l'apprendistato riveste nell'artigianato.

Resta da vedere come le regioni assolveranno al compito di stabilire i contenuti formativi di questo istituto.

Noi auspichiamo che lo facciano privilegiando la formazione interna all'azienda, poiché l'articolo 49, comma 5, del decreto, non pone limiti in tal senso, stabilendo solamente che l'apprendistato professionalizzante necessita di almeno 120 ore di formazione e lasciando alla regolamentazione delle regioni e delle parti sociali, anche all'interno degli enti bilaterali, il compito di stabilire, tra l'altro, le modalità di erogazione e di articolazione della formazione.

Vi sono problemi di coordinamento per quanto concerne il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina, che potranno essere definiti dagli accordi interconfederali previsti dall'articolo 86, comma 13.

La fase transitoria di passaggio dal vecchio al nuovo modello di mercato del lavoro è infatti molto delicata. È una fase che se non governata attentamente, rischia di creare un pericoloso vuoto normativo ed operativo.

Gli aspetti più critici riguardano i nuovi contratti di inserimento, il superamento dei contratti di formazione e lavoro e delle collaborazioni coordinate e continuative, la nuova disciplina dell'apprendistato.

Per quanto riguarda, infine, la certificazione dei contratti di lavoro, che il decreto affida, tra gli altri soggetti, anche agli enti bilaterali, la valutazione dell'artigianato su tale istituto è estremamente positiva.

La certificazione dei rapporti di lavoro — uno strumento utile per contribuire a deflazionare il contenzioso del lavoro — è certamente gradita alle imprese artigiane ed alle piccole imprese in generale, le quali sono particolarmente penalizzate dalla crisi della giustizia del lavoro determinata dal crescente allungamento dei tempi di definizione dei processi e dall'incertezza che da ciò deriva.

La piccola impresa, infatti, essendo caratterizzata da un'organizzazione del lavoro che sostanzialmente ruota attorno al titolare e ad un ristretto nucleo di dipendenti, ha assolutamente bisogno di poter contare sulla certezza dei rapporti giuridici e, segnatamente, dei rapporti di lavoro. Inoltre, in caso di vertenze instaurate da lavoratori con richieste economiche molto consistenti, il piccolo imprenditore rischia di trovarsi per anni, fino a che non termina il giudizio, in una situazione di incertezza anche dal punto di vista finanziario.

La certificazione prevista dal decreto legislativo n. 276/2003 è limitata ad alcune tipologie contrattuali (sono infatti certificabili i contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale, a progetto, nonché i contratti di associazione in partecipazione) e sostanzialmente consiste nella attestazione che lo schema contrattuale che le parti intendono stipulare è conforme allo schema legale di uno dei tipi di cui sopra.

Forse si sarebbe potuto fare di più in ordine ai contenuti della certificazione ed alla sua efficacia giuridica. Tuttavia, anche nella disciplina delineata dal decreto legislativo n. 276/2003, la certificazione può svolgere una funzione di filtro alla vertenzialità, perché la circostanza che un contratto sia stato certificato da un ente bilaterale, ovvero da una commissione universitaria presieduta da un autorevole giuslavorista, da un lato induce il lavoratore a riflettere prima di intraprendere vertenze non realmente giustificate, e dall'altro costringe il giudice ad un particolare ed attento esame della fattispecie.

Inoltre — fatta eccezione per i provvedimenti cautelari — gli effetti della certificazione, come specifica l'articolo 79, permangono anche verso i terzi, fino a quando non sia stato accolto da una sentenza di merito il ricorso contro la certificazione stessa.

Vi è poi una disposizione del decreto in esame, contenuta nell'articolo 78, comma 4, che affida ad un emanando decreto ministeriale il compito di adottare codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Sembrerebbe, da una prima lettura della suddetta norma, che una volta emanati i suddetti codici di buone pratiche sarà possibile anche

certificare le deroghe sulle clausole contrattuali disponibili. In tale ipotesi la certificazione non si limiterebbe alla sola qualificazione formale del contratto di lavoro, ma riguarderebbe anche l'eventuale disponibilità di diritti, accrescendo ulteriormente il proprio ambito di efficacia.

## 6. Qualche ombra.

Il decreto legislativo n. 276/2003 presenta molti aspetti positivi e, dunque, tante luci; esso presenta però anche qualche ombra.

La prima riguarda la sua inapplicabilità al pubblico impiego privatizzato, così come previsto dall'articolo 6 della legge delega.

Si tratta di un aspetto preoccupante, in quanto viene interrotto il processo di privatizzazione del pubblico impiego avviato con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e che già procedeva a fatica.

Proprio la Pubblica Amministrazione, la quale tuttora configura uno dei fattori di rigidità del sistema e di freno alla competitività, viene esclusa dai processi di modernizzazione del mercato lavoro, creando anche qualche paradosso. Ad esempio, le vecchie collaborazioni coordinate e continuative, sostituite dal lavoro a progetto perché ritenute dal legislatore, nella loro utilizzazione pratica, elusive o frodatorie della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato, continueranno ad applicarsi per le Pubbliche Amministrazioni. Continueranno, così, ad essere stipulate proprio quelle collaborazioni realmente elusive delle normative di legge sul lavoro subordinato, poiché, come è noto, le Pubbliche Amministrazioni sovente utilizzano tale tipologia contrattuale per superare l'ostacolo rappresentato dall'obbligo di assunzione con concorso pubblico. E si tratta proprio di quelle collaborazioni che offrono minori tutele per i prestatori, poiché mentre nel settore privato le collaborazioni fraudolente possono sempre essere portate al vaglio del giudice, il quale può ordinare la trasformazione del rapporto di collaborazione in rapporto di lavoro subordinato, nel settore pubblico ciò non può accadere, in quanto per costante e condivisibile giurisprudenza il giudice, anche se accerti la sussistenza di una falsa collaborazione, non può ordinare la conversione del rapporto a tempo indeterminato. Infatti, se venisse ammessa la trasformazione del rapporto *ope iudicis*, potrebbe favorirsi il malcostume da parte di alcune Amministrazioni di stipulare volutamente contratti di lavoro autonomo e coordinato in frode alla legge, per farli poi trasformare dal giudice in contratti di lavoro subordinato, aggirando così la norma costituzionale

dell'assunzione mediante concorso, la quale è finalizzata a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione.

Inoltre, alle Pubbliche Amministrazioni continua a trovare applicazione anche l'abrogata disciplina sui contratti di formazione e lavoro.

Va però evidenziato che l'articolo 86, comma 8, del decreto, sembra lasciare qualche spiraglio alla estensione della nuova normativa anche ai dipendenti pubblici privatizzati. Tale disposizione infatti, prevede che il Ministro per la funzione pubblica convochi entro 6 mesi le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione del decreto, anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia.

L'altra ombra che grava sulla riforma — un'ombra che però è esterna al decreto — consiste nella mancata attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali. La riforma del mercato del lavoro potrà infatti dirsi completata solo quando sarà approvata anche la riforma del sistema di tutele. Lo spirito che pervade la nuova normativa, volto a spostare le tutele dal posto di lavoro al mercato del lavoro, non può fare a meno di un nuovo e più moderno sistema di tutele.

Vanno sicuramente nella giusta direzione le disposizioni finalizzate a rendere i servizi per l'impiego più efficienti, quelle che creano nuove tipologie di lavoro in grado di sfruttare tutte le occasioni di lavoro, ma occorre anche un nuovo sistema di ammortizzatori sociali, la cui realizzazione in tempi rapidi era prevista nel Patto per l'Italia sottoscritto il 5 luglio 2002.

L'attuale sistema di tutele appare infatti iniquo, in quanto da un lato sostanzialmente esclude i lavoratori dipendenti dalle piccole imprese, e dall'altro non aiuta realmente i lavoratori che hanno perso un'occupazione a trovarne un'altra di qualità. Inoltre, si tratta di un sistema di tutele che esclude totalmente dal proprio ambito di applicazione i lavoratori indipendenti, che pure rappresentano una realtà importante.

Permangono, dunque, lavoratori che continuano a godere di livelli elevati di protezioni sia nel corso della propria vita lavorativa che al momento della pensione, ed altri lavoratori — e sono i più numerosi — che non possono contare su alcuna tutela durante la propria attività lavorativa ed hanno una prospettiva pensionistica al limite della sussistenza.

Poiché questi ultimi lavoratori (dipendenti delle piccole imprese, autonomi, atipici) sono sempre più in crescita, il continuo rinvio della

riforma del *Welfare State* aggrava gli squilibri con il rischio di minare la stessa coesione sociale. Occorre, quindi, rendere più efficiente ed universale il sistema di tutele dei lavoratori, spostando realmente l'asse delle tutele dal posto di lavoro al mercato del lavoro, ed occorre altresì configurare un sistema che tuteli anche il lavoro indipendente.

Il modello su cui impostare la riforma degli ammortizzatori sociali, così come è scritto nel Patto per l'Italia, è dato dalle esperienze mutualistiche realizzate nell'artigianato tramite gli enti bilaterali.

Infine, l'ultimo aspetto critico del provvedimento in commento che riteniamo di dovere evidenziare, è rappresentato dalla mancata attuazione del principio della legge delega sul tirocinio di impresa, finalizzato ad agevolare il subentro nella attività di impresa da parte dei giovani.

Si tratta di un aspetto molto importante per l'artigianato, che ha bisogno di una normativa di sostegno che consenta la sopravvivenza delle aziende anche dopo il ritiro dei loro titolari, favorendo il subentro dei familiari o dei dipendenti.

Occorre, quindi, che venga al più presto, in un futuro provvedimento, data attuazione all'indirizzo della legge delega sul tirocinio di impresa, il quale costituisce anche un importante strumento per la promozione ed il sostegno della autoimprenditorialità.

## 7. Conclusioni.

Il decreto legislativo n. 276/2003 è un provvedimento imponente, innovativo, per alcuni aspetti persino audace.

Esso sostiene un modello di relazioni sindacali che è quello dell'artigianato. E si tratta di un modello — fondato sul binomio bilateralità-centralità del territorio — da imitare, perché ha contribuito ad allentare le rigidità del mercato del lavoro, rompendo uno schema centralista e dirigista per dare spazio alle realtà produttive locali.

La legge n. 30/2003 ed il suo decreto attuativo hanno avuto il grosso merito di rompere l'immobilismo del mercato del lavoro, allineando il nostro Paese al resto d'Europa ed anticipando — si auspica — ulteriori interventi di liberazione del mercato dai protezionismi, per realizzare una politica economica che premi l'innovazione e la qualità.

Quello che convince di più della riforma del mercato del lavoro è la sua filosofia, il suo impianto di fondo. Sono i richiami alla sussidiarietà, alla solidarietà, alla partecipazione gli elementi che più convin-



cono, che sono poi gli elementi che appartengono alla storia delle relazioni sindacali e contrattuali dell'artigianato.

Il decreto legislativo n. 276/2003 prevede opportunità e strumenti che se adeguatamente e correttamente utilizzati da tutti gli attori del mercato del lavoro, potranno realmente creare nuove e migliori occasioni di lavoro.

L'auspicio è che la valutazione della riforma e dei nuovi istituti dalla stessa introdotti non venga fatta nell'ambito di un dibattito condizionato da pregiudizi ideologici.

E la materia del diritto del lavoro, purtroppo, non è nuova a questo tipo di pregiudizi. Basti pensare agli accesi dibattiti che hanno preceduto l'abrogazione dell'avviamento su richiesta numerica, oppure alle estenuanti discussioni, durate anni, che hanno preceduto l'introduzione del lavoro temporaneo.

Eppure, per entrambe le suddette normative, la verifica a posteriori degli effetti dalle stesse prodotti ha dimostrato che dall'abrogazione della richiesta numerica è scaturito un beneficio per i lavoratori e per l'occupazione in generale, e che il lavoro interinale non ha generato alcuna precarizzazione selvaggia del lavoro ma, al contrario, ha consentito ai lavoratori temporanei di stabilizzare il proprio rapporto di lavoro in misura notevolmente maggiore rispetto ai soggetti che non hanno avuto rapporti di lavoro temporaneo.

Appare quindi importante che la riforma venga valutata con pacatezza e con equilibrio, attivando nel contempo un serio monitoraggio che sia in grado, anche con metodi statistici, di individuare gli effetti causali della stessa, anche al fine di intervenire con successivi aggiustamenti o correzioni, se saranno necessari.

**IL GIUDIZIO DI CNA SULLA RIFORMA BIAGI**

ENRICO AMADEI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il ruolo della contrattazione collettiva delineato nel decreto legislativo n. 276/2003. — 3. Somministrazione di lavoro, appalto, distacco, trasferimento d'azienda. — 4. Le nuove tipologie contrattuali. — 5. I contratti a contenuto formativo. — 6. Il lavoro a progetto. — 7. Il lavoro accessorio. — 8. La certificazione dei rapporti di lavoro. — 9. Conclusioni.

**1. Premessa.**

Per commentare il decreto legislativo n. 276 emanato ai sensi della legge n. 30 del 14 febbraio 2003 (legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro) si deve necessariamente partire dalla focalizzazione dell'esatta portata del provvedimento e dello stato generale del dibattito in corso. A tale proposito si può affermare che tale testo costituisce un progetto di riforma ampio, ma nel contempo parziale, rispetto al progetto complessivo del Governo, che si esprime con maggiore completezza nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro*.

Il provvedimento è parziale perché rappresenta in sostanza un tentativo di riforma del mercato del lavoro che si inserisce in un movimento di riforma più ampio, iniziato peraltro già con alcuni provvedimenti legislativi approvati nella legislatura precedente (in particolare con la cosiddetta Legge Treu, la legge n. 196/1997).

Il rischio che si presenta oggi in maniera evidente, è quello che l'odierno diritto del lavoro possa finire per l'oscillare — se non adeguatamente ripensato — tra l'essere un contenitore vuoto, inefficace e facilmente aggirabile, e l'essere al contrario un ostacolo pesante allo sviluppo del sistema economico e del benessere generale. È per questa ragione che la spinta per un ripensamento ampio e globale del sistema delle tutele, è diventata sempre più forte negli ultimi anni, ed è giunta oggi ad un passaggio fondamentale.

Peraltro, tale ripensamento è ormai in atto in tutti i Paesi del-

l'Unione Europea, e si esprime esplicitamente attraverso le linee guida che costituiscono, ormai da alcuni anni, la Strategia Europea per l'occupazione.

Questa strategia si snoda attraverso quattro pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità. Questi pilastri sostengono il testo della legge n. 30 a testimonianza dello sforzo che il Governo intende compiere nella direzione indicata, anche se nel decreto legislativo è scomparso il riferimento al tirocinio di impresa che costituiva un elemento importante dello sviluppo dell'autoimprenditorialità.

In sostanza, la riforma del mercato del lavoro si traduce:

— in un sistema efficiente di servizi per l'impiego, pubblici e privati, autorizzati e accreditati che, in rete tra loro grazie alla borsa continua del lavoro, accompagnano e facilitano l'incontro tra coloro che cercano lavoro e coloro che cercano lavoratori;

— in forme di flessibilità regolata e contrattata con il sindacato, alternative al lavoro precario e nero, in modo da bilanciare in termini di adattabilità le esigenze delle imprese di poter competere sui mercati internazionali con le irrinunciabili istanze di tutela e valorizzazione della persona del lavoratore;

— in misure di politica attiva del lavoro a favore di quei gruppi di lavoratori che oggi incontrano maggiori difficoltà nell'accedere a un lavoro regolare e di buona qualità, o anche a conciliare tempi di vita e di lavoro.

Certo in vari punti della riforma ci sono aspetti criticabili e a volte si ha l'impressione che l'azione di Governo non riconosca le specificità e il rilievo economico e sociale di cui l'artigianato è portatore nel sistema produttivo nazionale. Queste perplessità emergono in particolare nella riforma dell'apprendistato, nel nuovo contratto di inserimento, nei nuovi lavoratori a progetto e nel meccanismo di certificazione.

Tuttavia, è giusto riconoscere che da un punto di vista generale la logica di fondo che orienta l'intera riforma del mercato del lavoro, è una logica condivisibile e da apprezzare, pur permanendo l'obiettivo di migliorare quegli aspetti specifici che destano i dubbi maggiori, in particolare le disposizioni sull'apprendistato.

Infatti i temi dell'occupabilità (cioè del rafforzamento e della tutela del lavoratore nel mercato del lavoro, piuttosto che nel singolo rapporto contrattuale) e dell'adattabilità (cioè della necessaria flessibilità del prestatore rispetto agli imperativi legati alla necessità di miglio-

mento costante della competitività delle imprese), sono il riferimento costante di tutto il progetto di riforma del mercato del lavoro, così come si esprime nel testo di legge.

In tema di occupabilità si interviene principalmente attraverso un ampio progetto di riforma degli strumenti di governo dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attraverso un implicito riconoscimento delle difficoltà del sistema pubblico attuale di essere garante dell'efficienza e dell'efficacia di tale incontro. Conseguentemente la legge delega e lo schema di decreto legislativo prevedono un'ampia apertura a diversi soggetti, pubblici e privati, per la gestione professionale delle attività riferite all'intermediazione, all'interposizione e alla somministrazione di manodopera.

Oltre a ciò si prevede una razionalizzazione degli strumenti di formazione professionale dei lavoratori che costituisce un ulteriore elemento di intervento finalizzato al miglioramento complessivo dell'occupabilità dei lavoratori.

In tema di adattabilità l'intervento predispone una nuova disciplina incentivante l'utilizzo del part-time, la creazione di nuove e diverse tipologie contrattuali di lavoro, la razionalizzazione di figure già esistenti (in particolare le collaborazioni coordinate e continuative), e infine la certificazione del rapporto di lavoro.

Certo, gli strumenti di flessibilità predisposti dalle nuove tipologie di lavoro sono rivolti prevalentemente all'organizzazione del lavoro propria delle imprese di grandi dimensioni; tuttavia è importante registrare l'allargamento delle possibilità di accesso al mercato del lavoro per varie categorie di lavoratori.

Nel complesso si tratta quindi di un percorso molto ambizioso e positivo, potenzialmente all'altezza delle sfide che il nuovo scenario presenta. Certo, come detto, alcuni punti di critica sono in ogni caso riscontrabili, ma l'impressione è che il punto di partenza e la direzione perseguita siano quelli giusti.

Oltre agli aspetti specifici che sarebbe necessario rivedere quella che allo stato attuale sembra essere la carenza più forte del progetto è la mancanza di un maggiore collegamento tra l'aumento consistente della flessibilità e la predisposizione di un robusto sistema di ammortizzatori sociali in grado di sostenere attivamente la ricollocazione del lavoratore nel mercato del lavoro.

Come è noto, la riforma degli ammortizzatori sociali è stata stralciata dal testo del disegno di legge delega che ha portato alla legge n. 30, ed è contenuta ora nel disegno di legge 848 *bis*. Tuttavia, perché il

progetto di riforma acquisti concretezza, è necessario un impegno di risorse che, allo stato, il Governo non sembra intenzionato ad assumere.

È appena il caso di sottolineare che nessuna seria riforma degli ammortizzatori sociali, finalizzata alla predisposizione di nuove tutele per un lavoro che cambia e che compensi i rischi di un mercato del lavoro sempre più flessibile, potrà essere compiuta a costo zero.

## **2. Il ruolo della contrattazione collettiva delineato nel decreto legislativo n. 276/2003.**

Un elemento importante che attraversa tutto il testo del decreto legislativo è costituito dai costanti rinvii alla contrattazione collettiva.

È questa una cosa da valutare positivamente, anche se lascia perplessi la circostanza che tali rinvii siano — in qualche modo — a termine, e che si preveda, in assenza di accordo, l'intervento sostitutivo del Ministro del lavoro.

Questa procedura, pur motivabile con l'esigenza di impedire a chiunque di esercitare un diritto di veto che ostacolerebbe la possibilità di attuare concretamente le riforme, è esposta a critica a causa della mancanza, nel nostro ordinamento, di un meccanismo di peso della diversa rappresentatività delle varie organizzazioni. Peraltro tale mancanza è confermata dall'assenza di questa materia sia nel decreto legislativo sia nel *Libro Bianco*. È una mancanza da considerarsi assolutamente rilevante, in quanto appare sempre più evidente l'urgenza di dotare il nostro Paese, di un meccanismo di quantificazione della effettiva rappresentatività delle innumerevoli organizzazioni presenti ai vari tavoli negoziali.

Infine, per rendere maggiormente efficace il percorso di riforma in atto, occorrerà impegnarsi anche sul fronte della riorganizzazione del modello contrattuale.

La riforma del modello contrattuale riposiziona il tema del lavoro e quindi le relazioni sindacali, all'interno di un nuovo scenario che le nuove tipologie di lavoro e i nuovi compiti assegnati alle parti sociali e al sistema della bilateralità impongono. È necessario quindi costruire un sistema contrattuale decentrato capace di cogliere le differenze locali in materia di produttività e di condizioni del mercato del lavoro.

Dal sapiente equilibrio di flessibilità del mercato del lavoro, adattabilità dei lavoratori alle esigenze della produzione e governo responsabile e cooperativo delle relazioni sindacali da parte delle parti sociali,

può nascere un sistema equilibrato che adegui il nostro Paese alle esigenze dei mercati e della competitività globale.

### **3. Somministrazione di lavoro, appalto, distacco, trasferimento d'azienda.**

Il tentativo evidente che emerge dall'esame dell'articolato è quello di modernizzare gli strumenti che, all'interno del mercato del lavoro, favoriscono un migliore incontro di domanda e offerta di lavoro, cercando di superare la scarsa efficacia del sistema attualmente in vigore. La logica di fondo sottesa a questo provvedimento è ravvisabile in una forte liberalizzazione del collocamento e dell'attività di intermediazione nel mercato del lavoro, prevedendo l'ingresso di soggetti privati autorizzati.

Procedendo con ordine, il punto di partenza è costituito dalla liberalizzazione del collocamento e dei servizi per l'impiego. Da un punto di vista storico, l'esigenza soggiacente all'istituzione di servizi di collocamento sta nel tentativo di costruire un sistema che protegga i lavoratori, ancor prima della costituzione del rapporto di lavoro, dagli effetti deleteri della concorrenza soprattutto in periodi di forte disoccupazione.

Il decreto legislativo crea le premesse perché questo sistema di divieto generale di interposizione e di somministrazione di manodopera (con l'eccezione del lavoro interinale) venga superato e si avvii l'ingresso dei privati in questo tipo di attività di stimolo al mercato del lavoro.

Innanzitutto, sempre in riferimento al lavoro interinale, si prevede l'abrogazione del vincolo dell'oggetto esclusivo per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo. Tuttavia è ad un livello più generale che si prevedono i cambiamenti più profondi.

La legge n. 1369 del 1960, che sanciva il divieto generale di intermediazione ed interposizione nel mercato del lavoro, viene integralmente abrogata. Ad essa si sostituirà una disciplina basata sulla liberalizzazione delle attività di intermediazione che saranno consentite anche ai privati, previa predisposizione di un regime di autorizzazione e di accreditamento allo svolgimento di tale attività.

In caso di violazione della disciplina della mediazione privata viene confermato un regime sanzionatorio di marca civilistica e penalistica.

Il decreto legislativo opera una distinzione tra appalto e interposizione di manodopera, oltre a ridefinire i casi di distacco. Il criterio di

distinzione sta nell'esercizio pieno da parte dell'appaltatore del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto nonché per l'assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.

Il distacco viene configurato nelle ipotesi in cui un lavoratore venga messo a disposizione di un soggetto diverso dal proprio datore di lavoro per soddisfare un interesse che è del datore di lavoro stesso.

Infine si prevede una nuova disciplina del trasferimento del ramo d'azienda: l'articolo 2112 c.c., così come modificato nel 2001, disciplina il trasferimento del ramo d'azienda prevedendo che l'autonomia funzionale della parte di azienda trasferita debba preesistere al suo trasferimento.

Il decreto legislativo prevede una novità rilevante proprio su questo punto, sancendo che tale autonomia possa esistere anche semplicemente al momento della cessione del ramo d'azienda.

Inoltre si prefigura la predisposizione di un regime normativo particolare per i casi in cui un contratto di appalto sia connesso alla cessione del ramo d'azienda. Tale regime prevede la responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore.

#### **4. Le nuove tipologie contrattuali.**

Il decreto legislativo di riforma del mercato del lavoro prevede l'introduzione nel nostro ordinamento di nuove tipologie di contratto di lavoro o, nel caso delle collaborazioni continuative o occasionali, la modifica della loro disciplina.

Il lavoro intermittente è la prima di queste tipologie di lavoro. Sconosciuto dal nostro ordinamento, essa ebbe un momento di notorietà nel dibattito politico sindacale quando, alcuni anni fa, fu previsto da un accordo aziendale tra la Zanussi e le rappresentanze sindacali metalmeccaniche della Fim-Cisl e Uilm-Uil.

L'articolo 34 del decreto attuativo prevede che la contrattazione collettiva nazionale o territoriale, individui le ipotesi di utilizzo del lavoro a chiamata, disponendo che, in mancanza, tali ipotesi possano essere provvisoriamente individuate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In via sperimentale il lavoro intermittente può già essere utilizzato nelle ipotesi di disoccupati con meno di 25 anni o di lavoratori espulsi dal processo produttivo per riduzione o trasformazione di attività o di lavoratori con più di 45 anni.

Nelle ipotesi individuate, si prevede il riconoscimento a vantaggio

del lavoratore di un'indennità per la disponibilità allo svolgimento di una prestazione di lavoro a carattere discontinuo o intermittente. Si prevede altresì la possibilità per il lavoratore di non rispondere alla chiamata del datore, con conseguente perdita del diritto all'indennità di disponibilità, mantenendo tuttavia il diritto alla retribuzione per il lavoro effettivamente svolto.

Il capo II del Titolo V introduce nel nostro ordinamento la figura del contratto di lavoro ripartito: il cosiddetto *job-sharing*.

Per la verità, questa particolare figura contrattuale era già stata prevista in via amministrativa da una circolare ministeriale del 1998.

Ora il decreto attuativo da una consistenza legislativa al lavoro ripartito. Si prevede in sostanza che due o più lavoratori si obblighino in solido all'esecuzione di un'unica prestazione di lavoro. Ciascuno di essi sarà quindi responsabile dell'intera prestazione, la cui esecuzione concreta sarà determinata discrezionalmente dai lavoratori stessi tra loro.

Con l'articolo 46 del decreto legislativo, il Governo si propone di incentivare l'utilizzo del part-time attraverso la flessibilizzazione nell'utilizzo dello stesso. L'intervento del Governo è finalizzato alla costruzione di un quadro normativo che faciliti largamente l'esercizio del datore di lavoro della facoltà di gestire in forma più flessibile la prestazione di lavoro a tempo parziale.

La norma distingue tra part-time cosiddetto orizzontale e part-time cosiddetto verticale.

Con la prima espressione si intende un lavoro eseguito giornalmente ad orario ridotto, mentre con la seconda espressione si intende un lavoro eseguito a tempo pieno, ma solo in alcuni giorni della settimana, o in alcuni periodi del mese o dell'anno.

## **5. I contratti a contenuto formativo.**

I contratti a contenuto formativo su cui interviene il decreto legislativo sono:

- apprendistato;
- contratto di formazione e lavoro;
- contratto di inserimento.

L'obiettivo dichiarato dal Governo è quello di riordinare gli ambiti e le discipline di questi diversi strumenti contrattuali evitando le sovrapposizioni e costruendo un quadro normativo organico e coerente.



L'articolo 47 definisce tre diverse tipologie di apprendistato:

- a) apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
- b) apprendistato professionalizzante;
- c) apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

In sostanza si può dire che nel disegno governativo, le tipologie di cui alle lettere a) e c) sono collegate strettamente alla riforma Moratti in una logica di formazione in alternanza, mentre l'ipotesi di cui alla lettera b) rappresenta la nuova disciplina dell'apprendistato così come lo si è conosciuto fino ad ora.

Resta da chiarire comunque se le tre tipologie costituiranno tre ambienti chiusi e non comunicanti tra loro, o se si prevederà — come è auspicabile — la possibilità di passare da una tipologia all'altra.

L'articolo 48 descrive la tipologia di cui alla lettera a).

I limiti di età (15 anni minimo e 18 massimo) e il riferimento esplicito a « giovani e adolescenti » chiarisce l'intento di collegare questa tipologia di apprendistato al sistema integrato di istruzione e di formazione professionale ed è finalizzato all'assolvimento dell'obbligo scolastico attraverso attività formative in qualche modo alternative alla scuola.

La durata massima di questo tipo di contratto è di tre anni.

La regolamentazione specifica di questa tipologia viene lasciata alle regioni, d'intesa con il Ministero del lavoro, e sentite le parti sociali. In questo modo appare concretamente ridimensionato il ruolo delle associazioni di rappresentanza, in particolare ai livelli nazionali, limitando il confronto tra le parti ad una mera attività di consultazione.

Un ruolo specifico è previsto per la contrattazione nazionale, territoriale o aziendale, anche all'interno degli enti bilaterali, nella definizione delle modalità di erogazione e di articolazione della formazione interna ed esterna all'azienda. Alcuni dubbi suscita l'incertezza sul rapporto tra questi vari livelli contrattuali.

L'articolo 49 descrive il cosiddetto apprendistato professionalizzante previsto per i giovani tra i 18 e i 29 anni, per l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali.

La durata minima è di due anni, la massima di sei.

Anche in tal caso viene data un'ampia autonomia alle regioni con limiti analoghi alla tipologia precedente.

Per questo specifico tipo di apprendistato si prevede un monte ore

annuo di formazione di almeno 120 ore, effettuabili in azienda e con modalità di formazione a distanza.

A tale proposito non si può che apprezzare la spinta per riportare l'azienda al centro della formazione concreta e professionalizzante dell'apprendista.

È previsto un limite al numero di apprendisti che è possibile assumere con questa tipologia: il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate salvo che tali maestranze siano di numero non superiore a tre, nel qual caso il limite numerico degli apprendisti sarà appunto di tre. Un'eccezione a questi limiti numerici è prevista per l'artigianato per il quale rimangono le condizioni previste dall'articolo 4 della legge n. 443 del 1985. A questo proposito si deve segnalare da un lato l'elemento positivo insito nell'aver riconosciuto, con questa ultima eccezione, la peculiarità del comparto artigiano, dall'altro — ed al contrario — le perplessità derivate dal fatto che tale eccezione è l'unica, e quindi matura l'impressione che sia in atto una tendenza ad uniformare le discipline previste per l'artigianato e per l'industria.

L'articolo 50 disciplina l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Come per l'ipotesi di cui alla lettera *a*) si tratta di una tipologia specificatamente collegata all'idea di formazione in alternanza e, in collegamento con la cosiddetta riforma Moratti (legge n. 53 del 2003) serve al conseguimento di titoli di studio secondari superiori o universitari o di alta formazione.

Dubbi e perplessità derivano dalla previsione dell'articolo 54 dello schema di decreto legislativo.

Al primo comma si stabilisce che l'apprendista potrà essere inquadrato fino a due livelli in meno rispetto a quello previsto come inquadramento corrispondente alla professionalità che l'apprendista acquisirà al termine del percorso formativo. Rispetto al passato in cui si prevedevano unicamente delle percentuali retributive rispetto ad un inquadramento che era previsto unicamente in uscita, con la riforma si parla di un inquadramento in entrata assolutamente fittizio che comporterà probabilmente un aggravio di costi per l'impresa, anziché un incentivo, come invece l'articolo 54 si propone.

Un altro elemento di critica è contenuto al comma 3 dello stesso articolo 54, che prevede che la proroga degli attuali sgravi sarà sottoposta a revisione a seguito della riforma del sistema di incentivi all'occupazione.

Sorge il dubbio che ciò possa costituire il preludio ad un'attenua-

zione degli incentivi all'apprendistato, con ricadute negative su uno strumento indispensabile per lo sviluppo, la riqualificazione e l'innovazione dell'artigianato in Italia.

Nel complesso la riforma sembra seguire due filoni principali:

— da un lato si cerca di finalizzare maggiormente i contratti di apprendistato, nelle varie tipologie previste, ad attività di acquisizione di qualifiche, competenze e professionalità, con un collegamento più stretto all'idea di formazione in alternanza;

— dall'altro si prevede una più marcata centralità dell'impresa come luogo di formazione rinunciando alla previsione di un numero di ore minimo riservato alla formazione fuori dal luogo di lavoro che era contenuta nella cosiddetta Legge Treu.

Il capo II del Titolo VI dello schema di decreto legislativo prevede poi la figura — nuova — del contratto di inserimento.

La definizione e la disciplina prevista per questa nuova figura contrattuale richiama quella di contratto di formazione e lavoro, che sostituisce, pur con diverse e rilevanti differenze.

Nel nuovo contratto di inserimento si rimettono in primo piano le finalità di inserimento e reinserimento del lavoratore, ovvero quelle finalità che allo stato della normativa vigente sono previste unicamente per la tipologia meno elevata di professionalità da acquisire mediante il contratto di formazione e lavoro.

La caratteristica principale di questa nuova figura contrattuale sta nel « progetto individuale di inserimento » previsto dall'articolo 56. Si predispone un sistema misto tra individuale e collettivo in cui la definizione del progetto avviene su base individuale con il consenso del lavoratore, ma con l'intervento della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali nella determinazione delle modalità di definizione dei piani individuali.

Infine, il limite generale minimo di durata dei nuovi contratti di inserimento è di nove mesi, mentre quello massimo è di diciotto mesi.

Sono previsti specifici incentivi di ordine sia economico che normativo per la stipula dei contratti di inserimento. Va sottolineato che gli incentivi sono indirizzati a categorie di lavoratori consistentemente ridotte rispetto ai precedenti cfl.

## **6. Il lavoro a progetto.**

Le collaborazioni coordinate e continuative sono una figura ben nota al nostro ordinamento giuslavoristico. In questi rapporti il presta-

tore si trova svincolato da un inserimento strutturale nell'organizzazione gerarchica dell'impresa, mancando il vincolo della subordinazione nei confronti del destinatario della prestazione lavorativa: il collaboratore, teoricamente, è un lavoratore estraneo che agisce in via autonoma circa le modalità, il tempo ed il luogo dell'adempimento, ma sempre in funzione delle finalità e delle necessità organizzative dell'imprenditore.

Su questa materia complessa e di difficile qualificazione si innesta il capo I del Titolo VII del decreto legislativo.

Il fine dichiarato è quello di separare le tante occasioni di abuso a cui l'utilizzo deregolamentato delle collaborazioni coordinate e continuative dà spazio, dalle altrettante occasioni di lavoro di qualità ed alta professionalità che sono rese possibile da questa forma contrattuale specifica che — come detto — va considerata alla stregua di lavoro autonomo e in proprio, o — come alcuni suggeriscono — di lavoro autonomo di seconda generazione.

L'articolo 61 dello schema di decreto attuativo individua i soggetti di riferimento partendo proprio dalla norma del codice di procedura civile. La novità che viene introdotta, sta nel ricondurre questa particolare forma di lavoro all'esecuzione di uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso, in cui al coordinamento con l'organizzazione dell'attività del committente, si affianchi l'autonomia professionale del collaboratore nella gestione del proprio lavoro, misurabile in funzione del risultato da ottenere.

Inoltre si prevedono criteri oggettivi per distinguere il lavoro a progetto da quello occasionale. Quest'ultimo infatti, per essere considerato tale, dovrà avere una durata massima di 30 giorni nel corso dell'ultimo anno solare e un compenso non superiore ai 5 mila euro.

Vi sono poi specifiche disposizioni in materia di forma del contratto, di remunerazione che dovrà essere proporzionata al lavoro eseguito in termini qualitativi e quantitativi, di riservatezza delle informazioni acquisite nello svolgimento della collaborazione, di invenzioni del collaboratore, di estinzione del contratto, e di rinunce e transazioni.

Probabilmente questa parte della riforma del mercato del lavoro è una delle più rilevanti.

Nel modo in cui viene affrontato il tema delle collaborazioni coordinate e continuative si intravede la volontà di far emergere una definizione più stringente di questa tipologia contrattuale, in modo da darle una caratterizzazione matura, legata ad attività qualificate e ad alto contenuto strategico, impedendone l'utilizzo improprio in chiave

elusiva dei diritti e delle tutele della disciplina giuslavoristica. Il risultato è probabilmente quello di un sostanziale irrigidimento normativo della fattispecie delle collaborazioni coordinate e continuative, irrigidimento che contrasterebbe con uno dei fili conduttori di tutta la riforma che spinge verso un'elevazione consistente della flessibilità del mercato del lavoro.

Rimane il problema di quei soggetti che svolgono attività ad alto contenuto professionale, il cui rapporto con i committenti non è legato ad un progetto ma ad una funzione specifica interna all'azienda, funzione svolta in un regime di piena autonomia.

La disciplina del lavoro a progetto rischia di far rientrare nelle maglie del lavoro subordinato soggetti che hanno scelto volontariamente di svolgere un'attività professionale in proprio.

Probabilmente occorrerebbe un'attenzione maggiore per conciliare l'esigenza di evitare gli abusi provocati dall'utilizzo non sempre corretto delle collaborazioni coordinate e continuative, con l'esigenza di non soffocare i percorsi di sviluppo del lavoro autonomo ad alta professionalità.

## **7. Il lavoro accessorio.**

Il capo II del Titolo VII del decreto legislativo introduce il concetto di lavoro accessorio.

In sostanza si prevede un sistema di *voucher* (o buoni) che i beneficiari di prestazioni lavorative in attività domestiche o di cura alle persone, o ancora di pulizia, o di giardinaggio, o di attività di collaborazione con associazioni di volontariato possono acquistare da soggetti autorizzati, e spendere per remunerare la prestazione lavorativa di disoccupati, casalinghe, studenti, pensionati, disabili, soggetti in comunità di recupero ed extracomunitari.

L'impressione che si ricava da questa parte della norma è che si perda l'occasione di dare dignità strategica ad attività di servizi alle cose ed alle persone, che per la loro rilevanza sociale potrebbero costruire un perno fondamentale sul quale costruire una nuova economia e buoni livelli di occupazione.

La previsione del decreto legislativo sembra infatti orientata prevalentemente a lavori di bassa qualità, di basso contenuto professionale e di basso livello di tutela e di sicurezza dei lavoratori, anche se è da guardare con attenzione l'originalità del modello predisposto.

## 8. La certificazione dei rapporti di lavoro.

Attraverso quanto previsto al Titolo VIII la norma si propone di istituire un sistema finalizzato alla riduzione del contenzioso in materia di qualificazione di contratti di lavoro mediante la certificazione ottenuta presso organismi preposti quali gli enti bilaterali, le direzioni provinciali del lavoro e le Università registrate in un apposito albo.

La certificazione è volontaria.

Il punto centrale di questo nuovo sistema di certificazione è costituito dalla qualificazione preventiva del contratto di lavoro. Si tratta di un sistema potenzialmente innovativo, che tuttavia si muove in spazi stretti che probabilmente ne limiteranno fortemente la portata.

L'articolo chiave dell'intero progetto è l'articolo 80, dedicato ai «rimedi esperibili nei confronti della certificazione». In sostanza si mantiene la possibilità diricorrere all'autorità giudiziaria per erronea qualificazione e per «difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione»; si dispone tuttavia la necessità di esperire un tentativo obbligatorio di conciliazione presso la sede che ha effettuato la certificazione; si prevede infine che l'autorità giudiziaria dovrà tener conto del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione.

Il risultato di questo complicato equilibrio tra riduzione del contenzioso e rispetto di principi consolidati di diritto del lavoro, comporta il rischio di una riforma che si muove in spazi strettissimi, schiacciata tra il rischio di sconvolgere elementari esigenze di tutela giurisdizionale dei diritti dei lavoratori ed il rischio che, per evitare il pericolo precedente, ci si muova con una previsione di piccola rilevanza.

## 9. Conclusioni.

A conclusione delle valutazioni sul testo del decreto legislativo n. 276/2003 è bene essere consapevoli che parte del successo di questa riforma dipenderà dalla capacità delle parti di saper interpretare — pur nel rispetto della diversa rappresentanza — le nuove esigenze del mercato del lavoro.

Gli interventi sono previsti in molti ambiti differenti: si va dal nuovo collocamento all'apprendistato, dal governo dei nuovi strumenti di flessibilità alla certificazione dei rapporti di lavoro. Tutto questo apre

senz'altro, per tutte le associazioni di rappresentanza, un ampio ventaglio di opportunità ma anche di responsabilità.

Il lavoro che cambia richiede anche da parte di tutti gli operatori un cambiamento di mentalità ed un adeguamento professionale ai nuovi compiti.

La stessa funzione di rappresentanza risentirà, in vari modi e a tutti i livelli, delle trasformazioni in atto.

Emerge infatti una visione della bilateralità come espressione di un nuovo modello di relazioni industriali di tipo collaborativo e cooperativo finalizzato allo sviluppo del Paese e alla promozione, a sostegno dell'effettiva attuazione delle innovazioni contenute nella riforma, di un'occupazione regolare e di qualità.

Per concludere, si ribadisce il giudizio complessivamente positivo che si dà della riforma in atto. Si tratta di un passaggio decisivo su una strada intrapresa già nella scorsa legislatura con la Legge Treu, e che può completare un'opera ambiziosa di modernizzazione del nostro sistema lavoristico.

Resta tuttavia, al di là di molteplici specifici punti di possibile miglioramento del testo, la necessità di completare questa riforma attraverso il rafforzamento della flessibilità in uscita e attraverso la costruzione di un corpo di tutele del reddito in caso di perdita della possibilità di guadagno, che affianchi alla flessibilità nell'utilizzo del personale la sicurezza del lavoratore in un mercato del lavoro che integri attivamente incentivi, ammortizzatori sociali, formazione professionale e adattabilità del lavoratore.

**LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO NEL QUADRO  
TRACCIATO DAL *LIBRO BIANCO* DEL 2001:  
LE VALUTAZIONE DELL'ABI SU UN PROCESSO  
NORMATIVO IN *FIERI***

GIANCARLO DURANTE

SOMMARIO: 1. Il difficile *iter* della riforma del mercato del lavoro. — 2. Dalla tutela del posto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro. — 3. L'adozione della tecnica di normazione « leggera ». — 4. Normazione eteronoma e autonomia collettiva e individuale. — 5. Tipologie di contratti di lavoro nuove o rinnovate. — 6. I contratti a contenuto formativo. — 7. Il c.d. lavoro a progetto. — 8. Conclusioni.

**1. Il difficile *iter* della riforma del mercato del lavoro.**

Con il decreto legislativo attuativo della legge n. 30 viene sostanzialmente portata a compimento una prima *tranche* delle misure di riforma delineate dall'Esecutivo nell'ambito del *Libro Bianco sul mercato del lavoro* dell'ottobre 2001.

Il provvedimento rappresenta il frutto di un attività che ha visto impegnati, in un *iter* lungo e a volte tortuoso, Governo e parti sociali, per cui sembra naturale — una volta completata la prima fase del processo riformatore e in procinto di dedicarsi a successivi (e parimenti impegnativi) passaggi — sentirsi un po' come il viaggiatore « [...] *che con lena affannata/ uscito fuor dal pelago alla riva/ si volge all'acqua perigliosa e guata/ [...]* » e fermarsi a valutare la « bontà » del lavoro svolto, a riflettere sulla sua portata, a considerare quanto cammino ancora deve essere percorso.

Si diceva che il tragitto intrapreso non è stato né breve né agevole: risale infatti a circa 2 anni fa (ottobre 2001) la presentazione del *Libro Bianco*, nel quale l'Esecutivo illustrava le proprie proposte riformatrici nella materia. La scarsa agevolezza dell'itinerario affrontato è testimoniata già dal fatto che lo schema di provvedimento, volto a tradurre in fatti le linee di intervento prefigurate nel *Libro Bianco*, ha da subito



incontrato l'opposizione di una importante componente sindacale (soprattutto con riguardo alla ipotesi di limitata sospensione dell'articolo 18 Stat. lav.), con abbandono, da parte della stessa, del confronto appena iniziato e con conseguente « aggravio » dei termini di svolgimento della relativa vicenda.

Tale situazione ha determinato un periodo di stallo, funestato dalla tragica perdita di Marco Biagi, principale ispiratore del *Libro Bianco*. Solo a fatica il processo di attuazione della riforma si è rimesso successivamente in moto.

Si ricorderà che per agevolare la ripresa dell'*iter*, si è anzitutto proceduto alla scomposizione dell'originario e unitario schema di legge in due autonome iniziative (rappresentate dai disegni di legge 848-B e 848 *bis*), l'una volta a recepire le materie direttamente connesse alla « ristrutturazione » del mercato del lavoro, per le quali ci si poteva attendere un più agevole *iter* di approvazione; l'altra volta invece a « veicolare » tematiche maggiormente dibattute e complesse (e in parte onerose per la finanza pubblica), costituite, oltre che dall'articolo 18 Stat. lav., dal tema degli incentivi all'occupazione, degli ammortizzatori sociali e dell'arbitrato.

Nel contempo, con la sottoscrizione del Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 veniva confermata la volontà di Governo e parti sociali (esclusa la sola Cgil) di proseguire, congiuntamente, sulla via di una profonda trasformazione del mercato del lavoro e dell'occupazione in Italia, in attuazione degli obiettivi divisati nel *Libro Bianco*.

Da tale intesa l'*iter* di riforma traeva rinnovato vigore e una spinta accelerativa: il 25 settembre 2002 il Senato dava infatti il via libera al testo sottoposto al suo esame, il quale, approvato con modifiche dalla Camera dei deputati il 30 ottobre successivo, tornava in discussione al Senato, dove riceveva definitivo suggello il 5 febbraio 2003 per diventare legge dello Stato 14 febbraio 2003 n. 30, di delega al Governo in tema di riforma del mercato del lavoro e dell'occupazione.

Sulla base dei principi e criteri direttivi fissati in tale legge, il Governo ha rapidamente provveduto a predisporre un unico, complessivo decreto legislativo di attuazione, il cui contenuto è stato implementato sulla base di un'ulteriore fase di confronto sociale, per poi venire definitivamente approvato, dal Consiglio dei ministri, nella seduta del 31 luglio 2003.

La breve digressione sulla difficoltosa « genesi » del provvedimento, è volta anzitutto a rammentare come una riforma di tale impatto e rilievo, non poteva non comportare notevoli resistenze per un verso

e, per converso, un caparbio impegno e una ferma determinazione nelle « forze » interessate alla sua attuazione.

Comunque, al fine di valutare la congruità ed incisività del risultato raggiunto, sembra opportuno prendere anzitutto le mosse dalla verifica della rispondenza del provvedimento adottato rispetto al « documento progettuale » che ne ha ispirato l'adozione.

Non deve infatti perdersi di vista il fatto che il decreto legislativo in esame rappresenta, in buona sostanza, il primo momento di attuazione del disegno riformatore tracciato nel *Libro Bianco* e di questo fa propri i principali motivi ispiratori, che conviene pertanto — seppur in termini complessivi — richiamare.

Un primo punto nodale attiene a un sostanziale cambiamento nella metodologia di confronto fra Governo e attori sociali. In tal senso era stata annunciata la volontà di abbandonare il sistema della concertazione, caratteristico del decennio precedente, inteso quale strategia di definizione congiunta degli obiettivi di politica economico-sociale e degli strumenti per attuarli, e di passare ad un nuovo metodo, in parte mutuato dalla esperienza comunitaria e definito del « dialogo sociale » quale tecnica fondata su:

- a) iniziativa prioritaria da parte dell'Esecutivo;
- b) susseguente confronto/consultazione con le parti sociali;
- c) attuazione della iniziativa intrapresa, alternativamente, da parte dell'uno o delle altre, in questo ultimo caso attraverso apposita attività negoziale successivamente recepita in specifico provvedimento legislativo;
- d) rispetto, in ogni caso, di una tempistica, intesa ad escludere situazioni dilatorie.

In aderenza a ciò, l'iniziativa governativa relativa al provvedimento in oggetto, si è effettivamente basata sulla *autonoma* predisposizione di un documento di lavoro, sulla sottoposizione del medesimo alle parti sociali e sulla implementazione, per passaggi successivi, dei relativi contenuti.

Non è risultata, invece, nei fatti, percorribile la strada, alternativa, di un diretto negoziato fra le parti sociali, sulle materie oggetto del confronto, in vista della definizione, da parte delle medesime, di un Avviso comune e di un successivo recepimento dei relativi contenuti in atto legislativo.

## 2. Dalla tutela del posto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro.

Passando dal piano metodologico a quello del merito, pare opportuno richiamare, fra le principali linee ispiratrici del *Libro Bianco*, anzitutto, quelle intese a coniugare la funzione protettiva del diritto del lavoro alle esigenze del mercato. Ciò in un contesto politico-economico in cui la modernizzazione dei mercati e l'accresciuta concorrenza internazionale, espongono le situazioni di eccessiva rigidità della forza lavoro a rischi di esclusione con evidenti conseguenze negative anche sul versante occupazionale.

Coerentemente, il documento in esame e il disegno di legge 848-*bis* ancora in discussione dovrebbero assicurare il transito dalla logica della tutela del posto di lavoro a quella della tutela del mercato del lavoro, in modo da realizzare una piena e assistita circolarità dentro e fuori il medesimo e un progressivo superamento dell'attuale situazione in cui, alla tutela ampia degli *insider* fanno riscontro garanzie circoscritte per gli *outsider*.

In pratica, mentre il decreto in esame dovrebbe rappresentare lo strumento « principe » di « politica attiva », volto a dare una decisa spinta verso la liberalizzazione del mercato del lavoro e la dotazione del medesimo di « congegni » contrattuali innovativi, a sua volta il disegno di legge 848-*bis* (o meglio la legge delega e i decreti delegati che dallo stesso deriveranno) dovrà costituire il « dispositivo » per una « politica passiva del lavoro », inteso a realizzare l'implementazione dei presidi di tutela del relativo mercato, con specifico riguardo alla formazione continua e all'ammortizzazione sociale.

## 3. L'adozione della tecnica di normazione « leggera ».

Un altro importante motivo ispiratore è rintracciabile nel proposito, pure esplicitato nel *Libro Bianco*, di attuare una modifica del quadro legislativo della materia, con l'adozione di una tecnica di normazione leggera — c.d. *soft law* — che, analogamente a quanto avviene a livello comunitario, miri a « orientare l'attività dei soggetti destinatari in relazione a obiettivi piuttosto che a comportamenti (c.d. transizione dal *management by regulation* al *management by objectives*) ».

Tale impostazione sembra volta a perseguire il traguardo di un sostanziale alleggerimento della inderogabilità della normativa giuslavoristica e di una conseguente rivalutazione della autonomia privata,

anche individuale, maggiormente atta a porre regole sintoniche con le dinamiche di mercato.

In aderenza con tali obiettivi, il provvedimento dovrebbe quindi costituire un primo « tentativo » di attuazione di una tecnica normativa leggera, volta non già a porre vincoli alla autonomia negoziale, ma, al contrario, ad ampliarne gli « spazi di agibilità », favorendo, nel contempo, l'adozione di pratiche orientate a fini socialmente meritori; in tal senso l'autonomia negoziale individuale in particolare, risulta valorizzata, quanto meno con riferimento a singoli istituti o laddove esistano condizioni di sostanziale parità contrattuale ovvero anche in caso di specifici rinvii alla fonte collettiva.

Se quelli richiamati rappresentano principali motivi ispiratori del programma di riforma del mercato del lavoro, come visto, la validità dei risultati concretamente raggiunti, con il decreto in esame, deve essere anzitutto valutata sulla base del metro della rispondenza fra le « premesse poste » e le « conseguenze tratte ».

In altre parole si tratta di capire se l'« armamentario normativo » predisposto nell'ambito del decreto possa congruamente soddisfare le dette finalità, prefigurate con specifico riguardo ai profili di politica attiva del mercato del lavoro.

Anticipando gli esiti delle considerazioni che seguono, si può dire che il bilancio dell'operazione è, nell'insieme, soddisfacente, pur se non va sottaciuta la persistenza di taluni profili problematici, anche collegati alla susseguente messa in opera dell'impianto legislativo.

Tale valutazione complessiva è il frutto della analisi dei vari ambiti di intervento attuati col provvedimento e su di essi, qui di seguito, si intende focalizzare l'attenzione, attraverso una, seppur rapida, ricognizione di ciascun principale « filone » della riforma.

#### **4. Normazione eteronoma e autonomia collettiva e individuale.**

Un primo giudizio positivo attiene al fatto che il meccanismo delineato dal provvedimento — una volta entrato a regime — sembra poter realizzare un equo temperamento fra gli ambiti « regolatori » che, tradizionalmente, si « contendono il campo » nella disciplina del rapporto di lavoro, rappresentati dalla sfera legislativa e da quelle della autonomia collettiva e individuale.

In tal senso, si può rilevare come il legislatore sembri aver centrato gli obiettivi prefissati: da un lato infatti è stato posto in essere un « arretramento » dell'ambito della normazione eteronoma del rapporto

di lavoro, cioè un alleggerimento delle regole legali di disciplina dell'incontro fra la domanda e offerta di lavoro.

Tale tendenza — che in certa misura conferma la natura di *soft law* del provvedimento — risulta avvalorata, sul versante delle tipologie contrattuali del rapporto di lavoro, dallo « sdoganamento » di forme negoziali elastiche, in un contesto non più ancorato, inscindibilmente, al monolito del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma che offre soluzioni varie e cangianti, per lo più mutate dal dato esperienziale (che, come si sa, normalmente anticipa le soluzioni suggerite dal raziocinio).

Il risultato dell'arretramento della regolamentazione eteronoma (legislativa) è ovviamente dato dal dilatarsi dell'ambito dell'autonomia privata, il che comporta, fra l'altro, una maggiore responsabilizzazione dei soggetti interessati, ritenuti, evidentemente, non solo più idonei ad adottare le determinazioni che li riguardano, ma anche provvisti della maturità necessaria per improntare le relative scelte a criteri di convenienza reciproca e adeguatezza sociale.

Dilatare gli spazi dell'autonomia privata, non significa, ovviamente, negare la necessità di un presidio pubblico del mercato del lavoro, o avvalorare ulteriori ed estreme forme di *deregulation*: è chiaro infatti che un ambito tanto delicato e cruciale, non può fare a meno di momenti « regolatori, gestionali e verificazionali » eteronomi che considerino e garantiscano gli interessi in gioco nel loro complesso, in una prospettiva super-individuale, cioè pubblica.

Come visto, i rinnovati spazi di intervento dell'autonomia privata, collettiva e individuale, attengono sia l'intermediazione nel mercato del lavoro che la modulazione delle tipologie contrattuali.

Sotto il primo profilo (che però denota delle chiare sovrapposizioni con l'altro), ci si è spinti ben oltre la normativa del 1996 sul lavoro interinale, riconoscendosi la legittima operatività di soggetti privati che svolgano, in una, attività di intermediazione e di interposizione nel mercato del lavoro, nonché compiti accessori rispetto a tale nucleo essenziale.

In particolare, rispetto al passato, gli schemi contrattuali interpositori — che, sotto vari profili, prospettano una opzione alternativa rispetto al modulo standard di lavoro subordinato, caratterizzato dal rigido dualismo « datore/prestatore » — si dilatano significativamente permettendo di ipotizzare situazioni di ampia flessibilità organizzativa (così, per esempio, nel caso connotato da maggior ampiezza, dello *staff leasing*), fatto questo che riceve, altresì, una sorta di conferma « spe-

colare » nelle innovative regole sull'appalto dei servizi, relative alla esternalizzazione di determinati segmenti dell'attività di impresa.

In pratica, nel nuovo sistema, viene contemplata (e ovviamente delimitata), ad un tempo, la possibilità di avvalersi (anche a tempo indeterminato) della fornitura di servizi dall'esterno per lo svolgimento di attività rientranti nel ciclo produttivo d'impresa e, nel contempo, la possibilità, sostanzialmente inversa, di esternalizzare fasi del medesimo ciclo, che possano meglio svolgersi nell'ambito di organizzazioni imprenditoriali autonome, ma non necessariamente indipendenti.

Già in seguito al Pacchetto Treu, il lavoro interinale, antesignano della somministrazione di manodopera, aveva riscosso un notevole successo e diffusione in quanto strumento atto a soddisfare esigenze di lavoro *extra ordinem*, in un'ottica di utilizzazione provvisoria (cioè temporanea) di specifiche risorse umane, senza diretta instaurazione del vincolo lavorativo, ma sotto forma di recepimento di una fornitura appositamente apprestata dalla società intermediaria, cui veniva, conseguentemente, riconosciuta una remunerazione differenziale per il servizio reso.

La maggior estensione che raggiunge, oggi, l'attività di fornitura — che come visto non riguarda più solo prestazioni temporanee e/o isolate — implica, ovviamente, una fase di rodaggio del nuovo modello perché è chiaro che le parti interessate sono chiamate a verificare le utilità che, nel concreto, è possibile derivare da una situazione inedita, quindi inesplorata.

La delicatezza e complessità della fattispecie trova riscontro, oltre che a livello di esegesi del dato normativo di riferimento, anche su un piano più direttamente applicativo, come risulta, per esempio, dall'osservazione che la somministrazione a tempo indeterminato, spostata nella sfera giuridica del somministrante le questioni inerenti lo stesso dimensionamento dell'azienda somministrataria.

Ad ogni modo, l'ampiezza raggiunta sul versante intermediario e interpositorio, vale a confermare, sul punto, la conformità e congruenza del provvedimento rispetto alle indicazioni programmatiche contenute nel *Libro Bianco*.

## **5. Tipologie di contratti di lavoro nuove o rinnovate.**

Passando poi ad esaminare le nuove e/o rinnovate tipologie di contratto di lavoro, pur restando, ovviamente, confermato, nella materia, il principio di tipicità, vengono tuttavia significativamente accre-

sciute le opportunità per le parti del rapporto di modulare il reciproco impegno secondo soluzioni talora addirittura inusitate, quindi tutte da esplorare.

Il discorso vale anzitutto per la fattispecie del lavoro intermittente (o a chiamata o a zero ore) che evidenzia connotati assolutamente innovativi e che, in particolare, si sdoppia in due sottospecie sostanzialmente diverse, secondo che nasca o meno, un vero e proprio obbligo del lavoratore di rispondere alla chiamata e, quindi, alla effettuazione della prestazione discontinua.

Nel caso in cui manchi la «obbligatorietà della risposta» si è addirittura dubitato che si rientri nel campo del lavoro subordinato; a ciò è stato obiettato che, in tale ipotesi (in cui il vincolo giuridico non precede la prestazione, ma la segue, anzi nasce con essa), la subordinazione è comunque presente tutte le volte che la stessa caratterizzi le concrete modalità di svolgimento del rapporto.

Ci si può chiedere quali situazioni possa concretamente soddisfare una fattispecie tanto «innovativa», in cui si modificano significativamente gli ordinari parametri di riferimento. Valutando la situazione dal punto di vista di un settore quale quello del credito, si potrebbe intanto considerare che il lavoro a chiamata c.d. non obbligatorio (senza disponibilità) potrebbe trovare una propria collocazione con riguardo a situazioni di urgenza, ma comunque ricorrenti rispetto alle quali l'azienda — senza assumere alcun vincolo preventivo — si doti di appositi elenchi di lavoratori «disponibili», cui fare, volta per volta, riferimento per fronteggiare le sopravvenute necessità.

Allo stesso tempo, per soddisfare situazioni caratterizzate da una certa discontinuità, potrebbe, se del caso, ipotizzarsi l'utilizzo del contratto di lavoro intermittente obbligatorio, nella forma del lavoro a termine, nel qual caso sorgono, fra l'altro, dubbi circa il sovrapporsi della disciplina specifica della fattispecie e quella del decreto legislativo n. 368/2001, sul contratto di lavoro a termine.

Della fattispecie del lavoro intermittente (obbligatorio) a tempo indeterminato si potrebbe, poi, immaginare l'utilizzo per la contemporanea stipula — da parte di più aziende facenti parte di uno stesso gruppo imprenditoriale — di una pluralità di rapporti a chiamata con unico soggetto.

In tale ipotesi, ciascuna azienda sarebbe tenuta a corrispondere una (quota di) indennità di disponibilità e ammessa, conseguentemente, ad utilizzare la prestazione lavorativa secondo le proprie specifiche esigenze produttive e in coordinamento con quelle delle altre

aziende del gruppo, con l'effetto finale che la prestazione medesima verrebbe resa « a rotazione », con caratteri di sostanziale continuità complessiva.

Si tratta, al momento, soltanto di ipotesi che però rendono già di per sé conto della potenziale duttilità dello strumento messo a disposizione delle parti.

Tale giudizio è estensibile anche alla fattispecie del rapporto di lavoro ripartito, la quale, sebbene già emersa a livello di esperienza pratica (da situazioni fattuali in cui più rapporti di lavoro *part-time* riguardavano una medesima mansione), nel decreto riceve, per la prima volta, una espressa configurazione e regolamentazione normativa.

L'applicazione del principio di solidarietà alla obbligazione lavorativa (seppure con gli ovvi adattamenti del caso), realizza, già di per sé stessa, un cambiamento prospettico ragguardevole, foriero di ulteriori sviluppi anche a livello di inquadramento generale.

Ad ogni modo, è errato « leggere » le richiamate innovazioni solo nella prospettiva della accresciuta convenienza datoriale e, nel contempo, *ex latere debitoris*, quali forme di precarizzazione del rapporto di lavoro.

Invero, la flessibilità insita nelle richiamate formule contrattuali sembra renderle parimenti atte a soddisfare esigenze della « forza lavoro », quali quelle legate alla armonizzazione dei tempi di vita lavorativa e di vita privata. È al riguardo noto che la necessità di soddisfare bisogni e interessi « extralavorativi » spinge una certa percentuale di manodopera giovanile e/o femminile (ma anche « anziana ») a « rifiutare » un impegno lavorativo totalizzante.

Considerazioni analoghe valgono per il lavoro part-time, che riceve nel decreto una più soddisfacente sistemazione, nel senso che sono poste le condizioni, attraverso la riscrittura delle norme sul lavoro supplementare e sulle clausole elastiche e flessibili, affinché lo stesso possa essere adeguato, nel corso del suo svolgimento, al modificarsi della reciproca disponibilità delle parti e delle condizioni obiettive d'impresa.

In tal senso, è da ritenere che il decreto realizzi un più equo contemperamento degli interessi in gioco, nel senso che, mentre prevede l'opportunità di un impegno lavorativo temporalmente limitato, nel contempo non disconosce la legittimità di momenti di concreta verifica e di conseguente « adattamento » delle clausole negoziali, in relazione al variare delle situazioni organizzativo/produttive (eventualmente anche solo in via provvisoria).



La riferita revisione della disciplina normativa del part-time si auspica possa favorirne una reale diffusione nel nostro ordinamento (ad oggi, invero, assai modesta), in analogia con quanto già accade in altri Paesi comunitari (soprattutto del nord Europa) in cui tale strumento realizza una effettiva alternativa al rapporto di lavoro full-time, soprattutto per quanto riguarda taluni specifici segmenti di manodopera.

## 6. I contratti a contenuto formativo.

Un altro fronte oggetto di una complessiva riscrittura nell'ambito del decreto legislativo è rappresentato dai contratti a contenuto formativo. A tal riguardo, l'intervento del legislatore denota una ampiezza e complessità non indifferenti, accresciute, fra l'altro, dalla contiguità con talune previsioni contenute nella disciplina di riforma del sistema scolastico, che prevedono periodi di formazione degli studenti presso le imprese.

Il tentativo sembra volto a conferire rinnovato vigore all'istituto dell'apprendistato, il quale — già rivisitato nell'ambito del Pacchetto Treu — riceve ora una ulteriore e diversificata sistemazione, con riguardo a tre fattispecie alternative, nelle forme dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione, dell'apprendistato professionalizzante e di quello per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

*Ictu oculi*, delle tre rammentate tipologie, quella che denota un più diretto interesse per le imprese (quanto meno per quelle del settore del credito) sembra, al momento, essere quella dell'apprendistato professionalizzante e ciò perché la stessa sembra collocarsi come strumento sostitutivo del contratto di formazione e lavoro il quale, come noto, è stato soppresso dal legislatore del decreto.

A conferma di quanto appena detto, va ricordato che nel solo comparto bancario, il contratto di formazione e lavoro, nei circa venti anni di vigenza della relativa disciplina, era venuto a raggiungere una percentuale di utilizzo pari, all'incirca, alla metà del totale delle assunzioni con rapporto di lavoro subordinato. D'altra parte, la « precarietà » del rapporto (in quanto basato su contratto a termine) si era rivelata, nei fatti, soltanto ipotetica, atteso che la conferma in pianta stabile dei lavoratori, dopo il periodo iniziale con contratto di formazione, era sostanzialmente quasi un « fatto scontato ».

Tali considerazioni, fondate su elementi di fatto, si traducono, in buona sostanza, in una manifestazione di disapprovazione per la sop-

pressione del menzionato istituto, che, come noto, era passato indenne al vaglio critico della Commissione Europea del 1999, la quale, pur circoscrivendone e, in certa misura, ridimensionandone l'ambito applicativo, ne aveva in definitiva salvaguardato l'utilizzo con i correlati sgravi contributivo/previdenziali, in tutti i casi in cui questi non venivano a configurarsi quali aiuti di Stato atti a falsare la concorrenza fra le imprese.

Le associazioni datoriali, per tutto l'arco temporale del confronto in ordine alla definizione dei contenuti della c.d. Legge Biagi e del relativo decreto attuativo, hanno chiesto che la fattispecie del contratto di formazione e lavoro fosse preservata (nei limiti tracciati dalla decisione comunitaria), in considerazione del diffuso utilizzo e, quindi, della perdurante validità che il modello in questione aveva reso — e stava tuttora rendendo — all'occupazione nel nostro Paese.

Il venir meno di tale strumento desta quindi perplessità, rinforzate anche dalla considerazione che il contratto di inserimento non sembra rappresentare una valida alternativa al cfl, quanto meno perché:

- a) possiede un'ampiezza di utilizzo minore;
- b) si relaziona a profili professionali diversi, più bassi, rispetto a quelli cui si riferiva il cfl (il quale, ai sensi della legge n. 451/1994, già si articolava nelle tipologie del contratto di inserimento, di formazione e lavoro media e medio-alta);
- c) circoscrive fortemente le ipotesi per le quali sono riconosciuti « sgravi » sul fronte contributivo/previdenziale.

Neppure l'apprendistato professionalizzante sembra, allo stato, costituire un valido « succedaneo » al contratto di formazione e lavoro. A tacer d'altro, pare sufficiente osservare come, sino ad oggi, contratto di formazione e lavoro e apprendistato « convivessero pacificamente » e non fosse dato evidenziarne un ruolo antagonistico tale che la presenza del primo inficiasse quella dell'altro o viceversa.

Nei fatti, dottrina e giurisprudenza, quando si erano trovate a delimitare i confini fra i due istituti, avevano evidenziato come questi, seppur adiacenti, prospettassero un differente fondamento e soddisfacessero finalità, per quanto vicine, non del tutto sovrapponibili.

Tanto osservato, l'utilizzo dei nuovi moduli negoziali a contenuto formativo comporterà, per le imprese, sia un preventivo periodo di « studio » delle opportunità concretamente ricavabili, sia un susseguente momento di messa a punto e rodaggio, anche in ambito di contrattazione collettiva, il che — almeno nell'immediato — potrà negativamente incidere sul mantenimento dell'attuale standard di utilizzo. A ciò si aggiunga che ulteriori ostacoli ad una rapida attuazione

della disciplina sull'apprendistato sono da ricollegare alla fase, prevista nel decreto, di emanazione di leggi regionali su taluni profili afferenti i contenuti della relativa attività formativa.

In pratica, atteso che, nell'ambito di ciascuna regione, il ricorso al contratto di apprendistato finisce per risultare subordinato alla previa adozione della relativa legislazione territoriale, anche questo aspetto potrà rappresentare un fattore frenante la messa in opera della fattispecie.

## 7. Il c.d. lavoro a progetto.

Un interessante aspetto del decreto legislativo è rappresentato dalla «legificazione» (quanto meno negli aspetti di diritto sostanziale) di una materia in precedenza ad appannaggio della autonomia negoziale: ci si riferisce ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche noti come contratti di lavoro parasubordinato (articolo 409, n. 3 c.p.c.).

L'assoggettamento a disciplina di legge delle collaborazioni coordinate e continuative sembra avere, prima di tutto, un significato positivo nella misura in cui vale a giustapporre e a stabilire le connessioni fra « *contratto di lavoro subordinato e contratto di lavoro autonomo caratterizzato da elementi di dipendenza economica* ». In pratica, si assiste ad un espresso riconoscimento del fatto che il lavoro per l'impresa (più che nell'impresa) può essere subordinato ma anche a progetto, disciplinato, in questo ultimo caso, sulla base di una serie di condizioni essenziali, introdotte per la prima volta a livello legislativo (appunto nel decreto).

Il discorso si correla alla importante dichiarazione di intenti contenuta nel *Libro Bianco*, che riconosce come «ormai superato il tradizionale approccio regolatorio, che contrappone il lavoro dipendente al lavoro autonomo», con la conseguenza che «alcuni diritti fondamentali debbano trovare applicazione, al di là della loro qualificazione giuridica, a tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi» (cfr. *Libro Bianco* pag. 39).

L'obiettivo ultimo, più volte manifestato, è quello di giungere alla definizione di un quadro normativo che, a fronte di talune garanzie minimali comuni a tutte le tipologie di lavoro in favore altrui, contempli poi, separatamente per ciascuna, differenti livelli di tutela, in ragione del maggiore o minore grado di dipendenza economica evidenziabile (c.d. modello a geometria variabile).

Come conseguenza di tale operazione si avrebbe una riduzione dell'enfasi attribuita in passato alla contrapposizione fra lavoro subordinato e autonomo, il che renderebbe maggiormente « agibile » lo strumento delle collaborazioni.

Nella medesima prospettiva, si lascia apprezzare la scelta operata dal legislatore, di considerare il lavoro coordinato e continuativo — e per esso il lavoro a progetto — non già *tertium genus* fra il lavoro subordinato e autonomo (come invece ipotizzato in disegni di legge presentati in precedenti legislature: ad esempio progetto di legge n. 5651/1999), bensì fattispecie di lavoro autonomo che, in quanto connotata da indubbi elementi di dipendenza, viene ritenuta degna di considerazione e disciplina specifiche.

L'introduzione di una nuova, autonoma figura (appunto di un « *tertium genus* »), oltre ad « ingombrare » eccessivamente lo scenario, avrebbe creato un insanabile dilemma circa la sua reale natura, con ovvie maggiori difficoltà, non solo a livello interpretativo, ma anche per il concreto effettivo utilizzo della tipologia contrattuale.

Per quanto concerne più direttamente l'apparato disciplinare della figura, si ritiene che l'impressione di irrigidimento, da più parti denunciata, possa, nei fatti, rivelarsi essere il frutto di una valutazione inesatta della fattispecie. Nella pratica, il contratto a progetto potrà, se del caso, risultare mezzo atto ad assecondare un ampio ventaglio di situazioni, come risulta confermato dal fatto che il legislatore fa riferimento non solo alla realizzazione di « programmi » o « progetti », ma — più comprensivamente — anche a segmenti di questi, cioè alla attuazione di « fasi di lavoro ».

D'altra parte, lo stesso utilizzo dei termini di « progetto » e « programma » non rappresenta altro che la necessaria finalizzazione dell'attività ad un « *task* » differente rispetto alla semplice prestazione di energie lavorative, tipica del lavoro subordinato. Nel complesso, dunque, parrebbe avvalorata l'ampia « adottabilità e adattabilità » dello strumento, con sostanziale invarianza delle opportunità di utilizzo rispetto al passato.

È chiaro che la esattezza delle osservazioni appena svolte dovrà, di necessità, essere verificata sulla base dell'effettivo « impatto applicativo » della nuova fattispecie, il quale soltanto potrà dirci se il lavoro a progetto sia in grado di subentrare alle tradizionali collaborazioni coordinate e continuative assicurando analoghe opportunità.

## 8. Conclusioni.

Dopo questo rapido *excursus* su talune delle principali novità del provvedimento (ma anche altre possiedono notevole rilievo, quali, ad esempio, quelle relative alla certificazione dei rapporti e alle rinunce e transazioni), si ritiene necessario, in chiusura, ritornare su un aspetto centrale, già più sopra richiamato, relativo ai rapporti e alle dinamiche fra i vari ambiti regolatori cointeressati, rappresentati dalla fonte normativa « pubblica » e da quelle « private » della contrattazione collettiva e individuale.

Come visto, il provvedimento, arretrando la regolazione eteronoma (legale), intende rivitalizzare gli spazi dell'autonomia collettiva e individuale, la prima delle quali soprattutto in un ottica di soddisfacimento e presidio di interessi superindividuali, cioè collettivi, l'altra più direttamente in connessione con le esigenze di modulazione flessibile del singolo e concreto rapporto di lavoro.

È chiaro che il raggiungimento di un punto di equilibrio fra i due fronti della autonomia privata, collettiva e individuale, rappresenta, già di per sé, un aspetto di fondamentale importanza e di delicata, nonché complessa attuazione. Un eccessivo sbilanciamento verso l'una o l'altra delle due direttrici determina conseguenze negative sia nel senso di un eccessivo irrigidimento del piano regolatorio, sia nel senso opposto della privazione del contesto di parametri legali obiettivi e condivisi, comunque imprescindibili.

Sembra che, sul punto, il decreto realizzi un puntuale equilibrio delle contrapposte spinte, risultando quindi in grado di comporre le contrastanti tendenze fra uniformità e diversificazione.

D'altra parte, se il provvedimento apre taluni significati spiragli alle determinazioni « individuali » delle regole del rapporto di lavoro, notevoli spazi sono tuttavia conservati al livello decisionale della contrattazione collettiva, come testimoniato dagli oltre quaranta domandi, contenuti nel decreto, alla « negoziazione, verifica o confronto » fra le parti sindacali.

L'aspetto maggiormente da apprezzare è dato dal fatto che, nella prevalenza dei casi, è stato contemplato un « meccanismo di chiusura » del sistema, volto a garantire effettività all'attuazione delle regole di funzionamento.

Tale meccanismo si attua sul piano dei rapporti fra la regolamentazione eteronoma/legale e autonoma/collettiva e consiste nel subentrare della prima (nella forma della normativa regolamentare, quindi

subprimaria) alla seconda quante volte questa, entro uno specifico arco temporale (comunque ampio), si riveli non in grado di porre, su base convenzionale, le regole necessarie alla concreta e pratica attuazione del corredo di strumenti che rappresentano la novità dell'impianto riformatore.

Nel complesso, il provvedimento risulta in sintonia con le premesse « teoriche » divise dal *Libro Bianco* ed è strutturato in maniera tale da avere le potenzialità di soddisfare in larga parte le esigenze pratiche rappresentate dalle concrete dinamiche del mercato del lavoro. L'esperienza dei prossimi mesi permetterà di verificare se le scelte effettuate dal legislatore ed il necessario completamento del quadro normativo di riferimento siano effettivamente in grado di corrispondere alle necessità del mercato del lavoro.

**DAL LIBRO BIANCO AL DECRETO LEGISLATIVO  
10 SETTEMBRE 2003, N. 276: LE PRIME VALUTAZIONI  
DELLA LEGA NAZIONALE COOPERATIVE E MUTUE**

BRUNO BUSACCA

SOMMARIO: 1. Le indicazioni del *Libro Bianco*. — 2. Dalla concertazione al dialogo sociale. — 3. Rafforzare le tutele nel mercato del lavoro. — 4. I contenuti del decreto legislativo n. 276/2003. — 4.1. Campo di applicazione, ruolo delle parti sociali, sperimentaltà. — 4.2. L'organizzazione del mercato del lavoro. — 4.3. Somministrazione e appalto. — 4.4. Lavoro a tempo parziale. — 4.5. Dalle co.co.co. al lavoro a progetto. — 4.6. Le nuove tipologie di lavoro. — 4.7. La certificazione dei regolamenti delle cooperative di lavoro. — 5. Conclusioni.

**1. Le indicazioni del *Libro Bianco*.**

La riforma del mercato del lavoro contenuta nel decreto legislativo n. 276/2003 rappresenta, per esplicita dichiarazione del Governo, la prima attuazione dei contenuti del *Libro Bianco* presentato dal Ministero del lavoro nell'ottobre 2001, e che era stato elaborato, come è noto, sotto la regia del compianto Marco Biagi.

Nell'esaminare i contenuti del decreto legislativo è dunque utile richiamare preliminarmente gli obiettivi generali indicati dal *Libro Bianco*, per verificare quanto essi siano stati ripresi ed effettivamente attuati nel provvedimento recentemente entrato in vigore.

Come si ricorderà, il *Libro Bianco* muoveva da una analisi puntuale delle debolezze della struttura dell'occupazione del nostro Paese e dei ritardi accumulati in relazione agli obiettivi occupazionali concordati per il 2010 in occasione del vertice dell'Unione Europea tenuto a Lisbona nel 2000.

Nonostante i costanti miglioramenti realizzati a partire dalla metà degli anni Novanta, infatti, il tasso generale di occupazione italiano si collocava nel 2001 al 53,5 per cento (a fronte di una media dei paesi UE del 63,3 per cento) per raggiungere il 56 per cento nel primo semestre

del 2003, sempre comunque ben distante dal traguardo del 70 per cento stabilito a Lisbona per tutti i Paesi dell'Unione.

Ma le medie generale non dicono tutto, perché i ritardi dell'Italia sono particolarmente concentrati per territorio (il Mezzogiorno), per genere (le donne), per segmenti d'età (i giovani tra i 15 e i 29 anni, gli adulti tra i 55 e i 64 anni). Ed ancora, occorre tener presente che i dati ufficiali fotografano il lavoro regolare; ma l'Italia, nel panorama comunitario, condivide con la Grecia il non invidiabile primato della percentuale di lavoro irregolare, stimata intorno al 20 per cento dell'occupazione regolare.

Gli interventi volti all'incremento del tasso di occupazione — per essere efficaci — devono dunque essere particolarmente mirati verso i segmenti più critici, e in direzione dell'emersione del lavoro sommerso e della regolarizzazione dei contratti irregolari.

Registrando il successo ottenuto dai provvedimenti varati nella prima parte della scorsa legislatura per impulso dell'allora Ministro del lavoro Treu, col quale Marco Biagi aveva pure collaborato, e che avevano creato le condizioni per un aumento del tasso di occupazione di oltre tre punti percentuali tra il 1995 e il 2000, il *Libro Bianco* individuava tre indirizzi di fondo per la riforma del mercato del lavoro:

— maggiore efficienza degli strumenti che consentono l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro;

— maggiore flessibilità nei contratti di lavoro, con la sperimentazione di nuove figure contrattuali mutate dalle esperienze realizzate in altri paesi;

— maggiori e più estese tutele per i periodi di disoccupazione.

In sostanza la proposta di fondo del *Libro Bianco* era di rendere più flessibili i rapporti di lavoro, ampliando contemporaneamente le tutele per i lavoratori nel mercato del lavoro piuttosto che nei singoli rapporti di lavoro.

## **2. Dalla concertazione al dialogo sociale.**

Addebitando ai meccanismi inceppati della concertazione la responsabilità dell'arresto del processo riformatore nella seconda parte della scorsa legislatura, il *Libro Bianco* proponeva inoltre di sostituire questa modalità di relazioni tra Governo e parti sociali, consolidata a partire dai primi anni Novanta, col nuovo strumento del dialogo sociale.

Al proposito, già all'atto della pubblicazione del *Libro Bianco*,



Legacoop, nel quadro di una valutazione positiva delle analisi e delle proposte del documento, aveva espresso la propria contrarietà per l'abbandono del metodo della concertazione. Non solo in ragione dell'indiscutibile e fondamentale contributo che essa aveva dato al risanamento dei conti pubblici, aprendo la strada per l'entrata nel gruppo di partenza dell'euro e la conseguente stabilizzazione della moneta e la discesa generalizzata dei tassi di interesse; ma anche perché era facile prevedere che dall'abbandono unilaterale della concertazione sarebbe inevitabilmente scaturita l'interruzione del clima di collaborazione tra le parti sociali indispensabile per impostare una seria politica dei redditi, ancora necessaria per il Paese anche nella fase di avvio della moneta unica, e un deterioramento pesante delle relazioni sindacali.

A giudizio di Legacoop sarebbe stato dunque preferibile salvaguardare il metodo, correggendone quei meccanismi che effettivamente si erano inceppati e avevano determinato il blocco dei processi di riforma del mercato del lavoro.

Ma, come sappiamo, ad aggravare il deterioramento del clima delle relazioni tra Governo e parti sociali e tra le stesse parti sociali, seguì poi l'inopportuna e intempestiva proposta di modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, peraltro non indicata tra i provvedimenti suggeriti dal *Libro Bianco*, che semmai proponeva una rivisitazione generale delle tutele nel quadro di uno Statuto dei lavori esteso a tutte le forme di lavoro.

### **3. Rafforzare le tutele nel mercato del lavoro.**

Prima di passare dunque a valutare nel merito il decreto legislativo n. 276/2003, la prima osservazione da fare è che esso dà solo parziale attuazione agli indirizzi riformatori indicati nel più volte citato *Libro Bianco*; nel senso che affronta il tema della maggiore efficienza degli strumenti di incrocio tra domanda e offerta di lavoro, e il tema della maggiore flessibilità dei contratti.

Il tema del rafforzamento delle tutele per i periodi di disoccupazione, legato alla riforma degli incentivi per l'occupazione e degli ammortizzatori sociali, è stato infatti stralciato dall'originario disegno di legge delega — approvato nella forma della legge n. 30/2003 — e rimane oggi irrisolto, poiché il disegno di legge 848 *bis*, nonostante le reiterate sollecitazioni delle parti sociali, resta impantanato in Parlamento, senza prospettive certe di celere approvazione. Va anzi registrato con preoccupazione come nel disegno di legge finanziaria per il

2004 risultino tagliati gli stanziamenti per la riforma degli ammortizzatori sociali contenuti nella legge finanziaria per il 2003, e non spesi a causa della mancata approvazione del provvedimento di merito.

A parere di Legacoop, la riforma degli incentivi per l'occupazione e degli ammortizzatori sociali, con la previsione di tutele più estese e più forti per i lavoratori, e con lo stanziamento di maggiori risorse, è invece necessaria e indifferibile per garantire l'equilibrio del disegno complessivo di riforma del mercato del lavoro. La nostra opinione è che bisogna dunque portare rapidamente ad approvazione il disegno di legge che la contiene, tralasciando l'inutile modifica dell'articolo 18 della legge n. 300/1970 che, a seguito del citato stralcio, è stata inserita nello stesso testo.

#### **4. I contenuti del decreto legislativo n. 276/2003.**

Il decreto legislativo n. 276/2003, di attuazione della legge n. 30/2003, è stato approvato in via definitiva dopo un approfondito confronto con le parti sociali e con le regioni e gli Enti locali. Va dato atto al Governo, e in particolare al Sottosegretario Sacconi che per esso ha condotto gli incontri, dell'attenzione prestata alle osservazioni e alle indicazioni scaturite nel serrato mese di confronto, che hanno portato a un complessivo miglioramento dello schema originariamente presentato.

Per quanto ci riguarda, va osservato che buona parte delle modifiche proposte unitariamente dalle organizzazioni del movimento cooperativo, e che tendevano principalmente a rendere più facilmente applicabili le novità normative alla specificità dell'impresa cooperativa, sono state positivamente recepite nel testo definitivo del provvedimento.

##### **4.1. Campo di applicazione, ruolo delle parti sociali, sperimentabilità.**

Tre elementi fondamentali del decreto legislativo vanno preliminarmente evidenziati.

Innanzitutto il campo di applicazione, opportunamente circoscritto ai rapporti di lavoro privati, ove non esplicitamente prevista l'applicazione della nuova normativa anche alle Pubbliche Amministrazioni e ai loro dipendenti, come nel caso della somministrazione di lavoro a tempo determinato.

Quindi l'ampio rinvio alla contrattazione collettiva ai fini della

effettiva applicazione di buona parte della nuova normativa, pur prevedendo in diversi casi l'intervento sostitutivo del Ministro del lavoro in caso di inerzia delle parti stesse, o di mancato accordo. In relazione all'esercizio di questo potere sostitutivo, sarà ovviamente importante che esso venga scrupolosamente esercitato tenendo conto degli orientamenti scaturiti dal confronto tra le parti sociali, in modo da recepire le posizioni effettivamente maggioritarie. Si tenga conto cioè non di semplici maggioranze numeriche tra le parti sociali, ma della loro reale rappresentatività.

Ancora sotto questo profilo è da rimarcare particolarmente, e positivamente, la norma dell'articolo 86, comma 13, che prevede l'immediata convocazione delle parti sociali « per verificare la possibilità » di pervenire ad accordi interconfederali aventi per oggetto la messa a regime del decreto e l'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva. Un ruolo importante, questo, riconosciuto alle parti sociali che da esse va sviluppato con serietà e reciproca lealtà: tra le questioni da affrontare vi è, a nostro parere, anche quella di definire meglio di quanto non faccia il decreto gli ambiti di competenze tra i vari livelli della contrattazione, recuperando lo spirito del Protocollo del 23 luglio 1993.

In terzo luogo il carattere di sperimentalità esplicitamente disposto per importanti parti del decreto, in particolare quelle relative alla disciplina della somministrazione a tempo indeterminato, degli appalti e della certificazione. L'articolo 86, comma 12, prevede infatti che, trascorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro verifichi con le parti sociali agli effetti delle nuove norme e riferisca poi al Parlamento « ai fini della valutazione della (loro) ulteriore vigenza ».

A nostro giudizio è di fondamentale importanza che la verifica sia condotta in modo approfondito, e possa consentire di valutare appieno sia gli effetti positivi della nuova normativa, che quelli negativi, in relazione anche ad impieghi distorti e contraddittori con gli obiettivi dichiarati di ampliamento e regolarizzazione dell'occupazione. Come Legacoop ci impegneremo a fondo nel percorso di verifica, fermo restando che, ai fini della nostra valutazione, non sarà influente il completamento o meno del disegno riformatore con l'approvazione della riforma degli incentivi per l'occupazione e degli ammortizzatori sociali.

#### **4.2. L'organizzazione del mercato del lavoro.**

Passiamo ora ad una valutazione dei principali contenuti di merito

del decreto legislativo, iniziando dalla nuova organizzazione del mercato del lavoro.

È senz'altro apprezzabile il superamento del vincolo di attività esclusiva finora vigente per le agenzie di lavoro interinale, e che chiude definitivamente il periodo di rodaggio iniziato con la riforma del 1997. Prevedere, infatti, che esse possano svolgere anche le attività di collocamento, di ricerca e selezione del personale, di *outplacement* risponde non solo ad un loro interesse, ma soprattutto all'obiettivo di un miglior funzionamento del mercato del lavoro, attraverso il potenziamento e l'estensione dell'attività di strumenti che hanno dimostrato di ben funzionare. L'unico punto discutibile della nuova disciplina è la disposizione del silenzio-assenso per quanto riguarda il rilascio delle autorizzazioni: se esso può aver senso in relazione al rilascio delle autorizzazioni provvisorie, certamente è inaccettabile per le autorizzazioni definitive, poiché può vanificare la « verifica del corretto andamento della attività svolta » giustamente richiesta dall'articolo 4, comma 2, per il rilascio dell'autorizzazione definitiva. Proprio in ragione dell'ampliamento della gamma di attività che possono svolgere le agenzie generaliste, su questo punto sarà opportuno ritornare utilizzando la possibilità di correzione del decreto prevista dall'articolo 7, comma 4, della legge delega.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati attraverso la cooperazione sociale, la versione definitiva dell'articolo 14 ha accolto i nostri suggerimenti inserendo tra i soggetti abilitati a stipulare le convenzioni quadro le associazioni della cooperazione, e chiarendo opportunamente che la possibilità di far ricorso a contratti sostitutivi con le cooperative sociali è subordinata « all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo ». Questa norma è inserita tra quelle che hanno carattere dichiaratamente sperimentale: dovremo dunque ora valutare con serietà e senza pregiudiziali quanto essa riuscirà in concreto a risolvere le insuperabili difficoltà di applicazione evidenziate nel meccanismo previsto dalla legge n. 68/1999, senza determinare lesioni delle tutele disposte a favore dei lavoratori disabili.

Non ci soffermiamo sul tema della borsa continua del lavoro, perché se lo strumento appare astrattamente idoneo a favorire su scala nazionale l'incrocio della domanda e dell'offerta di lavoro, l'effettivo funzionamento dipenderà ovviamente dalle modalità e dai tempi di realizzazione.

### 4.3. Somministrazione e appalto.

Le norme relative alla somministrazione di lavoro e agli appalti sono state, insieme a quelle sul part-time e sul lavoro a progetto, le parti su cui più particolarmente si è focalizzata l'attenzione di Legacoop.

Mentre la somministrazione a tempo determinato ricalca sostanzialmente la disciplina già prevista per il c.d. lavoro interinale, ben altra novità rappresenta nel nostro ordinamento la somministrazione a tempo indeterminato.

Al proposito, va subito detto che non ci convincono le ragioni addotte per questo nuovo istituto, che può avere effetti dirompenti sulla regolarità dei rapporti di lavoro e sulle tutele dettate per i lavoratori. E non ci convince neanche la scelta di predeterminarne normativamente i campi di applicazione, lasciando in questo caso alla contrattazione collettiva una funzione meramente aggiuntiva e di contorno.

Non v'è dubbio che la vecchia disciplina contenuta nella legge n. 1369/1960 aveva fatto il suo tempo, e che era ormai nei fatti largamente disattesa. Tuttavia, a nostro parere, per risolvere i tanti casi di appalti irregolari di mera manodopera, sarebbe stato preferibile accompagnare ad una migliore regolamentazione dell'appalto di servizi — cosa peraltro prevista nella nuova normativa — un più esteso ed efficace sistema di controlli, senza ricorrere ad un istituto che, per sua natura, spezza la struttura unitaria del rapporto di lavoro.

Vigileremo dunque, sperabilmente di concerto con tutte le altre parti sociali, affinché la somministrazione a tempo indeterminato sia applicata con rigore, e nel rispetto delle garanzie retributive e delle tutele dettate dal decreto legislativo stesso a favore dei lavoratori e delle sanzioni previste per i casi di somministrazione irregolare o fraudolenta.

Per quanto riguarda l'appalto, le precisazioni contenute nell'articolo 29 appaiono senz'altro apprezzabili; particolarmente rilevante è l'ampliamento della responsabilità solidale del committente negli appalti di servizi, che dovrebbe portare ad una più rigorosa selezione degli appaltatori privilegiando la qualità imprenditoriale e la solidità aziendale piuttosto che le offerte di basso costo e di dubbia affidabilità.

Constatiamo con soddisfazione come siano state accolte le argomentazioni che avevamo sostenuto con vigore nelle fasi preparatorie della nuova disciplina: che il contratto d'appalto, se ben regolamentato e rigorosamente applicato, costituisce lo strumento principe per realizzare le terziarizzazioni nella produzione e nella distribuzione e le esternalizzazioni nella Pubblica Amministrazione, col duplice effetto di

migliorare l'efficienza e la competitività complessiva del nostro sistema, e di rafforzare nel contempo la struttura imprenditoriale del Paese. E dunque saremo particolarmente interessati a partecipare, se attivato, al processo previsto dall'articolo 84 comma 2, di definizione di « codici di buone pratiche » per meglio definire in concreto la distinzione tra « interposizione illecita e appalto genuino », portando l'originale contributo delle importanti esperienze realizzate dal movimento cooperativo nei campi delle terziarizzazioni e delle esternalizzazioni.

#### **4.4. Lavoro a tempo parziale.**

Certamente apprezzabili sono le maggiori flessibilità introdotte nella regolamentazione del part-time.

Così come si presentava fino all'approvazione della nuova disciplina, essa risentiva di un clima di sospetto francamente ingiustificato per questa tipologia contrattuale che non risponde solo a interessi delle imprese ma spesso costituisce una soluzione per le esigenze dei lavoratori, e sembrava ancora ritagliata per un modello organizzativo tipico della grande impresa industriale, quando viceversa la maggiore incidenza dei rapporti di lavoro a tempo parziale si registra nei servizi e nella distribuzione. E dunque appare positiva la previsione della possibilità di clausole flessibili in tutti i tipi di part-time, di lavoro supplementare nel part-time orizzontale, di lavoro straordinario e di clausole elastiche nel part-time verticale e misto; e l'estensione delle flessibilità anche ai contratti a tempo determinato. La sperimentazione delle novità normative, se si risconterà che esse avranno determinato benefici significativi sotto il profilo dell'incremento dell'occupazione, potrà peraltro incoraggiare il legislatore a intervenire in futuro con altre correzioni.

#### **4.5. Dalle co.co.co. al lavoro a progetto.**

Sappiamo bene quanto l'istituto della collaborazione coordinata e continuativa sia stato forzato, in particolare nel corso degli anni più recenti, per aggirare le ben più rigide norme sul lavoro dipendente. Due milioni e mezzo di posizioni registrate nella gestione speciale INPS, la maggioranza delle quali con un unico committente, parlano chiaro.

Occorre peraltro osservare come questo istituto non fosse finora definito da nessuna norma di carattere sostanziale, ma semplicemente

dall'articolo 409 del c.p.c. e quindi dalla copiosa ma non univoca elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

La volontà del legislatore di pervenire ad una regolamentazione più chiara e certa è dunque benvenuta.

Innanzitutto va apprezzato il collegamento della prestazione ad un progetto o programma, di durata determinata o determinabile, da eseguire con modalità che, come dice l'articolo 63, « in ogni caso non possono essere tali da pregiudicarne l'autonomia nella esecuzione dell'obbligazione lavorativa ». Con chiarezza viene dunque affermato che di lavoro autonomo si tratta, superando finalmente tutte le ambiguità nascenti dalla costruzione della figura del lavoro « parasubordinato ».

E ora si tratta di far rispettare con decisione la regola chiaramente dettata dall'articolo 69, che impone di riportare a regolarità i contratti che mascherano rapporti di lavoro effettivamente dipendente.

D'altronde le parti possono oggi impiegare una gamma più ampia e flessibile di tipologie contrattuali per regolamentare i rapporti di lavoro. E a maggiore flessibilità non può che corrispondere maggiore rigore nell'applicazione delle norme e delle sanzioni, a difesa dei diritti dei lavoratori ed anche a tutela della regolarità della concorrenza tra le imprese.

Da segnalare anche la distinzione individuata tra lavoro a progetto e lavoro occasionale, mediante il ricorso a parametri oggettivi di durata della prestazione e valore del compenso.

Per analogia di materia, citiamo qui positivamente anche la norma relativa ai contratti di associazione in partecipazione, contenuta nell'articolo 86, comma 2. Finalmente il legislatore ha preso atto del crescente ricorso fraudolento a questo tipo di contratto, e comincia ad intervenire per riportarlo a regolarità.

Per completezza di giudizio occorre comunque aggiungere che il contenimento degli abusi in materia di collaborazioni e di associazione in partecipazione, passa anche, e forse soprattutto, attraverso la revisione delle disposizioni in materia di contribuzione previdenziale, avvicinando progressivamente gli oneri a quelli del lavoro dipendente. Sotto questo profilo le norme previste nella manovra finanziaria di fine 2003 per l'elevamento della contribuzione a carico dei rapporti di collaborazione, e per l'assoggettamento a contribuzione dei rapporti di associazione costituiscono un primo passo nella giusta direzione.

#### **4.6. Le nuove tipologie di lavoro.**

Con riferimento alle nuove tipologie di rapporti di lavoro introdotte dal decreto legislativo n. 276/2003, desideriamo proporre solo poche brevi considerazioni.

Per quanto riguarda il lavoro intermittente, mirato alla regolarizzazione di attività saltuarie per la copertura di particolari periodi di picco nell'attività delle imprese, occorrerà vigilare affinché non si faccia ad esso ricorso a danno di lavoratori impegnati in attività di *routine*. Sotto questo profilo dovranno essere attentamente e rigorosamente monitorati i risultati della sperimentazione prevista per l'impiego di lavoratori disoccupati sotto i 25 anni o sopra i 45 anni, al di fuori dalle ipotesi che saranno individuate dalla contrattazione collettiva, tenendosi pronti a correggere la norma ove si riscontrassero frequenti abusi.

Per quanto riguarda la nuova disciplina dell'apprendistato, che si presenta con tali diversità rispetto al passato da poter essere considerato una tipologia contrattuale nuova, e del contratto di inserimento, anch'esso assai diverso dal cfl che dovrà sostituire, va segnalata una duplice esigenza. Da un lato, vista la competenza primaria assegnata dalla Costituzione alle regioni in materia di formazione professionale, che il completamento della nuova disciplina da parte delle regioni stesse sia sufficientemente tempestivo. Dall'altro, in particolare per quanto riguarda il passaggio dal cfl e al contratto di inserimento, che la fase di transizione sia regolamentata con rapidità e saggezza, al fine di evitare che il protrarsi della situazione di incertezza determini il blocco di nuove assunzioni già programmate dalle imprese.

Circa i rapporti di tipo occasionale e accessorio, ribadiamo quanto sostenuto nella fase preparatoria del decreto. Per garantire che restino legati alle finalità per le quali sono stati pensati, essi vanno limitati ad una committenza esclusivamente familiare e individuale e per lavori a carattere straordinario, evitando che possano dar luogo a distorsioni della concorrenza in ambiti particolarmente delicati come quelli dei servizi alla persona: sotto questo profilo occorre dunque, in particolare, escludere la possibilità di farvi ricorso da parte di associazioni di volontariato per lo svolgimento di attività di solidarietà a carattere continuativo.

#### **4.7. La certificazione dei regolamenti delle cooperative di lavoro.**

L'attenzione del movimento cooperativo verso il nuovo istituto



della certificazione è legata in particolare alla previsione del suo impiego in relazione ai regolamenti che le cooperative di lavoro sono tenute ad adottare in forza della legge n. 142/2001.

Innanzitutto ribadiamo la nostra soddisfazione per il fatto che decreto legislativo n. 276/2003 nella stesura definitiva abbia recepito la proposta avanzata dalle organizzazioni della cooperazione circa il contenuto e le modalità della certificazione relativa ai regolamenti sopra citati. Ma cogliamo l'occasione per sottolineare alcune esigenze, che discendono dal fatto che con la stessa legge n. 30/2003 sono state apportate modifiche alla legge n. 142/2001 che riguardano anche il contenuto dei regolamenti.

Per assicurare certezza e omogeneità di applicazione della disciplina relativa alle cooperative di lavoro e ai contratti dei soci-lavoratori, e parimenti per dare indirizzi certi alle Commissioni di certificazione, è indispensabile che il Ministero del lavoro, di concerto col Ministero delle attività produttive cui spetta la vigilanza sulle cooperative, si esprima tempestivamente con circolare su tre questioni:

— la perentorietà del nuovo termine del 31 dicembre 2003 stabilito dalla legge n. 30/2003 per l'approvazione dei regolamenti delle cooperative;

— la omogeneità di applicazione della disciplina a tutte le cooperative di lavoro, indipendentemente dalla loro adesione alle associazioni del movimento cooperativo;

— i contenuti dell'obbligo del rispetto delle retribuzioni contrattuali previsto dalla legge n. 142/2001, e richiamato dalla stessa legge n. 30/2003.

## 5. Conclusioni.

Si apre ora la fase di applicazione della nuova disciplina del mercato del lavoro contenuta nel decreto legislativo n. 276/2003. A giudizio di Legacoop sarà determinante, ai fini del successo della riforma, l'equilibrio e la saggezza con la quale tutti i soggetti interessati, il Governo, il Parlamento, le parti sociali, le imprese, sapranno gestire il primo periodo di attuazione delle novità normative.

Vi è generale consapevolezza del fatto che fosse opportuno far proseguire il processo di riforma iniziato nella scorsa legislatura col Pacchetto Treu; ma non si possono trascurare le preoccupazioni e le paure, non necessariamente ingiustificate, che il mondo del lavoro nutre verso riforme che, pur avendo come obiettivo l'incremento dei

livelli di occupazione, aumentino il tasso di flessibilità dei singoli rapporti di lavoro. Il senso di incertezza, individuale e collettiva, che ne deriva va compreso e non deve essere sottovalutato.

Per questo, come si è già detto, bisogna rapidamente affiancare ai provvedimenti contenuti nel decreto legislativo in esame, la riforma e l'ampliamento delle tutele realizzate nel mercato mediante gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali.

Per questo bisogna ricreare le condizioni di un dialogo sereno con e tra tutte le parti sociali, evitando, in particolare da parte del Governo, ulteriori inutili strappi di metodo e di contenuti. Sotto questo profilo, va salvaguardato e ulteriormente valorizzato il modo in cui è gestito il confronto con le parti sociali nella preparazione della nuova normativa, e bisogna che le valutazioni circa la sperimentazione prevista per diversi dei nuovi istituti siano condotte con lealtà e rigore, e siano aperte alla verifica e ai contributi di tutte le parti sociali.

E occorre infine che l'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 30/2003 sia velocemente completata con l'approvazione, previo confronto con le parti sociali, del provvedimento di riordino delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Un ordinamento del lavoro caratterizzato da maggiori flessibilità in entrata e in uscita non può che affidarsi a un sistema di controlli meno formalistico e ben altrimenti efficace di quello attuale, che sia in grado, in particolare, di individuare, di sanzionare e di reprimere i veri comportamenti irregolari, altrimenti il rischio dell'uso elusivo e distorto dei nuovi contratti può diventare davvero troppo elevato.

## IL GIUDIZIO DI ANCE SULLA RIFORMA BIAGI

GIUSEPPE PAGLIUCA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Una fase transitoria. — 3. Flessibilità e emersione del lavoro irregolare. — 4. Il ruolo delle parti sociali. — 5. La certificazione dei rapporti di lavoro (cenni). — 6. In particolare: il settore edile. — 7. Conclusioni.

### 1. Premessa.

Il quadro normativo a cui siamo stati abituati nel campo del diritto del lavoro per molti decenni si connota per il modo statico di concepire i rapporti tra impresa e lavoratore, senza tener conto quindi dell'evoluzione che pure si è verificata in campo organizzativo ed economico.

La preoccupazione del legislatore è stata quella di mantenere l'assetto garantista insito alla nostra cultura giuslavoristica, all'epoca, per la verità, giustificato per la carenza normativa di tutela del diritto del lavoratore propria degli anni Cinquanta e Sessanta.

Lo Statuto dei lavoratori, la nota legge 20 maggio 1970, n. 300, e per la parte previdenziale la legge n. 153 del 1969, rappresentano nel bene e nel male la svolta del diritto del lavoro che, da quel momento, si prefigura l'obiettivo di consolidare un assetto normativo oggi, a posteriori, suscettibile di critica per non aver tenuto conto del giusto temperamento delle leggi dell'economia rispetto alla configurazione di uno *status* del lavoratore che ne tuteli appieno le esigenze e la dignità.

### 2. Una fase transitoria.

La legge delega n. 30 di quest'anno e il conseguente decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003 rappresentano un impianto normativo a forte contenuto innovativo e costituiscono una inversione nella logica legislativa a cui eravamo sinora abituati, per una serie di motivi che cercheremo di elencare.

Innanzitutto, non ci troviamo più di fronte ad un testo di legge

compiuto e chiuso, ma a un complesso di norme caratterizzate da una spiccata sperimentaltà. L'intento del legislatore è stato infatti quello di costruire norme dinamiche, in controtendenza quindi rispetto al passato, nel presupposto che è il diritto del lavoro a doversi modulare con la realtà produttiva del Paese, proprio perché esso incide su fatti e fattori economici e ne costituisce, allo stesso tempo, una componente determinante per le spinte in avanti dell'economia, quando ne comprenda correttamente le esigenze.

Quest'ultimo obbiettivo è centrato se si dà per presupposto, come in questo caso, che anche nel breve periodo, nel lasso di tempo cioè dei prossimi due anni, le disposizioni introdotte possano essere modificate per essere meglio tarate alle esigenze del mondo produttivo.

Dobbiamo quindi renderci conto che ci troviamo di fronte ad una fase transitoria del diritto del lavoro per l'aspetto che attiene la disciplina del mercato del lavoro, la quale costituisce il nucleo fondamentale di tutta la disciplina del rapporto di lavoro.

È questo l'aspetto che merita di essere enfatizzato delle disposizioni che stiamo esaminando, questa è l'intuizione del legislatore che è stata ritenuta vincente.

In secondo luogo, l'ampia costruzione normativa del decreto legislativo ha il pregio di affrontare l'intera tematica sulla base di una visione non più strettamente legata ad un ristretto ambito nazionale, ma di affrontarla in una logica sopranazionale che tiene conto, sulla base di una esegesi comparata del diritto del lavoro vigente, soprattutto delle realtà normative a noi più vicine e cioè quelle in atto nei Paesi dell'Unione Europea. E non a caso oggi la disciplina nazionale in materia di lavoro trae origine dalle direttive comunitarie tese a unificare il regime.

### **3. Flessibilità e emersione del lavoro irregolare.**

Va contrastata quindi l'affermazione secondo cui il carattere informatore della riforma del mercato del lavoro sarebbe rappresentato dal perseguimento di una flessibilità del lavoro ritenuta eccessiva ma che non è tale se accanto ad essa permane, come nelle disposizioni in esame, una ampia tutela del lavoratore.

Valga per tutti l'esempio della disciplina sul lavoro a progetto, per quanto attiene la tutela della maternità, della malattia e dell'infortunio. Il provvedimento di legge prospetta sicuramente profili di flessibilità, con l'intento di dare una risposta forte all'esigenza dell'economia di

accrescimento della produttività e a quella del mercato del lavoro di incremento occupazionale, sulla base degli obiettivi che l'Unione Europea si è prefissata nel vertice di Lisbona per il prossimo 2010.

Certo è che rispetto agli altri Paesi europei l'Italia è più lontana da questi obiettivi e quindi il tentativo della riforma è quello di innescare un meccanismo virtuoso che ne faciliti il raggiungimento.

È altrettanto certo che di reale flessibilità si tratta nelle norme di legge del decreto legislativo n. 276/2003, quando si è abbandonata la logica sinora seguita dal legislatore di introdurre nuovi istituti normativi, con l'intento di creare nuove opportunità per l'imprenditore, introducendo al contempo altrettante norme che ne irrigidiscono contestualmente la fruibilità.

Esempio emblematico di questa affermazione è rappresentato dalla disciplina in atto prima della riforma in tema di contratto di lavoro a tempo parziale. Il decreto legislativo n. 276/2003 elimina da questo istituto gli appesantimenti normativi e burocratici che ne hanno sinora ridotto lo sviluppo. Vengono poste le premesse minime indispensabili per realizzare un uso diffuso del tempo parziale, in un'ottica di piena valorizzazione delle parti collettive.

È rimesso a queste ultime di fissare la misura massima di ricorso al lavoro supplementare, per il tempo parziale orizzontale, eliminando la misura massima di legge, abolendo al contempo la maggiorazione di legge prevista in ipotesi di superamento del tetto consentito.

È ammesso il lavoro supplementare anche quando il contratto di lavoro a tempo parziale di tipo orizzontale sia stato stipulato a tempo determinato; il consenso del lavoratore per l'effettuazione di lavoro supplementare è richiesto solo nell'ipotesi in cui tale prestazione non sia prevista e regolamentata dal contratto collettivo.

È questo solo uno degli esempi che potrebbero essere fatti a testimonianza della sostanziale diversa filosofia cui si ispirano le norme in questione.

In ogni caso, l'esigenza di una maggiore flessibilità di cui si è fatto carico il provvedimento di legge non è fine a se stessa ma, a nostro avviso, è diretta a incentivare un mercato del lavoro regolare. L'irrigidimento delle regole proprio della precedente legislazione è una delle cause di incremento del lavoro irregolare.

L'obbiettivo perseguito non è stato quindi quello di una flessibilità fine a se stessa, ma di contrastare il lavoro sommerso attraverso una maggiore flessibilità. Su questo argomento avremo modo di tornare nel

corso di questo scritto, con più specifico riguardo al settore delle costruzioni.

#### **4. Il ruolo delle parti sociali.**

Un ulteriore connotato della riforma attiene al ruolo delle parti sociali e della contrattazione collettiva a cui spesso sono chiamate attraverso i rinvii di molte delle disposizioni della legge.

È stato quindi inteso di individuare e delimitare un quadro normativo di riferimento unico per tutti i settori merceologici e per tutti i comparti produttivi, lasciando al livello interconfederale, alle categorie e agli ulteriori livelli di negoziazione, territoriale o aziendale, di riempire i vuoti normativi in ragione delle esigenze strettamente connesse a ciascuna realtà.

Senza entrare nel merito di tali rinvii, vale la pena di ricordare che essi sono numerosissimi. Si tratta di una tecnica normativa già verificata di recente, in sede di normativa di recepimento della direttiva comunitaria sull'organizzazione dell'orario di lavoro.

I prossimi rinnovi di molti contratti collettivi nazionali di lavoro dovranno quindi affrontare tutta questa tematica, fornendo risposte e dando esito ai rinvii della legge.

Il ruolo delle parti sociali è ancor più esaltato dal decreto legislativo per quanto attiene ulteriori importanti temi da questo disciplinati. Ci si riferisce, tra gli altri, ai compiti in materia di collocamento, demandati ad esempio alle Associazioni nazionali di categoria, e alla possibilità data alle parti sociali in genere, sia pure attraverso gli organismi bilaterali, di svolgere un ruolo alternativo rispetto al sistema pubblico in questo ambito.

È noto a tutti lo scarso ruolo svolto in tutti questi anni dagli uffici pubblici per un'efficace incontro della domanda e dell'offerta di lavoro.

Senza sopprimerne le competenze, l'opzione del legislatore è ora nel senso di affidare anche ai privati e in particolare agli organismi bilaterali questi nuovi compiti in tema di collocamento.

Sta ora alle parti sociali di raccogliere questa sfida, che è ancora più ampia se si tiene conto che a questi organismi vengono affidati anche ulteriori importanti compiti per quanto attiene la certificazione del rapporto di lavoro e la certificazione dell'appalto.

Il settore edile si trova in una situazione di vantaggio rispetto agli altri comparti. Gli organismi bilaterali di settore, e cioè le casse edili, le

Scuole edili e i Comitati per la sicurezza sul lavoro, sono ormai consolidati da decenni su tutto il territorio nazionale.

Si tratta quindi di razionalizzarne in modo complessivo le funzioni, oltre che di procedere alla necessaria omogeneizzazione delle regole che ne disciplinano il funzionamento, in modo da poter affidare loro anche i compiti nuovi individuati dalla riforma del mercato del lavoro. Anche su questi argomenti il settore dovrà impegnarsi nell'ambito del rinnovo del contratto collettivo, in scadenza alla fine del 2003, ciò che può rappresentare un'ulteriore opportunità se le parti sociali nazionali riusciranno a trovare il necessario consenso per rendere operativo anche questo importante aspetto della nuova legge.

## **5. La certificazione dei rapporti di lavoro (cenni).**

Il tema della certificazione del rapporto di lavoro evoca le ulteriori importanti soluzioni individuate dal decreto legislativo n. 276/2003 in tema di intermediazione di manodopera.

La scelta coraggiosa di procedere alla abrogazione della legge n. 1369 del 1960 rappresenta una svolta epocale del diritto del lavoro italiano.

La normativa di questa legge sul divieto di intermediazione ed interposizione della manodopera è stata ad appannaggio esclusivo del sistema giuridico del nostro Paese, poiché disposizioni di legge in tal senso sono assolutamente assenti quanto meno nell'ambito della cultura europea del diritto.

Si è trattato di una legge che ha impedito la crescita occupazionale nell'ambito di un mercato del lavoro regolare, incentivando invece il lavoro sommerso. In sostanza oggi non possiamo che verificarne il fallimento e quindi decretarne la fine. È ciò che ha fatto il legislatore riposizionando anche il nostro Paese sullo stesso piano degli altri Paesi europei, mediante l'introduzione della somministrazione di manodopera.

Da ciò è anche conseguita, accanto a tale possibilità, una maggiore aderenza dell'istituto dell'appalto ai principi del codice civile che esaltano la figura dell'imprenditore, il rischio di impresa e la libertà di organizzazione dei fattori della produzione. È questo un aspetto fondamentale per un agevole processo di esternalizzazione della produzione che trovava un ostacolo insormontabile in normative appartenenti a logiche, come detto, del passato.

Finalmente si è preso atto, anche per quanto concerne l'istituto dell'appalto e, in particolare, dell'appalto di opere, che le imprese devono

essere messe in grado di camminare con le loro forze, di scegliere come e a chi affidare parti o fasi anche del proprio ciclo produttivo, eliminando alcuni vincoli di solidarietà, quale quello relativo agli aspetti previdenziali, di difficile controllo da parte dell'impresa principale.

Senz'altro, ricondurre l'appalto alla sua matrice originaria rappresenta un passo avanti in questo processo di modernizzazione del ciclo produttivo delle imprese, ove l'attenzione si sposta dall'elemento materiale dell'appalto, rappresentato da strumenti e macchinari, per convalidare su quello relativo alla forza lavoro, alla specificità del *know how* delle imprese stesse.

Non si deve nascondere che, ovviamente, l'appalto di manodopera che oggi, a determinate condizioni, potrà essere considerato legittimo possa incontrare alcune difficoltà, anche di ordine culturale, nella prima fase di messa a regime.

Su tale aspetto, però, risulterà fondamentale quanto potrà essere fatto con il nuovo istituto della certificazione, in particolare per la certificazione dell'appalto genuino. I decreti ministeriali che saranno chiamati ad individuare in tale campo gli indici comportamentali e le buone pratiche potranno recepire anche quanto le parti sociali di settore intenderanno suggerire con appositi accordi.

## **6. In particolare: il settore edile.**

Su questa partita senz'altro il settore delle costruzioni, e quindi le sue parti sociali, dovrà dimostrare di aver raggiunto il giusto grado di maturità e dovrà porre in atto tutte le iniziative necessarie per individuare il corretto percorso da tramitare al Ministero, con particolare riguardo a una stretta connessione tra la legittimità dell'appalto e una verifica rigorosa della regolarità delle imprese.

Il settore delle costruzioni è infatti per la regolarità delle imprese, ma per una regolarità che veda le stesse impegnate in un processo di autonomia e responsabilizzazione per quanto attiene la gestione della propria forza lavoro.

Su questa lunghezza d'onda, il settore ha favorevolmente accolto l'importante norma, anch'essa contenuta nel decreto legislativo di riforma, che introduce nei lavori privati l'obbligo della regolarità contributiva, obbligo che può essere assolto anche attraverso il Durc, documento unico di regolarità contributiva rilasciato dalle Casse edili, per l'avvio del quale è in corso di sottoscrizione una Convenzione tra parti sociali, INPS ed INAIL.



Il riferimento alle Casse edili offre lo spunto per una specifica riflessione su un aspetto qualificante della riforma, e cioè quello relativo agli importanti e nuovi ruoli demandati agli enti bilaterali.

L'edilizia, come detto, vanta da decenni una rete di enti paritetici strutturata su tutto il territorio nazionale.

Su questo fronte il settore crede fermamente che le nuove disposizioni rappresentino un terreno fertile per operare un processo di autoregolamentazione del settore stesso al suo interno, attraverso questi specifici strumenti paritetici che le parti sociali hanno inteso sempre più nel tempo rafforzare, omogeneizzare, conferendo agli stessi un ruolo di garanzia e perequazione nel mercato del lavoro di riferimento.

A questi enti si è inteso affidare la regolamentazione del rapporto di lavoro anche dei lavoratori temporanei, e da domani dei lavoratori in somministrazione, nella convinzione che, al fine di non destrutturare il settore stesso e di riconoscere pari opportunità e dignità ai lavoratori che si inseriscono nei processi produttivi dell'edilizia siano essi lavoratori subordinati delle imprese edili lavoratori in *staff leasing* sia necessaria comunque l'integrale applicazione della contrattazione di settore, inclusi pertanto gli obblighi nei confronti degli enti paritetici, quale elemento sostanziale e fondamentale della contrattazione stessa.

La trasposizione di tali esigenze di settore nel decreto in esame non può essere che accolta in termini positivi, nel presupposto che il legislatore ha inteso tenere nella dovuta considerazione le peculiarità di un comparto a elevata densità di manodopera, quale quello edile, ove il fattore della forza lavoro assume pertanto un peso significativo.

## 7. Conclusioni.

Riteniamo pertanto che tutte queste innovazioni, unite alle ulteriori opportunità occupazionali offerte dal decreto, possano agire quale volano occupazionale per le imprese regolari che intendano strutturare al meglio e in modo differenziato la propria forza lavoro.

Tutto ciò oggi ha maggiore possibilità di riuscita in quanto il decreto riserva espressamente al sindacato del giudice la verifica dell'esistenza degli elementi giuridici e sostanziali delle singole fattispecie relative ai rapporti di lavoro, e non il sindacato sull'opportunità e validità o meno delle scelte operate dall'imprenditore.

È un passo fondamentale per restituire con regole certe e rigorose all'imprenditore stesso il dominio sull'organizzazione del fattore lavoro.



Parte III

IL DIRITTO TRANSITORIO:  
ABROGAZIONI E TEMPI  
DELLA RIFORMA



SEZIONE A  
IL DIRITTO TRANSITORIO: ABROGAZIONI  
E TEMPI DELLA RIFORMA

1.

**L'IMPATTO DELLA RIFORMA BIAGI SULLA NORMATIVA  
VIGENTE: DISPOSIZIONI TRANSITORIE ED ABROGAZIONI**

SALVATORE PELLEGRINO

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. — 2. La disciplina transitoria e finale di cui all'ultimo Titolo del decreto legislativo con riferimento a: *a)* contratti di collaborazione coordinata e continuativa; *b)* somministrazione di lavoro; *c)* Pubblica Amministrazione; *d)* disposizioni varie. — 3. Le abrogazioni: *a)* contenuti e limiti dell'articolo 85; *b)* singole disposizioni abrogate. — 4. Considerazioni conclusive: una riforma da completare.

**1. Considerazioni introduttive.**

Uno degli aspetti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che più di altri è stato oggetto tanto di attesa quanto di considerazione è la disciplina del periodo transitorio. A tale aspetto del resto è stata dedicata specifica attenzione anche nei pareri delle Commissioni parlamentari <sup>(1)</sup> ed è proprio in esito ai pareri stessi che il decreto ha introdotto, per una gestione partecipata del periodo di passaggio alla nuova disciplina, un rinvio, di carattere molto ampio, ad un accordo interconfederale. Invero, i rinvii all'autonomia collettiva sono molteplici e riguardano gran parte degli istituti regolamentati dal provvedimento. Si considerino, tra gli altri, i rinvii per la definizione dei casi di somministrazione a tempo indeterminato ovvero per l'individuazione

---

<sup>(1)</sup> V. i pareri delle competenti Commissioni lavoro della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, pubblicati sul sito *www.csmb.unimo.it*.

delle ipotesi di ricorso al lavoro a tempo parziale o di ricorso al lavoro a chiamata <sup>(2)</sup>.

Risulta, però, subito altrettanto evidente come il decreto, entrato in vigore il 24 ottobre, per l'effettiva applicabilità di molti istituti richieda, oltre all'intervento delle parti sociali, quello delle regioni, come per la definizione della disciplina dell'accreditamento delle agenzie per il lavoro, o dell'apprendistato, o ancora, per gli aspetti di rilievo regionale, della borsa continua nazionale del lavoro.

Ma ulteriore protagonista, in questa fase, risulta altresì il Ministero del lavoro e delle politiche sociali chiamato a dettare, per citare solo alcuni degli interventi attesi per il concreto avvio della riforma, la disciplina del nuovo sistema autorizzatorio unico delle agenzie e, prima, entro trenta giorni, ai sensi dell'articolo 86, comma 6, la disciplina transitoria per le società di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale già autorizzate ai sensi della legislazione vigente.

Più in generale, e nel merito del provvedimento, può invece osservarsi come il decreto abbia dettato una disciplina di riforma del mercato del lavoro che persegue finalità difficilmente non condivisibili e che pure presta, come è naturale, il fianco a critiche di carattere politico e tecnico.

Tralasciando le prime, per quanto riguarda gli aspetti tecnici va, innanzitutto, evidenziato come il testo risenta per profili di *drafting*, ovvero di stile normativo, delle numerose modifiche intervenute in corso d'opera; profili di ordine formale che invero sono stati in parte sacrificati alla sostanza in considerazione dell'imminenza della scadenza di una delle deleghe esercitate con il provvedimento. I molteplici confronti e pareri (parti sociali, pareri delle autonomie e delle commissioni) hanno richiesto tempi che hanno reso i previsti 6 mesi appena sufficienti <sup>(3)</sup>.

È inoltre evidente come non solo lo stile fosse perfettibile ma anche la formulazione tecnica di talune disposizioni. Tuttavia è noto come le norme non nascano in un singolo ufficio ministeriale, ermeticamente chiuso sino alla definitiva emanazione delle norme stesse, ma che, anche nel caso del decreto legislativo adottato ai sensi della Legge

---

<sup>(2)</sup> Cfr. il contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A).

<sup>(3)</sup> In particolare l'articolo 2 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, relativo ai contratti a contenuto formativo, prevedeva un termine di esercizio della delega pari a 6 mesi.

Biagi, sono frutto, pur sempre nell'osservanza di criteri direttivi imposti dalla legge di delega, di un confronto tra più soggetti che si esprimono con linguaggi non sempre identici; per cui, quando nel corso del confronto, si riscontra un comune e condiviso sentire su di una specifica questione, alla purezza del linguaggio normativo a volte si preferisce l'aderenza letterale ai termini dell'accordo.

**2. La disciplina transitoria e finale di cui all'ultimo Titolo del decreto legislativo con riferimento a: a) contratti di collaborazione coordinata e continuativa; b) somministrazione di lavoro; c) Pubblica Amministrazione; d) disposizioni varie.**

*a) Contratti di collaborazione coordinata e continuativa:* la nuova disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative <sup>(4)</sup> è dettata al fine di eliminare un'ambiguità di fondo che caratterizzava l'istituto facendo sì che tale figura contrattuale costituisse un'alternativa « di comodo » alla stipula di contratti di lavoro subordinato, a tempo indeterminato o determinato. In altri termini, anche a fronte di prestazioni che certamente non si caratterizzavano per l'autonomia, si stipulavano contratti di co.co.co. ai quali si accompagnavano minori costi per le imprese ma, cosa particolarmente grave, minori tutele per i lavoratori, anche di carattere previdenziale. Difatti, a fronte dei versamenti corrispondenti alle attuali aliquote, un collaboratore coordinato e continuativo al termine della propria carriera lavorativa poteva aspirare a percepire prestazioni pari ad una quota ridottissima, circa un quarto, della retribuzione.

Il decreto prevede ora che le uniche ipotesi consentite di collaborazione coordinata e continuativa siano le collaborazioni a progetto ovvero le collaborazioni che prevedano quale oggetto contrattuale la realizzazione di un'attività specifica, un programma, un progetto o una fase di esso che si caratterizza, non tanto per la durata esattamente limitata nel tempo — il decreto prevede, infatti, all'articolo 62, che il contratto, ai fini della prova, debba contenere l'indicazione della durata determinata o determinabile della prestazione —, quanto per essere individuabile nell'ambito delle normali attività aziendali ed autonomamente gestibile. È di tutta evidenza come tale requisito renderà particolarmente difficile l'utilizzo della tipologia contrattuale per quelle

---

<sup>(4)</sup> Su cui vedi anche il contributo di L. CASTELVETRI e di R. CONTINISIO nella Parte I, Sez. (B).

ipotesi di collaborazioni che, in sostanza, erano riconducibili ad un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato (i casi più frequenti si rinvenivano nel settore dei *call center* e nella gestione archivi) <sup>(5)</sup>.

Si può quindi supporre che assisteremo ad una riduzione del numero degli attuali contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e ciò anche alla luce delle sanzioni di peso previste per le ipotesi di collaborazioni, poste in essere senza la previsione di un progetto, ma si può altrettanto supporre che, per i casi di collaborazioni genuine, assisteremo ad una loro massiccia trasformazione in contratti a progetto <sup>(6)</sup>.

Una riforma con un tale impatto sociale ed economico non poteva non determinare la necessità, avvertita da più parti, di un periodo di transizione per consentire, alla luce del mutato assetto normativo, ad ogni singola realtà aziendale di confrontarsi con le proprie esigenze di lavoro e, così, di verificare le caratteristiche delle prestazioni lavorative specificamente occorrenti. In particolare, sono state le Commissioni parlamentari di Camera e Senato, con un'osservazione sostanzialmente identica, ad evidenziare la necessità di un periodo transitorio più lungo rispetto a quello ipotizzato dal Governo con un coinvolgimento attivo delle parti sociali.

In considerazione di quanto sopra, il decreto legislativo n. 276 prevede dunque che le collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi della disciplina vigente, che non possano essere ricondotte a un progetto o a una fase di esso, mantengano efficacia fino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. Termini diversi di efficacia, anche superiori all'anno, si prevede possano invece essere stabiliti nell'ambito di accordi sindacali di transizione al nuovo regime, stipulati in sede aziendale con le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

La risposta che il Governo ha inteso dare a fronte delle richieste e a volte, dei veri e propri allarmi avanzati alla prospettiva di un'immediata entrata in vigore della nuova disciplina, è risultata pertanto

---

<sup>(5)</sup> Come pure è evidente che la manifesta intenzione del Governo di elevare, in sede di manovra finanziaria 2004, la contribuzione legata alle collaborazioni renderà meno appetibile tale contratto.

<sup>(6)</sup> Il decreto, infatti, prevedendo il divieto di collaborazioni atipiche ha ricondotto la figura delle collaborazioni coordinate e continuative ad una fattispecie unica e tipica: i contratti a progetto.



articolata: da un lato, si è prevista una scadenza temporale fissa, di carattere assolutamente generale, (un anno) <sup>(7)</sup>, stabilita dalla norma e per la quale non occorre alcuna ulteriore determinazione e, dall'altro, una scadenza variabile, eventualmente anche superiore, rimessa alle determinazioni assunte nelle singole aziende. Una scelta che si presta chiaramente a critiche perché potrebbe portare ad un procrastinare *sine die* le situazioni attuali soprattutto in realtà imprenditoriali con limitate prospettive di sviluppo e dove una programmazione economica aziendale venga compiuta esclusivamente con riferimento al breve periodo.

Corollario della riforma delle collaborazioni coordinate e continuative è la sanzione che il legislatore delegato ha ritenuto opportuno prevedere con riferimento al contratto di associazione in partecipazione disciplinato agli articoli da 2549 a 2554 c.c.. Le motivazioni alla base di tale previsione si collegano nell'esigenza di porre un freno all'eventuale trasformazione delle vecchie collaborazioni coordinate e continuative in associazioni in partecipazione, fraudolentemente poste in essere al fine di assicurare al datore di lavoro l'identica prestazione lavorativa in precedenza fornita dal lavoratore senza così incorrere nelle possibili sanzioni legate alla violazione della disciplina della nuova tipologia contrattuale delle collaborazioni a progetto. Di tale intento si ha immediata cognizione anche dal tenore letterale della norma che espressamente indica la finalità di evitare fenomeni elusivi della disciplina di legge e contratto collettivo in caso di rapporti d'associazione in partecipazione resi senza un'effettiva partecipazione e adeguate erogazioni a chi lavora. Si prevede che in tali fattispecie il lavoratore abbia diritto ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per il lavoro subordinato svolto nella posizione corrispondente del medesimo settore d'attività o, in mancanza di contratto collettivo, in una corrispondente posizione secondo il contratto di settore analogo. È comunque previsto che il datore di lavoro, o committente, o altrimenti utilizzatore, possa comprovare, con idonee attestazioni o documentazioni, che la prestazione rientri in una delle tipologie di lavoro disciplinate nel decreto ovvero in un altro contratto di lavoro espressamente previsto nell'ordinamento.

Si potrebbe in proposito obiettare che l'uso di clausole generiche quali quelle di «effettiva partecipazione» o quella di «adeguata

---

(7) Resta pertanto fermo che, per un anno, nulla cambia per i contratti già stipulati alla data del 24 ottobre, data di entrata in vigore della nuova disciplina.

retribuzione » non faccia altro che introdurre elementi di ambiguità normativa e che, dunque, non siano utili a perseguire le finalità antielusive della disposizione. Al riguardo, è tuttavia facile osservare che differenti ed alternative soluzioni, quali soglie di reddito, parametri o percentuali risultino inapplicabili perché il contratto in esame non si presta ad un rigido inquadramento e, pertanto, solo l'utilizzo di formule aperte, con successiva verifica dei singoli casi concreti, può garantire un effettivo risultato.

Ulteriore profilo critico è rappresentato, ad una lettura tuttavia superficiale della norma, dalla mancanza di delega in materia di associazione in partecipazione. Anche tale rilievo può però essere superato, considerato che, come già anticipato, la disposizione va letta in combinato con le norme che disciplinano le nuove tipologie contrattuali ed, in particolare, con le norme riguardanti la collaborazione coordinata e continuativa <sup>(8)</sup>. La disposizione, infatti, in chiave chiaramente sanzionatoria, ribadendo il potere dell'associato in partecipazione, a fronte di un contratto « non genuino », di vedersi riconoscere l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, e prevedendo la facoltà per il datore di lavoro di dimostrare che le prestazioni sono riconducibili ad altra tipologia contrattuale, persegue evidentemente l'obiettivo di eliminare ogni ambiguità nella disciplina delle nuove figure contrattuali; ambiguità che avrebbe potuto creare ampi margini di elusione a scapito di un disegno complessivo di flessibilità in un quadro di garanzie certe.

*b) Somministrazione di lavoro:* particolare attenzione è data poi dal decreto alla definizione della disciplina transitoria in materia di somministrazione <sup>(9)</sup>. La disciplina dettata dalla legge n. 196 del 1997 in materia di lavoro interinale, articoli da 1 a 11, viene infatti ad essere abrogata ed in suo luogo si detta un ordinamento del lavoro tramite agenzia che, pur nel rispetto dei principi precedenti, introduce la nuova figura della somministrazione a tempo indeterminato (*staff leasing*). Si ha così, da un lato, la somministrazione a tempo determinato (l'ex

---

<sup>(8)</sup> Ebbene se è vero che la disposizione in parola non possa ritenersi esattamente esecutiva del criterio di cui all'articolo 4, comma 1, lett. c) n. 5, che richiede un adeguato apparato sanzionatorio per le ipotesi di violazione della disciplina delle collaborazioni a progetto, non è neppure negabile come la disposizione stessa rappresenti il necessario complemento per assicurare l'efficacia della disciplina appena citata.

<sup>(9)</sup> Cfr. anche le posizioni di E. AMADEI, B. BUSACCA nei contributi pubblicati nella Parte II, Sez. (C).

interinale) che ai sensi dell'articolo 20, comma 4, è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore <sup>(10)</sup> e, dall'altro, la somministrazione a tempo indeterminato, consentita per ipotesi specificamente individuate al comma 3, dell'articolo appena citato (servizi di pulizia, attività di gestione delle biblioteche ecc). Nel primo caso, l'autonomia contrattuale è chiamata a definire limiti quantitativi di utilizzazione analogamente a quanto già disposto all'articolo 10 del decreto legislativo n. 368 del 2001 in materia del lavoro a tempo determinato; nella seconda fattispecie, invece, alla contrattazione è assegnata la facoltà di individuare ulteriori causali di utilizzo dello *staff leasing*.

D'altro canto va notato che non solo la disciplina della fornitura di lavoro temporaneo viene ad essere soppressa ma che, a seguito dell'introduzione del nuovo sistema di autorizzazione unico per tutti i soggetti che operano nel mercato del lavoro, sono ridisegnate anche le condizioni per l'esercizio dell'attività delle imprese che operano la fornitura di lavoro. In questo quadro, il provvedimento, con l'obiettivo di evitare soluzioni di continuità, interviene, dettando la disciplina transitoria, su un duplice livello: quello delle condizioni di liceità del ricorso alla somministrazione e quello delle condizioni per l'esercizio dell'attività degli operatori della somministrazione. Partendo da queste ultime, il decreto, al comma 6 dell'articolo in riferimento, dispone che, per le società di somministrazione, come pure per quelle di intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale già autorizzate ai sensi della normativa vigente sino a quando non interviene la disciplina transitoria e di raccordo definita con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro trenta giorni, restino in vigore le norme di legge e regolamento vigenti. Tale ampia salvezza risente evidentemente della finalità propria della disposizione che è quella di assicurare una transizione dolce ed ininterrotta tra il vecchio ed il nuovo regime (non si trascuri del resto che anche i requisiti imposti ai sensi della nuova normativa agli operatori che intendano esercitare la somministrazione, rispecchiano, in buona sostanza, quelli imposti per l'esercizio dell'interinale).

Più articolato invece è il discorso relativo alle condizioni di ammissibilità. Partendo dal tenore letterale del decreto ove espressamente pre-

---

<sup>(10)</sup> Tale ultima previsione risulta estranea alla precedente regolamentazione dell'istituto.

vede che riguardo agli effetti derivanti dall'abrogazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. *a*), della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, mantengono, in via transitoria e salve diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro, con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine, sembra che non vi siano ostacoli a che si possa ricorrere all'istituto senza attendere provvedimenti di carattere attuativo governativo o accordi contrattuali collettivi. La previsione invece della salvezza, fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale, delle clausole vigenti alla data di entrata in vigore del decreto dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196, è conseguenza di un'osservazione delle Camere che, infatti, con riferimento alla somministrazione di lavoro nell'edilizia, avevano invitato il Governo a valutare l'opportunità di far salva l'efficacia delle clausole predette <sup>(11)</sup>.

Le successive due disposizioni dell'articolo 86 hanno cura di definire la disciplina di raccordo tra precedenti specifiche disposizioni riferite espressamente all'attività di fornitura di lavoro temporaneo. Si tratta di disposizioni che, agevolando il ricorso all'istituto in esame, si è ritenuto di far sopravvivere, prevedendo la loro applicabilità anche nei confronti delle nuove società di somministrazione. Ci si riferisce sia alle disposizioni di cui all'articolo 26 *bis* della legge n. 196/1997, concernente la computabilità nella base imponibile ai fini dell'IVA dei rimborsi degli oneri retributivi e previdenziali dovuti dal soggetto utilizzatore alla società fornitrice che alle disposizioni di cui al n. 5 *ter* dell'articolo 275 *bis* del codice civile per effetto del quale i crediti vantati dall'impresa di fornitura di lavoro temporaneo nei confronti dell'impresa utilizzatrice per oneri previdenziali e contributivi sono qualificati come privilegiati.

---

<sup>(11)</sup> Si noti che analoghe previsioni sono recate dal decreto legislativo n. 368 del 2001. Anche in quella sede il legislatore delegato ha fatto un'espressa salvezza dei contratti collettivi in corso. In merito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha adottato la circolare 1 agosto 2002, n. 42, pubblicata in *G.U.* del 13 agosto 2002, n. 189. Già in tale occasione, il Ministero ha chiarito come le previsioni dei contratti collettivi, che in quel caso individuavano le ipotesi di lavoro a tempo determinato, fossero aggiuntive e non sostitutive di quelle indicate dalla legge.

Ulteriore disposizione di carattere particolare, ancora riferita alla somministrazione, è dettata al comma successivo che, sempre al fine di evitare soluzioni di continuità tra istituti legati alla disciplina del lavoro interinale e la nuova somministrazione, nel far salva la disciplina di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, relativo alla fornitura di lavoro portuale temporaneo, specifica che i riferimenti che lo stesso articolo 17 fa alla legge n. 196/97, devono ora intendersi riferiti alla disciplina della somministrazione.

In realtà queste ultime disposizioni danno ancora di più il segno di come nella materia della fornitura di lavoro temporaneo il legislatore delegato abbia, nel rispetto dei criteri di delega e delle indicazioni parlamentari, adottato una normativa che assicura un passaggio assolutamente non traumatico alla nuova disciplina.

Il successivo comma 7 assume invece un valore chiarificatore poiché, al fine di prevenire qualsiasi incertezza applicativa, precisa che l'obbligo di comunicazione a carico delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo di cui al comma 4, dell'articolo 4 *bis*, del decreto legislativo n. 181 del 2000 (concernente la comunicazione al centro per l'impiego delle assunzioni, proroghe e cessazione dal servizio dei lavoratori) deve intendersi riferito a tutte le imprese di somministrazione, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Le finalità sottese al predetto obbligo, com'è facilmente intuibile, prescindono, infatti, dalla natura determinata o indeterminata della somministrazione.

*c) Pubblica Amministrazione:* una riflessione senz'altro particolare richiedono i commi 8 e 9 che regolano in senso lato gli effetti del decreto per quanto concerne la Pubblica Amministrazione. Al riguardo occorre richiamare, innanzitutto, l'articolo 6 della legge n. 30/2003 ai sensi del quale le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 5, della legge stessa, recanti le deleghe al Governo esercitate con il decreto n. 276, non si applicano al personale delle Pubbliche Amministrazioni salvo che non siano espressamente richiamate e, poi, il disposto di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo ai sensi del quale le disposizioni di cui al decreto stesso non si applicano alle Pubbliche Amministrazioni ed al personale delle stesse.

Riguardo alle predette disposizioni si aprono diversi spunti di riflessione: ribadito che l'articolo 6 della legge di delega, come appena visto, esclude dall'ambito di applicazione le Pubbliche Amministrazioni salvo che non espressamente richiamate risulta evidente la preliminare esigenza di verificare in quali casi la legge stessa abbia inteso prevedere tale applicazione. Al riguardo va notato che la legge delega richiama le

Pubbliche Amministrazioni all'articolo 2, in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio, ed, in particolare, al comma 1, lett. *d*), ove viene individuato quale criterio di delega la revisione delle misure di inserimento al lavoro non costituenti rapporto di lavoro mirate alla conoscenza diretta del mondo del lavoro con valorizzazione dello strumento convenzionale tra le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 il sistema formativo e le imprese secondo modalità coerenti con quanto previsto dagli articoli 17 e 18 della legge n. 196 del 1997. In realtà con riferimento a tali contratti non si pone alcuna questione transitoria giacché il decreto delegato nulla prevede in merito.

Profili di maggiore criticità si rinvergono invece dall'esame dell'articolo 3 della legge n. 30/2003 che nel delegare il Governo ad adottare una disciplina di riforma del lavoro a tempo parziale, comma 1, esclude dal campo di applicazione dell'emananda disciplina i rapporti di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni. Al riguardo, a parte il fatto che non risulta chiaro perché il legislatore abbia avvertito l'esigenza di rimarcare tale esclusione visto che l'articolo 6 della stessa legge già prevede un'esclusione generalizzata salvo espressa e diversa previsione, restano da chiarire gli effetti della disposizione stessa sulla disciplina delegata effettivamente adottata; disciplina quest'ultima che, nel modificare alcune norme di cui al decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, si presta a due possibili letture, tra loro alternative.

Per un verso, potrebbe infatti ritenersi che il disposto di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 276 che esclude dall'ambito di applicazione le Pubbliche Amministrazioni sia riferibile a tutte le disposizioni del decreto stesso, salvo diversa esplicita previsione; per altro verso, potrebbe al contrario ritenersi che l'aver introdotto, senza alcuna specificazione, una modifica normativa in un *corpus* di norme che si applica alle Pubbliche Amministrazioni debba intendersi come volontà di un'applicazione riferibile anche al settore pubblico. Tale ultima interpretazione risulta invero contrastare, da un lato, con la disciplina di delega di cui sopra si è detto, dall'altro, con una lettura sistematica delle norme di cui al decreto delegato che in effetti in ogni caso, ove ha ritenuto di estendere l'applicazione alla Pubblica Amministrazione, ha espressamente disposto in tal senso <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Si vedano a tal proposito le disposizioni, di cui più approfonditamente si dirà, relative alla somministrazione ed alle sanzioni amministrative per gli obblighi di comunicazione in materia di collocamento.

Alle conclusioni appena indicate può anche pervenirsi considerando quali siano state le possibili motivazioni che hanno portato ad escludere nella legge delega le Pubbliche Amministrazioni dall'applicazione delle nuove disposizioni: una esclusione che si pone in controtendenza rispetto ad un processo di omogeneizzazione del rapporto di lavoro pubblico e privato avviatosi da ben 10 anni con il decreto legislativo 19 febbraio 1993, n. 29. Va in ogni modo rilevato che il precetto di cui alla delega è stato addirittura ampliato dal decreto delegato quasi a voler eliminare ogni equivoco in ordine alla possibile applicazione dei nuovi istituti contrattuali (quali, in primo luogo, le collaborazioni a progetto) alle Pubbliche Amministrazioni. In altri termini si è voluto precisare, onde evitare ogni possibile interpretazione differente, che la nuova disciplina non solo non doveva (salvo diverso avviso dello stesso decreto) ritenersi applicabile al personale delle Pubbliche Amministrazioni ma neppure ai rapporti che le stesse instaurano con personale estraneo, ovvero non formalmente dipendente<sup>(13)</sup>. Tale precisazione non è invero senza conseguenze perché, una differente scelta, avrebbe potuto condurre più agevolmente a ritenere applicabile la nuova disciplina del tempo parziale alle Pubbliche Amministrazioni. In senso opposto, e con una valutazione sostanzialmente critica, non può non ribadirsi come la scelta fatta risulti estranea ad un percorso di omogeneizzazione del lavoro pubblico-privato che, con fortune alterne, sembrava destinato ad una conclusione in tempi relativamente brevi. Tale inversione di tendenza, reale o presunta che sia<sup>(14)</sup>, deve ritenersi frutto di una visione dei rapporti di lavoro pubblico finalizzata ad evidenziarne la peculiarità.

Una differente chiave di lettura potrebbe però ricavarsi dall'esame di quelle disposizioni di cui al recente decreto legislativo n. 66 del 2003, in materia di orario di lavoro, che, pur in un quadro di generale ed indistinta applicabilità alle Pubbliche Amministrazioni, rimandano, per alcuni profili attuativi, ad un successivo confronto tra le organizzazioni sindacali del settore pubblico ed il Ministero della funzione pubblica.

---

(13) Si deve pertanto ritenere che le Pubbliche Amministrazioni possano continuare a stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa seguendo la disciplina precedente (articolo 409 del c.p.c.), anche se indicazioni di segno contrario sono presenti nel disegno di legge finanziaria 2004.

(14) Va tuttavia notato che già con il decreto legislativo n. 66 del 2003 di recepimento della direttiva n. 103/1994, in materia di orario di lavoro, si erano colte alcune anticipazioni.

Alla luce di tali previsioni si può infatti ipotizzare che l'esclusione delle Pubbliche Amministrazioni dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 276 sia anche riconducibile alla volontà, e dunque alle pressioni in tal senso esercitate, di garantire il perpetuarsi di un rapporto specifico tra sindacati del pubblico impiego e Ministro della funzione pubblica; rapporto visto come garanzia di salvaguardia di specificità proprie del pubblico impiego.

È in ogni caso a tutti chiaro come non sia possibile pensare che la disciplina introdotta, seppure direttamente non applicabile, non abbia effetti nel comparto pubblico. È infatti difficile immaginare che, in particolare laddove il decreto abbia apportato evidenti elementi di garanzia a favore dei lavoratori, non assisteremo alla tendenza ad estendere le garanzie stesse anche con riferimento alla Pubblica Amministrazione. Di ciò del resto era consapevole anche il legislatore delegato laddove, al comma 8, ha previsto che il Ministro per la funzione pubblica convochi le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti all'entrata in vigore del decreto legislativo entro 6 mesi anche ai fini dell'eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia. A cosa porterà il confronto è difficile anticiparlo.

Sembra lo stesso probabile che un'anticipazione degli effetti più innovativi della nuova disciplina avvenga in sede di prossima contrattazione collettiva, salvo poi prevedere un'adeguata cornice normativa di garanzia.

Solo apparentemente più difficile, a fronte delle considerazioni appena riportate, risulta individuare la *ratio* sottesa alle singole previsioni di cui al comma 9 che espressamente si riferiscono alle Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, ai sensi di tale comma, si dispone che la disciplina della somministrazione trovi applicazione nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni per quanto attiene la sola somministrazione di lavoro a tempo determinato. Alle motivazioni di tale previsione si risale considerando che, attesa la volontà di abrogare gli articoli da 1 a 11 della legge n. 196 del 1997, di disciplina del lavoro interinale, occorre assicurare la massima continuità possibile dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni che fruivano di tale tipologia contrattuale. A questo fine si è così prevista, per il settore pubblico, l'applicabilità della sola nuova disciplina della somministrazione a tempo determinato e ciò considerato che la stessa ricalca fundamentalmente la disciplina del lavoro interinale. In ogni caso, si è avuto cura di escludere la Pubblica



Amministrazione dall'applicazione dell'articolo 27 del decreto, ai sensi del quale quando la somministrazione di lavoro avviene al di fuori dei limiti e delle condizioni imposte, il lavoratore può chiedere, mediante ricorso giudiziale la costituzione di un rapporto di lavoro dipendente, con effetto dall'inizio della somministrazione.

La precisazione, invece, relativa all'applicabilità della disciplina vigente alla data d'entrata in vigore del decreto in materia di contratti di formazione e lavoro esclusivamente per la Pubblica Amministrazione, da un lato, rende evidente come a differenza di quanto dettato per i contratti d'apprendistato non sia previsto, per i privati, alcun periodo transitorio durante il quale applicare la normativa precedente e, dall'altro, vale ad escludere, anche con riferimento alle Pubbliche Amministrazioni, l'applicabilità di quei benefici economici oggetto di rilievi in sede comunitaria (giovani da 18 a 29 anni).

Da ultimo, la previsione che espressamente estende alle Pubbliche Amministrazioni le sanzioni amministrative di cui all'articolo 19 relative alle comunicazioni ed agli adempimenti legati al collocamento risponde alla necessità di evitare pericolosi vuoti normativi. Infatti, le sanzioni in parola — dettate nel decreto sulla scorta di uno specifico criterio di delega — colmano una grave lacuna del decreto legislativo n. 297 del 2002 che, nel riformare il collocamento e dunque gli adempimenti allo stesso connessi, non aveva per carenza di indicazioni nella legge delega n. 144 del 1999, potuto prevedere alcuna sanzione. Tenuto conto della necessità di assicurare un'integrale applicazione della riforma del collocamento nei confronti di tutti i soggetti pubblici o privati, il legislatore delegato ha dunque previsto espressamente che le sanzioni in parola si applichino anche alle Pubbliche Amministrazioni <sup>(15)</sup>.

*d) Disposizioni varie:* a tutt'altro genere di valutazioni si presta il disposto di cui al comma 10. La norma è diretta a valorizzare, anche ai fini della lotta al lavoro sommerso, il ruolo delle casse edili in particolare ai fini dell'accertamento della regolarità contributiva delle imprese chiamate a svolgere lavori edili. Con la modifica dell'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, si prevede che il committente sia tenuto a richiedere un certificato di regolarità contributiva che potrà essere rilasciato anche dalle predette casse edili le quali, previa stipula di una convenzione con l'INPS e l'INAIL, po-

---

<sup>(15)</sup> In definitiva, si può sostenere che tale previsione, unitamente a quelle precedenti, rappresenti una motivata eccezione che, in quanto tale, non inficia la regola della generale inapplicabilità del decreto alle Amministrazioni Pubbliche.

tranno rilasciare un documento unico di regolarità contributiva. La disposizione si colloca pertanto all'interno di un'indicazione di fondo del decreto legislativo rivolta alla valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, i quali, secondo quanto indica la relazione che accompagna il provvedimento delegato, possono contribuire a modernizzare, stabilizzandolo, il sistema di relazioni industriali, espletando, a beneficio di una complessiva regolarizzazione del mercato del lavoro, funzioni di mutualizzazione rispetto ad obblighi del datore di lavoro oltre che di tipo autorizzativo e certificatorio.

Il comma 11 detta invece una norma interpretativa grazie alla quale si chiarisce che l'abrogazione per opera dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 297/2002, della disciplina dei compiti della Commissione regionale per l'impiego di cui all'articolo 5 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, non si deve intendere riferita alle regioni a Statuto speciale per le quali non sia effettivamente avvenuto il trasferimento delle funzioni in materia di lavoro ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469; decreto quest'ultimo che ha disciplinato il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e compiti in materia di collocamento e politiche attive del lavoro. Invero a tale conclusione poteva giungersi anche per via interpretativa se si considera che per le regioni a statuto speciale e per le province Autonome, ai sensi dell'articolo 9 del citato decreto legislativo n. 469/1997, il trasferimento delle funzioni in materia di lavoro doveva essere disposto attraverso apposite norme di attuazione, com'è in effetti avvenuto per le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta con i decreti legislativi 10 aprile 2001, n. 180 e n. 183. Entrambi i decreti hanno però demandato, analogamente a quanto previsto per le regioni a Statuto ordinario, ad una successiva legge regionale la disciplina dell'organizzazione amministrativa, le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, al tempo stesso prevedendo, ed è questo l'elemento di rilievo, che solo a decorrere dalla data di attuazione della legge regionale medesima, fossero soppressi gli organi collegiali e periferici del mercato del lavoro e, tra questi, dunque, la Commissione regionale per l'impiego. Pertanto, rilevato che le regioni sopra indicate non avevano emanato alla data di adozione del decreto legislativo n. 297 la legge regionale di organizzazione del sistema regionale per l'impiego <sup>(16)</sup>, l'abrogazione in esame non poteva in ogni modo intendersi riferita a tali regioni, avendo

---

<sup>(16)</sup> Nel caso della Valle d'Aosta la disciplina regionale è stata adottata ma la soppressione degli uffici statali, e così il passaggio delle funzioni, è rinviata all'individuazione ed al trasferimento delle risorse statali.

la stessa chiaramente come destinatari le sole regioni per le quali il conferimento di funzioni statali era effettivamente avvenuto. Inoltre ai fini della tesi, poi oggetto della norma interpretativa, assumeva peso anche la natura dei decreti legislativi di attuazione degli statuti delle Regioni a Statuto speciale della Sardegna e della Valle d'Aosta, in quanto fonti cui è riservata, in via tendenzialmente esclusiva, la disciplina della materia presa in considerazione.

Il successivo comma 12 interviene per chiarire il carattere sperimentale di alcune specifiche disposizioni del decreto quali quelle di cui agli articoli 13 (misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato), 14 (cooperative sociali ed inserimento dei lavoratori svantaggiati), 34, comma 2 (casi di ammissibilità di ricorso al lavoro intermittente), di cui al Titolo III (somministrazione, appalto di servizi e distacco) e di cui al Titolo VII, Capo II (prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti) e Titolo VIII (procedure di certificazione). Connessa al carattere sperimentale di tali pur rilevanti contenuti del provvedimento, è la previsione di un meccanismo di verifica degli effetti delle disposizioni stesse. Si dispone, infatti, che, decorsi diciotto mesi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali proceda alla verifica stessa, sulla base delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17, con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale allo scopo di riferirne in Parlamento entro tre mesi ai fini della valutazione della loro ulteriore vigenza. Al di là della formulazione letterale della disposizione che non appare del tutto lineare, risulta evidente come si voglia rendere partecipi le parti sociali della verifica degli effetti delle norme in esame.

Di diverso tenore è poi la disposizione di cui al comma 13, ai sensi della quale entro i 5 giorni successivi alla data di entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le parti sociali al fine di verificare la possibilità di affidare ad uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva. Tale disposizione, introdotta nel decreto in occasione dell'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri, in quanto oggetto di una precisa indicazione contenuta in entrambi i pareri parlamentari, apre differenti possibili scenari interpretativi, ferma comunque restando l'urgenza, risultante dall'estrema brevità del termine per la convocazione, avvertita dal legislatore delegato di provvedere al più presto alla definitiva implementazione della normativa

introdotta. Si diceva di più scenari perché l'affidamento ad accordi interconfederali della gestione della messa a regime delle disposizioni del decreto è non solo eventuale, essendo conseguente al preliminare confronto di cui si è appena detto, ma anche al momento indefinito nella sua portata. Ciò che rileva è ancora una volta la valorizzazione del ruolo della contrattazione collettiva.

Di ben altro oggetto è, infine, l'ultima disposizione dell'articolo 86, dettata per assicurare la tenuta del provvedimento dal punto di vista economico finanziario. Il decreto n. 276 dovrebbe comportare, secondo le indicazioni del Governo, un effetto neutro per la finanza pubblica, con un bilanciamento quindi tra le misure che comportano nuovi oneri e quelle che viceversa assicurano un risparmio. Tuttavia, per effetto delle norme di contabilità generale dello Stato di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, modificate, da ultimo, con il decreto legge 6 settembre 2002, n. 194, ogni previsione di spesa connessa all'introduzione di diritti soggettivi, richiede l'introduzione, a prescindere dalla stima del Governo, di una clausola di salvaguardia ovvero di una copertura per la compensazione degli eventuali oneri che eccedano le previsioni di spesa. Pertanto, al fine di rispondere a tale precisa disposizione normativa si è previsto, innanzitutto, un meccanismo di monitoraggio ad opera dell'INPS che baderà a comunicare i risultati sia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che al Ministero dell'economia e delle finanze anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11 *ter*, comma 7, della citata legge n. 468/78 <sup>(17)</sup> ovvero delle misure correttive da assumere ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lett. *i quater* della medesima legge (da inserire dunque nella legge finanziaria).

Si è poi previsto che alle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni si provvederà mediante corrispondente rideterminazione degli interventi posti a carico del fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. Invero, va rilevato che a fronte delle previsioni di spesa accuratamente svolte dal Governo, vistate dalla Ragioneria Generale dello Stato, è forte il convincimento che dal provvedimento deriverà, se non un risparmio di spesa quanto meno un'invarianza degli oneri e che, in ogni caso, molto difficilmente si potrà arrivare ad una rideterminazione degli interventi a carico del fondo anzidetto; rideterminazione che non potrebbe che

---

<sup>(17)</sup> Ai sensi di tale disposizione il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce al Parlamento degli scostamenti ed assume le conseguenti iniziative legislative.

avere un carattere temporaneo, limitato al periodo strettamente necessario all'adozione dei predetti provvedimenti correttivi.

### **3. Le abrogazioni: a) contenuti e limiti dell'articolo 85; b) singole disposizioni abrogate.**

a) *Contenuti e limiti dell'articolo 85*: la disciplina delle abrogazioni <sup>(18)</sup> è contenuta all'articolo 85 del decreto. Tale articolo si compone di due commi di cui il primo articolato in più lettere che individuano puntualmente le singole disposizioni abrogate rispettivamente concernenti la disciplina dell'apprendistato, dei contratti di formazione lavoro, della somministrazione e del lavoro interinale.

Una notazione a parte va invece dedicata alla lett. i), del comma 1, che prevede l'abrogazione di tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili. A tal riguardo, molti, come già in occasione di precedenti provvedimenti normativi delegati tra i quali il decreto legislativo n. 66 del 2003, hanno evidenziato che buona regola di tecnica normativa imporrebbe che ogni provvedimento normativo indicasse espressamente quali sono le disposizioni abrogate, consentendo in tal modo all'interprete un'immediata consapevolezza delle norme effettivamente applicabili in materia. Nel caso del decreto legislativo 10 settembre 2003, in particolare, tali esigenze risultavano anche dalla legge n. 30 del 2003 che tra i criteri di delega per la revisione dei servizi per l'impiego nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro prevedeva, per l'appunto, quello che specificamente invitava all'abrogazione espressa delle norme direttamente o indirettamente incompatibili con la nuova disciplina. Del resto, anche la grande portata innovativa della disciplina introdotta a fronte del ridotto numero di disposizioni abrogate, potrebbe ragionevolmente far sorgere il sospetto di uno scarso interesse da parte del legislatore delegato al profilo abrogativo. Tuttavia va al riguardo precisato che se è vero che l'esplicita previsione delle norme abrogate evita all'interprete e, dunque, all'operatore molti dubbi ed ambiguità è anche vero che impone tempi di riflessione spesso non compatibili con i tempi propri delle deleghe legislative. Si consideri, infatti, che i provvedimenti delegati, come nel caso del decreto n. 276, subiscono numerose modificazioni in corso d'opera per cui il rischio

---

(18) Su cui cfr. anche i contributi raccolti nella Parte III, Sez. (A).

che a seguito di una modifica del testo non consegua più la necessità di un'abrogazione ma, al contrario, sia necessario assicurare la vigenza della normativa esistente, è elevato. Per cui può risultare più opportuno procedere con un'abrogazione implicita richiamando così uno dei principi fondamentali che regolano i rapporti tra le leggi.

Ma al di là di questo va tenuto conto di un altro fattore che specificamente ha inciso per l'apprendistato e il contratto di formazione lavoro, sulla cui disciplina maggiormente si sarebbe potuto intervenire in termini abrogativi. Ci si riferisce a quelle previsioni del decreto n. 276 che assicurano la vigenza della disciplina antecedente dei contratti appena citati, seppure con un profilo temporale o soggettivo ridotto: nel caso dell'apprendistato, limitatamente al periodo occorrente per il completamento della nuova disciplina e, nel caso dei contratti di formazione lavoro <sup>(19)</sup>, limitatamente alla Pubblica Amministrazione a proposito della quale continua ad applicarsi la vecchia disciplina. Che non si possa prevedere un'abrogazione con effetti limitati, è principio oramai consolidato e, così, per i predetti istituti non si poteva effettivamente procedere ad altre abrogazioni rispetto a quelle previste; le sole, queste ultime, riferite a profili che il legislatore ha ritenuto inequivocabilmente, per tutti e sin dalla data di entrata in vigore del provvedimento, di abrogare <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> Un aspetto particolarmente delicato è rappresentato dal margine di tempo occorrente per far decollare la disciplina dell'apprendistato, che nelle intenzioni del legislatore delegante e, pertanto, di quello delegato, costituirà l'istituto diretto a favorire l'occupazione giovanile in sostituzione dei contratti di formazione lavoro; tali contratti, anche per il venir meno degli incentivi espressamente previsti per i giovani, saranno, infatti, rivolti al reinserimento dei soggetti più deboli. Si diceva un aspetto delicato perché investe anche la sorte dei contratti di formazione lavoro già approvati dagli organi preposti e tuttavia non eseguiti alla data di entrata in vigore del decreto. Perché a tali ultimi contratti si riconosca la possibilità di un'applicazione della disciplina precedente, tenuto conto dell'avvenuta autorizzazione alla stipula, occorre tuttavia un avviso in tal senso favorevole del Ministero dell'economia e delle finanze o un'apposita disposizione legislativa. Infatti, la scelta di accedere a tale tesi, ha conseguenze di carattere finanziario, visto che i contratti in parola potrebbero continuar a beneficiare (anche se riguardanti giovani dai 18 ai 29 anni) delle agevolazioni oggi non più previste.

<sup>(20)</sup> In assenza del vincolo si sarebbe potuto prevedere un'abrogazione espressa, per l'apprendistato, degli articoli 1, 4, 5, 6, 7, 10, 11, in limitatissima parte, 14, 16, 17 e 18 della legge n. 25 del 1955 o anche dell'articolo 2 della legge 27 giugno 1961, n. 551 o ancora dell'articolo 16, comma 1, in parte, e comma 2, della legge n. 196/1997; analogamente, per i contratti di formazione lavoro, dell'articolo 3, quasi completamente, del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, o dell'articolo 8, commi da 5 a 8, della legge 29

*b) Singole disposizioni abrogate:* procedendo in ogni modo alla disamina dell'articolo in commento, si fa presente che, ai sensi del comma 1, la lett. *a)* abroga l'articolo 27 della legge 23 aprile 1949, n. 264, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati; una legge molto risalente nel tempo e, di recente, in gran parte abrogata per effetto del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. Tale ultimo decreto nel far venir meno le liste di collocamento ha innovato profondamente le regole di assunzione dei lavoratori ed ha, pertanto, soppresso la disciplina al riguardo dettata ai Titoli I e II <sup>(21)</sup> della citata legge n. 264 ad eccezione di alcune specifiche disposizioni tra le quali l'articolo 21, comma 1, concernente le comunicazioni cui è tenuto il datore di lavoro in caso di cessazione del rapporto di lavoro, e l'articolo 27, che ora si abroga. Tale ultimo articolo dettava le sanzioni, di carattere penale, per l'esercizio illecito della somministrazione, prevedendo la pena dell'ammenda da un milione a 5 milioni di vecchie lire, con il sequestro del mezzo trasportato se utilizzato a tal fine. Si prevedeva inoltre, in caso di scopo di lucro, la pena dell'arresto fino a 6 mesi e l'ammenda aumentata fino al triplo. Il comma 3, invece, sanzionava i casi di omissione dell'adempimento di cui al citato articolo 21 con la comminazione di una sanzione amministrativa da 100 mila a 300 mila vecchie lire per ogni lavoratore interessato. L'abrogazione di tali specifiche sanzioni trova ragione nella circostanza che, in luogo della vecchia disciplina, il decreto n. 276 è intervenuto dettando nuove sanzioni, rispettivamente penali ed amministrative, agli articoli 18 e 19.

La lett. *b)* detta invece l'abrogazione di due norme, entrambe concernenti l'apprendistato: l'articolo 2, comma 2 e l'articolo 3 della legge 19 gennaio 1955, n. 25. Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, appena citato, si prevedeva l'obbligo del datore di lavoro di ottenere per le assunzioni con contratto di apprendistato una preventiva autorizzazione da parte degli uffici periferici del Ministero del lavoro. L'abrogazione di tale disposizione non va letta nel senso di una minore attenzione ai controlli sul corretto utilizzo di tale istituto, atteso che la stessa rappresenta solo la presa d'atto degli effettivi contenuti di un adempimento, per un verso, fortemente limitativo per l'attività delle

---

dicembre 1990, n. 407 o, infine, dell'articolo 16 del decreto legge n. 299 del 16 maggio 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994 n. 451.

<sup>(21)</sup> Non si è potuto provvedere all'integrale abrogazione della legge del 1949 poiché reca alcune disposizioni ancora attuali in materia di sostegno al reddito.

imprese e, per un altro, non necessario, tenuto conto dell'esistenza di altri controlli in corso di efficacia dei contratti e della possibilità che siano le parti sociali a regolare i casi di ricorso a tale istituto. La seconda disposizione che imponeva a chi intendesse essere assunto come apprendista, l'obbligo di iscriversi in apposite liste di collocamento e, al datore di lavoro, che intendesse assumere apprendisti, l'obbligo (con la previsione di una piccola percentuale di richieste nominative) di rivolgersi al collocamento, non aveva invero più ragion d'essere alla luce della nuova disciplina che il citato decreto legislativo n. 297 del 2002 ha dettato in materia ed a cui già si è fatto cenno.

L'abrogazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi, oltre che rispondere ad un preciso criterio di delega dettato dalla legge n. 30/2003, consegue all'introduzione della nuova disciplina della somministrazione di manodopera. La disciplina che dettava il divieto di appalto, avente ad oggetto l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante l'impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, deve infatti ora intendersi superata dalla nuova disciplina della somministrazione e dell'intermediazione che assicura adeguate tutele non trascurando la repressione degli illeciti<sup>(22)</sup>. Va altresì notato come, in stretta relazione con l'abrogazione della normativa sopra citata, risulti altresì la nuova regolamentazione di cui all'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo che analiticamente individua le condizioni al ricorrere delle quali si configura un appalto di servizi.

Proseguendo nell'esposizione delle singole abrogazioni, quella di cui alla lett. *d*) concerne l'articolo 21, comma 3, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, che prevedeva per gli artigiani la possibilità di assunzione nominativa. Tale disposizione risultava superata dal nuovo sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro che si basa, quasi unicamente, sulle assunzioni dirette<sup>(23)</sup>.

Di tutt'altro oggetto, essendo relativi alle comunicazioni cui è tenuto il datore di lavoro, sono gli articoli 9 *bis*, comma 3 e 9 *quater*, commi 4

---

<sup>(22)</sup> All'articolo 19 del decreto legislativo sono dettate sanzioni di altrettanto peso rispetto a quelle previste dalle citate leggi n. 264 e n. 1369.

<sup>(23)</sup> Salvo limitate eccezioni tra cui quelle della gente di mare, dei disabili e della gente dello spettacolo.



e 18<sup>(24)</sup>, del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, abrogati ai sensi della lett. e) alla luce della nuova disciplina di cui al decreto legislativo n. 297, più volte citato. In particolare: l'articolo 9 *bis* (disposizioni materia di collocamento), al comma 3, prevedeva, tra l'altro, l'obbligo per il datore di lavoro di consegnare al lavoratore, all'atto dell'assunzione una dichiarazione sottoscritta contenente i dati della registrazione effettuata sul libro matricola in uso; i commi abrogati dell'articolo 9 *quater*, per un verso, imponevano al datore di lavoro agricolo la tenuta di fogli a lettura ottica della sezione paga e matricola del registro d'impresa e la comunicazione degli stessi all'INPS, nonché alla sezione circoscrizionale per l'impiego ed al lavoratore, per un altro, fissavano le sanzioni, da 500 mila a 3 milioni di vecchie lire, per l'omissione della comunicazione.

L'abrogazione degli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, norme in materia di promozione dell'occupazione, consegue all'introduzione della nuova regolamentazione della somministrazione di lavoro di cui al Titolo III del decreto n. 276.

Il comma 3<sup>(25)</sup>, dell'articolo 4 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72, prevedeva invece il rilascio da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un attestato di equivalenza, del provvedimento sulla scorta del quale le imprese fornitrici di lavoro temporaneo, stabilite in uno Stato membro diverso dall'Italia, operavano nello Stato di appartenenza. La disposizione, peraltro non esattamente in linea con i principi del libero mercato per gli ostacoli posti alla libertà di impresa, era di complicatissima attuazione.

L'articolo 3 del DPR 7 luglio 2000, n. 442, abrogato ai sensi della lett. b), dettava una disciplina concernente il trattamento dei dati personali incompatibile con la nuova disciplina introdotta al riguardo dal decreto n. 276.

In relazione, infine, al comma 2 dell'articolo 85, ci si può limitare ad osservare come lo stesso disponga la soppressione dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61<sup>(26)</sup>, facendo così venir meno l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare agli uffici periferici

---

(24) Il comma 18 è abrogato limitatamente alla violazione degli obblighi di comunicazione.

(25) Il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72, reca l'attuazione della direttiva 96/71/CE in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

(26) Esattamente sono state abrogate le parole da: « Il datore di lavoro » fino a: « dello stesso ».

del Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'assunzione a tempo parziale entro trenta giorni dall'assunzione stessa. Si trattava in effetti di un adempimento pressoché inutile e pesantemente sanzionato.

#### **4. Considerazioni conclusive: una riforma da completare.**

È chiaro che non tutta la disciplina di attuazione o transitoria è demandata all'autonomia collettiva <sup>(27)</sup> né tutte le disposizioni pongono specifici problemi di periodo transitorio. Resta comunque che il decreto prevede non solo oltre 40 rinvii alla contrattazione, ma anche numerosi provvedimenti ministeriali. Per ricordare solo i principali va fatto cenno alla disciplina necessaria per la creazione dell'albo delle agenzie abilitate all'incontro domanda-offerta di lavoro; ai criteri per l'effettiva attivazione della borsa continua nazionale del lavoro ovvero per la definizione degli standard tecnici e flussi informativi di scambio tra i sistemi; oppure per i fondi per la formazione ed integrazione del reddito, alimentati con i contributi dei soggetti autorizzati alla somministrazione; oppure ancora per le certificazioni e, in particolare, per le buone pratiche per l'individuazione di clausole indisponibili, oppure, infine, per il codice di buone pratiche per la distinzione tra appalto e interposizione illecita.

In buona sostanza, la disciplina introdotta dal provvedimento non è, e non voleva essere, definitivamente compiuta ma va integrata dalla contrattazione collettiva, dalla disciplina regionale e dai provvedimenti amministrativi attuativi. E tutto ciò in continuità con l'atteggiamento seguito dal Governo sin dalle prime fasi di elaborazione di questa riforma che, nata sulla base di indicazioni comunitarie, è stata oggetto di confronto continuo con le parti sociali e gli enti locali. Certo però è che la volontà dell'Amministrazione è quella di arrivare alla messa a regime del provvedimento in tempi rapidissimi.

---

<sup>(27)</sup> Taluno ha rilevato, in chiave critica, che anche la precedente disciplina faceva ampio ricorso all'autonomia collettiva definendo tuttavia maggiori limiti e cornici di garanzia a tutela dei lavoratori.

## 2.

### DECRETO LEGISLATIVO 10 SETTEMBRE 2003, N. 276: IL QUADRO DELLE ABROGAZIONI

ENZO DE FUSCO

SOMMARIO: 1. Le abrogazione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276/2003. — 2. La scomparsa dei contratti di formazione lavoro. — 3. Articolo 27 della legge 23 ottobre 1949, n. 264. — 4. Articolo 2, comma 2, e l'articolo 3 della legge 19 gennaio 1955, n. 25; articolo 21, comma 3 della legge 28 febbraio 1987, n. 56. — 5. Legge 23 ottobre 1960, n. 1369. — 6. Articoli 9 *bis*, comma 3 e 9 *quater*, commi 4 e 18 del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito con modificazioni nella legge 28 novembre 1996, n. 608. — 7. Articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196. — 8. Articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72. — 9. Articolo 3 del DPR n. 442 del 2000. — 10. Articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61.

#### **1. Le abrogazioni del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276/2003.**

Uno degli aspetti più importanti che in genere riguardano una riforma legislativa attiene all'individuazione delle disposizioni che devono essere abrogate, in quanto superate o incompatibili con il nuovo quadro giuridico.

Anche la riforma del mercato del lavoro dunque, disciplinata con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 in attuazione della legge n. 30/2003, ha previsto, nell'articolo 85, l'elenco delle disposizioni abrogate a partire dal 24 ottobre 2003, data di entrata in vigore della riforma.

Il citato articolo 85 tuttavia, oltre a prevedere l'abrogazione espressa di talune disposizioni, contiene anche una norma di abrogazione generale di « tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con il presente decreto » (comma 1, lett. *i*).

Preliminarmente, non si può fare a meno di evidenziare che la tecnica utilizzata dal legislatore, prevedendo appunto una norma abrogativa così ampia, non può che alimentare incertezze tra gli operatori

circa l'individuazione puntuale delle norme effettivamente non più in vigore. Ad ogni modo non è la prima volta che il legislatore utilizza una disposizione generica per abrogare talune norme dell'ordinamento nazionale ed anche in quelle occasioni aziende e professionisti hanno vissuto il medesimo clima di incertezza.

Ci si riferisce in particolare al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, pubblicato sul Supplemento Ordinario n. 61 della *GU* n. 87 del 14 aprile 2003, emanato in attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Anche in quella occasione infatti, fece molto discutere (e probabilmente molto farà ancora discutere), l'articolo 19, comma 2, il quale ha disposto in modo generico che « dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo sono abrogate tutte le disposizioni legislative e regolamentari nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo, salve le disposizioni espressamente richiamate e le disposizioni aventi carattere sanzionatorie ».

Con riferimento a questa disposizione non è stato ancora chiarito se risulta abrogato il contributo aggiuntivo di cui all'articolo 2, comma 19 della legge n. 549/1995, dovuto dalle aziende al verificarsi di determinate condizioni sulle ore di lavoro straordinario.

Sul punto infatti, vi sono alcuni commentatori che sostengono la natura previdenziale della norma e in quanto tale, sfuggirebbe dall'ambito applicativo della previsione di abrogazione.

Altri commentatori, invece, più propriamente sostengono che la citata disposizione abbia carattere sanzionatorio con l'obiettivo di disincentivare il ricorso al lavoro straordinario. Norma, quindi, attratta nella materia più ampia del lavoro straordinario e pertanto abrogata dal decreto legislativo n. 66/2003.

Risulta altresì dubbia l'abrogazione dell'articolo 54 della legge n. 626/1994 che dispone l'obbligo per le aziende di far osservare ai videoterminalisti una pausa di quindici minuti ogni 4 ore di lavoro.

Il dubbio nasce dal fatto che l'articolo 8 del decreto legislativo n. 66/2003 riscrive le norme sull'osservazione delle pause durante il lavoro senza riprodurre questa specifica previsione.

Questi sono solo alcuni esempi di incertezza che una generica previsione di abrogazione provoca alle aziende e ai professionisti che quotidianamente si trovano a dover attuare le norme.

Va da sé poi che la tecnica di « abrogazione generica », oltre a creare incertezza, ha come inevitabile conseguenza quella di alimentare

un contenzioso che forse si eviterebbe con un maggiore coraggio da parte del legislatore.

Per completezza si deve osservare che l'estensore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, almeno nelle intenzioni iniziali, non voleva ripetere la stessa tecnica abrogativa del passato. Infatti, nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 giugno 2003, l'articolo 85 conteneva esclusivamente un elenco dettagliato di norme espressamente abrogate mentre nel testo definitivo approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 luglio 2003 veniva aggiunta anche la previsione generica secondo cui sono abrogate « tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con il presente decreto ».

Una ulteriore considerazione da farsi è che quest'ultima norma appare ancora più incerta rispetto a quella già fortemente discussa in materia di orario di lavoro.

Infatti, l'articolo 19 comma 2 del decreto legislativo n. 66/2003 dispone l'abrogazione di tutte le disposizioni legislative e regolamentari « nella materia disciplinata » dal decreto legislativo medesimo.

La previsione contenuta nel predetto articolo 85 invece, sembrerebbe essere ancora più ampia rispetto alla precedente laddove prevede che l'abrogazione interessi tutte le disposizioni legislative e regolamentari « incompatibili » con il presente decreto.

Non sarà facile, tenuto conto della portata delle disposizioni contenute nel decreto legislativo in commento individuare, nella miriade di norme che compongono il nostro ordinamento giuslavoristico, quelle che risultano « incompatibili » con le nuove previsioni.

È opportuno dunque, che in via amministrativa il Ministero del lavoro fornisca una puntuale elencazione delle disposizioni incompatibili con la riforma.

Le norme espressamente abrogate dal legislatore e contenute nel citato articolo 85 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono:

- l'articolo 27 della legge 23 ottobre 1949, n. 264;
- l'articolo 2, comma 2, e l'articolo 3 della legge 19 gennaio 1955, n. 25;
- la legge 23 ottobre 1960, n. 1369;
- l'articolo 21, comma 3 della legge 28 febbraio 1987, n. 56
- gli articoli 9 *bis*, comma 3 e 9 *quater*, commi 4 e 18, quest'ultimo limitatamente alla violazione degli obblighi di comunicazione, del

decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito con modificazioni nella legge 28 novembre 1996, n. 608;

— gli articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196;

— l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72;

— l'articolo 3 del DPR n. 442 del 2000;

Prima di passare all'esame delle singole disposizioni non più in vigore è opportuno soffermarci sull'impossibilità, a partire dal 24 ottobre 2003, di stipulare nel settore privato contratti di formazione e lavoro.

## **2. La scomparsa dei contratti di formazione lavoro.**

Già da tempo era stata annunciata la scomparsa della disciplina dei contratti di formazione e lavoro. La stessa relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo licenziato il 6 giugno 2003, preannunciava che « Il contratto di formazione lavoro è sostituito dal contratto di inserimento ».

Ciò nonostante, nel testo del provvedimento non era presente alcuna norma che sancisse la definitiva scomparsa di questo (seppure criticato in ambito europeo) importante contratto di lavoro.

Nella versione definitiva del provvedimento, approvata dal Consiglio dei Ministri il 31 luglio 2003, invece, è stata apportata una modifica all'articolo 86, comma 9, in base alla quale « La vigente disciplina in materia di contratti di formazione e lavoro, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 59, comma 3, trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione ».

Inevitabilmente dunque, questa norma è destinata a cambiare sensibilmente le scelte aziendali, dopo che per quasi 20 anni i contratti di formazione e lavoro hanno dominato la scena giuslavoristica del nostro Paese.

Con riferimento alla tecnica legislativa adottata va segnalato che non si tratta né di una abrogazione né di una modifica espressa della legge n. 863/1984. Trattasi, invece, di una modifica implicita dei soggetti (datori di lavoro) che possono stipulare questo contratto di lavoro, limitandolo al solo settore della Pubblica Amministrazione.

Come detto in precedenza, l'erede del contratto di formazione e lavoro è il nuovo contratto di inserimento che, tuttavia, non potrà essere applicato immediatamente, dal momento che i contratti collettivi dovranno prima stabilire le modalità di definizione del piano indivi-

duale di inserimento, condizione essenziale per l'assunzioni del lavoratore con questa nuova tipologia contrattuale.

Inevitabilmente dunque, si creerà un periodo di « vuoto » normativo, nel passaggio tra la vecchia e la nuova disciplina, nel quale le aziende non potranno applicare né l'uno né l'altro istituto contrattuale.

Questo periodo peraltro, potrebbe durare fino a 9 mesi dal momento che l'articolo 55, comma 3, del decreto legislativo dispone che qualora, entro 5 mesi dalla data di entrata in vigore della norma non sia intervenuta la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i 4 mesi successivi », il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento.

Con riferimento agli incentivi economici, l'articolo 86, comma 9, del decreto legislativo n. 276/2003, con l'inciso « fatto salvo quanto previsto dall'articolo 59, comma 3 », ha voluto mantenere in vigore i vigenti incentivi previsti in materia di contratti formazione e lavoro, si ritiene almeno fino a quando non verrà attuata la riforma del sistema delle agevolazioni da tempo annunciata. Questa disposizione si giustifica per la necessità di creare una continuità nel riconoscimento delle agevolazioni con il nuovo contratto di inserimento che, al contrario, ne sarebbe rimasto sprovvisto.

È evidente che, nel periodo in cui non sarà possibile né stipulare i contratti di formazione lavoro né i contratti di inserimento, le aziende non potranno fruire neanche degli incentivi economici.

Il decreto legislativo n. 276/2003 non prevede uno specifico regime transitorio circa i contratti di formazione e lavoro che risultino stipulati al 24 ottobre 2003, data di entrata in vigore delle nuove disposizioni. Sul punto, tuttavia, è ragionevole ritenere che essi conserveranno la loro efficacia fino alla scadenza.

Si potrebbe verificare inoltre, alla citata data del 24 ottobre, che le aziende siano in possesso di autorizzazioni per l'assunzione di lavoratori con contratto di formazione e lavoro rilasciate dalle competenti Commissioni regionali per l'impiego e non ancora utilizzate.

Sul punto si ritiene che dette autorizzazioni siano valide per avviare nuovi rapporti di formazione e lavoro anche dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Infine, come già detto in precedenza, il più volte citato articolo 86, comma 9, del decreto legislativo n. 276/2003 fa salva la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di continuare ad applicare le vigenti disposizioni in materia di contratto di formazione e lavoro. La giustificazione risiede nel fatto che per espressa previsione della legge delega n. 30/2003, il nuovo contratto di inserimento non trova applicazione per questo settore.

Con riferimento alla definizione di Pubblica Amministrazione si deve fare riferimento all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 (Testo Unico per il pubblico impiego), così come modificato dalla legge n. 145/2002, secondo cui esse sono « tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ».

Passiamo ora all'esame delle singole disposizioni che, in base all'articolo 85 del decreto legislativo n. 276/2003, non risultano più in vigore dal 24 ottobre 2003.

### **3. Articolo 27 della legge 23 ottobre 1949, n. 264.**

La disposizione in esame stabilisce le sanzioni penali e amministrative in materia di collocamento.

In particolare, la norma recita « 1. Chiunque esercita la mediazione, in violazione delle norme della presente legge è punito con l'ammenda da lire un milione a lire cinque milioni, con il conseguente sequestro del mezzo di trasporto se adoperato a questo fine. Se vi è scopo di lucro, la pena è dell'arresto fino a sei mesi e l'ammenda è aumentata fino al triplo.

2. I datori di lavoro che non assumono per il tramite degli Uffici di collocamento i lavoratori, sono soggetti al pagamento della sanzione amministrativa da lire cinquecentomila a lire tre milioni per ogni lavoratore interessato.

3. I datori di lavoro che non comunicano alla Commissione circo-



scrizionale per l'impiego, nei termini di cui all'articolo 21, primo comma, la cessazione del rapporto di lavoro sono soggetti al pagamento della sanzione amministrativa da lire centomila a lire trecentomila per ogni lavoratore interessato ».

Il testo dell'articolo sopra riportato è stato modificato dall'articolo 26 della legge n. 56/1987 che ha provveduto ad inasprire la misura delle sanzioni ivi previste.

Il processo di abrogazione di questa previsione è stato avviato già con l'articolo 8, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 il quale ha provveduto ad eliminare il comma 2.

Ora, il decreto legislativo n. 276/2003 abroga anche i rimanenti commi 1 e 3 e sostituisce di fatto l'intera disposizione con gli articoli 18 e 19 che regolamentano in modo organico il regime sanzionatorio in tema di collocamento, rispettivamente, in materia penale e in materia amministrativa.

#### **4. Articolo 2, comma 2, e l'articolo 3 della legge 19 gennaio 1955, n. 25; articolo 21, comma 3 della legge 28 febbraio 1987, n. 56.**

L'articolo 2, comma 2 della legge 19 gennaio 1955, n. 25 prevede che « per instaurare un rapporto d'apprendistato, il datore di lavoro deve ottenere l'autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro territorialmente competente, cui dovrà precisare le condizioni della prestazione richiesta agli apprendisti, il genere di addestramento al quale saranno adibiti e la qualifica che essi potranno conseguire al termine del rapporto ».

La disposizione, introdotta nella legge n. 25/1955 dall'articolo 1 della legge 2 aprile 1968, n. 424, abroga dunque, nell'ottica della semplificazione degli adempimenti amministrativi, la necessaria autorizzazione preventiva rilasciata dalla competente Direzione provinciale del lavoro per l'assunzione dei lavoratori con contratto di apprendistato.

Con riferimento al rapporto di apprendistato, per esigenza di coordinamento con le novità introdotte in tema di collocamento pubblico dal decreto legislativo n. 297/2002, l'articolo 85 dispone l'abrogazione dell'articolo 3 della legge n. 25/1955 che recita « 1. Chi intende essere assunto come apprendista deve iscriversi in appositi elenchi presso l'Ufficio di collocamento competente.

2. I datori di lavoro hanno l'obbligo di assumere gli apprendisti per il tramite dell'Ufficio di collocamento.

3. È ammessa la richiesta nominativa per le aziende con un numero

di dipendenti non superiore a 10 e, nella misura del 25 per cento degli apprendisti da assumersi, per le aziende con un numero di dipendenti superiore a 10 ».

Alcuni dubbi si pongono sulla decorrenza dell'abrogazione di entrambe le disposizioni sopra riportate atteso che l'articolo 47 comma 3 del decreto legislativo n. 276/2003 dispone che « In attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia ».

Resta ora da capire se tale ultima previsione, che fa salva la disciplina contenuta nella legge n. 25/1955, debba essere interpretata nel senso che l'abrogazione prevista per le due norme sopra riportate ha efficacia solo a partire dalla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni sull'apprendistato oppure, se queste ultime debbono ritenersi in ogni caso abrogate a partire dalla data di entrata in vigore del decreto delegato.

Il comma 3 dell'articolo 47 è stato introdotto a seguito dell'incontro della Conferenza unificata nella seduta del 3 luglio 2003, in cui è stato deciso di attribuire specifiche competenze alle regioni con riferimento agli aspetti formativi dell'apprendista. Ai contratti collettivi invece, spetta il compito di individuare la durata del rapporto di apprendistato.

La *ratio* della previsione contenuta nel predetto comma 3 sembrerebbe essere dunque, quella di concedere alle regioni il tempo necessario per introdurre la regolamentazione di loro competenza e, nelle more, far salva la « vigente normativa in materia ». Per questo motivo è ragionevole ritenere che l'autorizzazione apprendisti continuerà ad essere obbligatoria fino a quando non saranno operative le nuove disposizioni.

Sul piano della tecnica legislativa adottata è evidente però che l'articolo 85 dispone una espressa abrogazione che giuridicamente prevale rispetto alla previsione generica di cui al citato articolo 47, comma 3. Pertanto, salvo diverso chiarimento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche Sociali, i datori di lavoro, a partire dal 24 ottobre 2003, non dovranno più richiedere la preventiva l'autorizzazione alle Direzioni provinciali del Lavoro.

Sempre per esigenze di coordinamento con il decreto legislativo n. 297/2002 viene soppresso l'articolo 21, comma 3 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 il quale prevedeva « Ferma rimanendo per l'impresa artigiana la facoltà di assunzione diretta, prevista dall'articolo 26 della

legge 19 gennaio 1955, n. 25, gli apprendisti possono essere assunti con richiesta nominativa ».

L'eliminazione di questa norma trova una sua giustificazione nel fatto che essa è superata rispetto alle nuove disposizioni vigenti per l'assunzione di lavoratori dipendenti.

Probabilmente in questo contesto si sarebbe potuto eliminare anche il comma 1 del medesimo articolo 21 sopra richiamato che dispone « In deroga a quanto disposto dall'articolo 2 della legge 19 gennaio 1955, n. 25, come modificato dalla legge 2 aprile 1968, n. 424, l'imprenditore che non ha alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o ne ha meno di tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre ».

Analogha norma infatti, oggi è contenuta nell'articolo 47, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, con la sola differenza che quest'ultima previsione, in base alle nuove regole, non si applica al settore artigiano. Infatti, il citato decreto legislativo n. 276/2003 consente alle aziende artigiane di assumere apprendisti con maggiore libertà rispetto alle regole stabilite dalla legge n. 25/1955.

## **5. Legge 23 ottobre 1960, n. 1369.**

Una delle disposizioni abrogative più attese riguarda la legge 23 ottobre 1960, n. 1369 che disponeva il divieto di intermediazione e di interposizione nelle prestazioni di lavoro.

L'abrogazione si giustifica, nella nuova realtà legislativa presente nel decreto legislativo n. 276/2003 in esame, laddove l'intermediazione è ammessa al verificarsi di determinate condizioni espressamente previste.

Anche se è venuta meno una legge storica, che aveva l'obbiettivo di evitare il cosiddetto « caporalato », permane il divieto di intermediazione e interposizione di manodopera al di fuori delle specifiche causali previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003.

Per questo motivo tale ultimo decreto, nell'intento di arginare il fenomeno, conserva nell'articolo 18 il rigido regime sanzionatorio penale presente anche in passato.

## **6. Articoli 9 bis, comma 3 e 9 quater, commi 4 e 18 del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito con modificazioni nella legge 28 novembre 1996, n. 608.**

L'esigenza di coordinamento con la materia del collocamento

pubblico ha comportato alcune abrogazioni relative al decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510.

In particolare è stato soppresso il comma 3 dell'articolo 9 *bis* il quale disponeva che « A decorrere dall'1 gennaio 1996, il datore di lavoro è tenuto a consegnare al lavoratore, all'atto dell'assunzione, una dichiarazione, sottoscritta, contenente i dati della registrazione effettuata nel libro matricola in uso. Nel caso in cui non si applichi il contratto collettivo il datore di lavoro è altresì tenuto ad indicare la durata delle ferie, la periodicità della retribuzione, i termini del preavviso di licenziamento e la durata normale giornaliera o settimanale di lavoro. La mancata consegna al lavoratore della dichiarazione di cui al presente comma ed il mancato invio alla sezione circoscrizionale per l'impiego della comunicazione di cui al comma 2 contenente tutti gli elementi ivi indicati, sono puniti con la sanzione amministrativa da lire 500.000 a lire 3.000.000 per ciascun lavoratore interessato. Con la medesima sanzione è punita l'omessa esibizione del libro matricola nel caso in cui da quest'ultima consegue l'impossibilità di accertare che il registro sia stato compilato antecedentemente all'assunzione ».

In questo caso l'abrogazione della norma non determina l'eliminazione dell'adempimento, dal momento che la stessa previsione ora è contenuta nell'articolo 4 *bis* del decreto legislativo n. 181/2000, così come modificato dal decreto legislativo n. 297/2002.

È stato abrogato anche l'articolo 9 *quater*, commi 4 e 18 del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510 il quale dispone l'obbligo per il datore di lavoro agricolo di consegnare all'atto dell'assunzione, all'INPS, ai servizi per l'impiego e al lavoratore, la sezione matricola dello specifico « registro delle imprese ».

Va fatto presente che la disposizione non abroga l'obbligo di compilazione del registro delle imprese nel settore agricolo, bensì solo quello di invio dei dati agli enti interessati e di consegna al lavoratore.

L'articolo 85 del decreto legislativo n. 276/2003 inoltre, prevede l'abrogazione anche del successivo comma 18 del medesimo articolo 9 *quater*, « limitatamente alla violazione degli obblighi di comunicazione ».

Il comma 18 recita « La violazione degli obblighi di comunicazione di cui al comma 4 e l'infedele compilazione del registro di impresa sono puniti con la sanzione amministrativa da lire 500.000 a lire 3.000.000 per ciascun lavoratore interessato. La medesima sanzione si applica a carico del datore di lavoro che ometta di tenere o di esibire i documenti di cui ai commi 3 e 8 che egli è obbligato a tenere nella sede aziendale.

Con la medesima sanzione è punita l'omessa esibizione del registro di impresa, nel caso in cui da quest'ultima consegua l'impossibilità di accertare che il registro sia stato compilato antecedentemente all'assunzione. Il presente comma, trova applicazione con riferimento alle violazioni che intervengano successivamente al 31 dicembre 1996 ».

È evidente che non essendoci più l'obbligo di comunicazione sancito dal precedente comma 4, per esigenze di coordinamento, era necessario eliminare anche la relativa disposizione sanzionatoria contenuta nel richiamato comma 18.

## **7. Articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196.**

L'abrogazione delle disposizioni in esame si è resa necessaria dal momento che esse sono sostituite da quelle contenute nell'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003 che introducono la possibilità di avvalersi del contratto di somministrazione.

Di fatto il contratto di somministrazione a tempo determinato ricalca la precedente disciplina del lavoro interinale, con la sola differenza che la somministrazione a termine è ammessa al verificarsi di esigenze tecniche, produttive, organizzative e sostitutive, in luogo di specifiche causali previste dalla legge n. 196/1997.

Rispetto al passato invece, va rilevata la possibilità per le imprese di avvalersi dei contratti di somministrazione anche a tempo indeterminato al verificarsi di determinate causali.

Per coordinare la disciplina sul lavoro interinale abrogata e quella sulla somministrazione a termine, il legislatore ha previsto uno specifico regime transitorio nell'articolo 86, comma 3. Questa disposizione prevede che, per l'applicazione del nuovo contratto rimangono comunque valide le esigenze temporanee individuate dai contratti collettivi nazionali, almeno fino alla loro scadenza.

In base al tenore della norma, in questa fase transitoria si ritiene che le ipotesi previste dai citati contratti collettivi si aggiungano alle causali previste dal legislatore nel citato articolo 20.

Alcune considerazioni sono necessarie con riferimento ai limiti quantitativi stabiliti dai vigenti contratti collettivi che impediscono alle aziende di stipulare contratti di lavoro interinale oltre un certo numero di lavoratori. Ebbene, il citato regime transitorio precisa che le clausole contrattuali continuano a produrre effetto fino alla loro scadenza, « con esclusivo riferimento alla determinazione in via contrattuale delle esi-

genze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione a termine ».

Ciò porta a ritenere quindi, che i limiti quantitativi stabiliti nei vigenti Ccnl cessano di produrre efficacia a partire dal 24 ottobre 2003, data di entrata in vigore delle nuove disposizioni. Ad ogni modo, l'articolo 20, comma 4, fa salva la possibilità per i medesimi contratti di raggiungere nuovi accordi volti ad introdurre limitazioni quantitative di ricorso alla somministrazione a termine, nel rispetto però, delle stesse regole già note per i contratti a tempo determinato (articolo 10 del decreto legislativo n. 368/2001).

L'abrogazione vale anche per il settore del pubblico impiego in considerazione del fatto che l'articolo 86, comma 9, del decreto legislativo n. 276/2003 estende la disciplina della somministrazione di lavoro a tempo determinato anche alla Pubblica Amministrazione.

#### **8. Articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72.**

L'articolo 85, comma 1, lett. g) prevede l'abrogazione dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72 secondo cui « L'attestazione di equivalenza del provvedimento di cui al comma 2 è rilasciata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale entro trenta giorni dalla richiesta dell'impresa interessata e comporta la contestuale iscrizione all'albo di cui all'articolo 2, comma 1, della citata legge n. 196 del 1997. Il procedimento di rilascio dell'attestazione è disciplinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 »

La disposizione infatti, non era più coerente con il nuovo quadro normativo, dal momento che nel nuovo albo delle agenzie di somministrazione, istituito ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003, possono essere iscritte anche società con sede legale in Stati membri diversi dall'Italia (articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003).

#### **9. Articolo 3 del DPR n. 442 del 2000.**

L'articolo 3 del DPR n. 442 del 2000 recita « Al fine di promuovere l'occupazione, favorire l'inserimento al lavoro e l'accesso ad attività di orientamento e formazione professionale nonché agevolare l'incontro

tra domanda ed offerta di lavoro i servizi competenti possono comunicare e diffondere, anche per via telematica, a privati datori di lavoro, diversi da quelli autorizzati ai sensi degli articoli 10 e 11, commi 3, 4 e 5, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, a enti pubblici economici che siano interessati all'assunzione, alle società di mediazione autorizzate, nonché agli enti previdenziali, ai centri di formazione professionale e alle altre pubbliche amministrazioni i dati personali relativi ai soggetti presenti nelle banche dati, senza che sia necessario il consenso degli interessati, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e con l'esclusione di quelli sensibili o attinenti a provvedimenti giudiziari, come definiti e individuati rispettivamente negli articoli 22 e 24 della citata legge n. 675 del 1996 ».

L'abrogazione della disposizione si giustifica considerando la nuova regolamentazione circa la divulgazione dei dati per la ricerca del personale, contenuta nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003.

#### **10. Articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61.**

Il legislatore ha previsto alcune semplificazioni amministrative con riferimento agli adempimenti connessi alla stipulazione dei rapporti a tempo parziale.

In particolare, il comma 2 dell'articolo 85 del decreto legislativo n. 276/2003 prevede che all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 25 febbraio 2000, n. 61, le parole da « Il datore di lavoro » fino a « dello stesso » sono soppresse.

L'eliminazione del predetto passaggio normativo determina che il datore di lavoro non è più tenuto a dare comunicazione dell'assunzione a tempo parziale alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio mediante l'invio di copia del contratto entro 30 giorni dalla stipulazione dello stesso.

In questo contesto si sarebbe potuto abrogare anche la previsione contenuta nell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 61/2000 secondo cui « La mancata comunicazione alla Direzione Provinciale del lavoro, di cui all'articolo 2, comma 1, secondo periodo, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa di lire trentamila per ciascun lavoratore interessato ed ogni giorno di ritardo. I corrispondenti importi sono versati a favore della gestione contro la disoccupazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ».

### 3.

## IL RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE BIAGI

CARLOTTA SERRA

SOMMARIO: 1. La contrattazione collettiva dal *Libro Bianco* al decreto legislativo n. 276/2003. — 2. I soggetti legittimati alla negoziazione. — 3. Il fenomeno degli accordi separati: le previsioni del decreto. — 4. Il contratto territoriale come nuovo protagonista del sistema contrattuale. — 5. La delega di potere normativo alla contrattazione collettiva: il lavoro intermittente e i contratti a contenuto formativo. — 6. *Segue*: la somministrazione di manodopera a tempo determinato, lo *staff leasing* e il lavoro ripartito. — 7. La riforma del part-time. — 8. L'ipotesi di accordi interconfederali come ulteriore momento negoziale.

### 1. La contrattazione collettiva dal *Libro Bianco* al decreto legislativo n. 276/2003.

Da subito al centro dell'accesso dibattito che ha accompagnato tutto l'*iter* di approvazione del decreto legislativo di attuazione della Legge Biagi, la contrattazione collettiva è certamente uno dei profili più interessanti e, al tempo stesso, controversi della riforma del mercato del lavoro.

La centralità che la caratterizza è via via cresciuta dalla presentazione del *Libro Bianco sul mercato del lavoro* dell'ottobre 2001 fino all'approvazione del decreto legislativo n. 276/2003 sia per le implicazioni effettive introdotte dal nuovo quadro normativo, sia per il clima politico-sindacale che si è instaurato dal 2001 a oggi. In tale contesto politico-sindacale, in cui si sono alternati momenti di unità e di divisione tra le stesse associazioni sindacali, e in cui non sono mancate le occasioni di incontro, ma anche di scontro, tra le controparti, <sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> È a tutti noto come il lungo periodo di confronto sia sfociato nel definitivo abbandono da parte della Cgil del tavolo delle trattative e in particolare nel rifiuto di firmare il Patto per l'Italia nel luglio 2002.



hanno preso avvio una riflessione e un complesso dialogo sulla necessità di rivisitazione del modello di relazioni industriali e del sistema contrattuale delineato nel Protocollo Giugni del 23 luglio 1993 <sup>(2)</sup>. Le problematiche sollevate dalla riforma hanno posto al centro dell'attuale dialettica intersindacale il ruolo e le funzioni del sindacato in una società democratica e pluralista.

Uno degli elementi di maggior discussione è rappresentato dall'ipotesi, avanzata da una parte della dottrina, di un possibile depotenziamento, da parte del decreto, del ruolo dell'autonomia collettiva, in uno con la valorizzazione del contratto individuale.

Già nel *Libro Bianco* era stata avanzata l'idea di un ridimensionamento del ruolo della norma inderogabile (di legge o contratto collettivo), e di promozione di *soft laws* volte a orientare l'attività dei soggetti, senza peraltro costringerli a uno specifico comportamento. Allo stesso tempo, con l'introduzione del dialogo sociale in luogo del metodo della concertazione, si prefigurava il cambiamento del ruolo del contratto collettivo nazionale, immaginato come accordo quadro che stabilisce le condizioni minime del rapporto di lavoro, nei confronti del contratto individuale <sup>(3)</sup>. L'analisi dei numerosi rinvii alla contrattazione collettiva effettuati dal decreto legislativo n. 276/2003 evidenzia tuttavia una sostanziale continuità con il quadro di politica legislativa ormai da tempo consolidato <sup>(4)</sup>. Unici elementi di discontinuità rinvenibili sono: la rinnovata formula di selezione dei soggetti sindacali e l'intensificazione, secondo le più recenti evoluzioni degli assetti normativi reali, del ruolo della contrattazione decentrata (territoriale e aziendale).

## 2. I soggetti legittimati alla negoziazione.

Come ampiamente previsto nel *Libro Bianco* e nel disegno di legge delega n. 848/2001, il legislatore modifica la tecnica generalmente usata per selezionare i soggetti sindacali a cui viene delegata la gestione delle

---

<sup>(2)</sup> Per una recente analisi del sistema delineato nel Protocollo del 1993 vedi L. BELLARDI, *Le relazioni industriali in transizione: nodi critici e ipotesi di riforma*, in *DRI*, 2003, n. 3, 362 ss.; G. P. CELLA, *Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali?*, in *DRI*, 2001, n. 3, 357 ss.

<sup>(3)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in M. MONTUSCHI, L. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 163-164.

<sup>(4)</sup> Cfr., per esempio, l'articolo 1, comma 2, lett. a), della legge n. 196/1997.

flessibilità e delle tutele. Pur restando invariata la scelta dei sindacati comparativamente più rappresentativi, come soggetti legittimati, per la prima volta viene introdotta l'espressione *contratti collettivi stipulati da associazioni* e non più *dalle associazioni* dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, con riferimento a una pluralità di parti sociali.

Come anticipato nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge delega n. 848/2001 <sup>(5)</sup>, l'intento di tale modifica, che potrebbe apparire irrilevante, è quello di garantire legittimità anche a quelle intese che non sono state sottoscritte da *tutte* le organizzazioni sindacali e datoriali, definibili come « comparativamente rappresentative » (utilizzando quella formula già da tempo consolidata nell'ordinamento per evitare accordi o contratti stipulati da organizzazioni sindacali non genuine o comunque di incerta rappresentatività), ma soltanto da una o alcune di esse. Tale previsione pare quindi finalizzata a garantire certezza interpretativa al fenomeno dei c.d. accordi separati, rafforzandone la validità sulla base del principio del « reciproco riconoscimento ». In questo senso si comprende la rilevanza della sostituzione della preposizione semplice *da* a quella articolata *dalle*.

Questa innovazione sembra proporre al tempo stesso un'apertura nei confronti delle tre maggiori Confederazioni sindacali e una chiusura verso il potere di veto che una di esse potrebbe esprimere nel corso di una trattativa. L'apertura è implicita nella stessa formula « comparativamente più rappresentative », che risulta mantenere rispetto alle precedenti — « maggiormente rappresentative » e « comparativamente rappresentative » —, il vincolo della comparazione e il limite della rappresentatività (solo in alcuni casi accompagnata dall'ulteriore restrizione della dimensione territoriale/provinciale). La chiusura è invece rappresentata dal pieno riconoscimento della validità di eventuali accordi separati e del diverso significato che in futuro potranno assumere il consenso o il dissenso di alcune organizzazioni sindacali non solo dal punto di vista delle relazioni industriali, e dell'unità sindacale in particolare, ma anche sul piano concreto delle implicazioni di legge e di contratto collettivo <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Vedi in particolare pagina 12 della Relazione disponibile sul sito [www.csm-b.unimo.it](http://www.csm-b.unimo.it).

<sup>(6)</sup> Cfr. F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2.

### 3. Il fenomeno degli accordi separati: le previsioni del decreto.

Da tempo protagonista del sistema delle relazioni industriali, il fenomeno degli accordi separati è oggi al centro del dibattito di dottrina e di giurisprudenza <sup>(7)</sup> soprattutto a seguito dell'intesa separata per il rinnovo del Ccnl dei metalmeccanici del maggio 2003 e delle numerose iniziative di mobilitazione intraprese dalla Fiom, non ultima quella dei precontratti.

Tra i principali nodi giuridici analizzati, immediato risulta quello della successione del nuovo contratto rispetto al precedente. Il quesito che ci si deve porre è se il nuovo contratto sostituisca ed estingua quello precedente. Occorre in primo luogo verificare se il contratto collettivo preveda una « clausola di ultrattività ». Come rilevato dalla giurisprudenza infatti, l'ultrattività non deriva da norme di legge e quindi, se non esistono clausole che prevedono la vigenza del contratto anche dopo la disdetta e fino al rinnovo del contratto successivo, il contratto si estingue alla scadenza.

Vi è inoltre un ulteriore problema interpretativo legato alla definizione di rinnovo contenuta nelle clausole di ultrattività. Se tale rinnovo è considerato come stipula di un nuovo Ccnl, a prescindere dai soggetti che lo sottoscrivono, l'ultrattività viene meno con il nuovo Ccnl, anche qualora un'organizzazione (precedentemente firmataria) non lo stipuli. In questo caso il nuovo contratto è pienamente efficace ed estingue quello precedente.

Nel caso in cui il rinnovo sia considerato come stipula del contratto con la partecipazione necessaria degli originari firmatari, il nuovo Ccnl firmato solo da alcuni degli originari contraenti potrebbe non essere sufficiente a far cessare gli effetti derivanti dall'ultrattività.

Al di là dei formalismi giuridici, pare in ogni caso ragionevole ritenere che le parti firmatarie abbiano legittimamente utilizzato l'istituto del recesso (tacito) del precedente accordo per pervenire a una nuova intesa che non prevede, nell'esempio menzionato, l'inclusione della Fiom.

Un secondo nodo giuridico che potrebbe emergere nel caso di accordi separati riguarda gli effetti del nuovo contratto. Partendo dalla

---

(7) Sul fenomeno degli accordi separati vedi A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, n. 2, 261-299. Per un'analisi più recente vedi A. BELLAVISTA, *Delega di potere normativo alle contrattazione collettiva e rappresentatività nel Libro Bianco e nel Disegno di legge delega 848*, in *D&L*, 2002, n. 3, 543-549.

distinzione tra parte normativa e parte obbligatoria del contratto si rileva che: per quanto riguarda la parte normativa, la determinazione della relativa sfera di efficacia non pone particolari problemi in quanto, attraverso il richiamo da parte del contratto individuale, il nuovo contratto collettivo troverà inevitabilmente applicazione anche nei confronti dei lavoratori iscritti al sindacato non firmatario, nonché nei confronti dei lavoratori non iscritti ad alcun sindacato. Per quanto riguarda invece la nuova parte obbligatoria — l'insieme cioè di clausole che attengono ai diritti del sindacato in quanto parte stipulante — i diritti in essa contenuti (ad eccezione di quelli previsti dalla legge) potrebbero non essere riconosciuti al sindacato rimasto estraneo al rinnovo contrattuale. È evidente che se questa fosse la strada che le parti firmatarie decidessero di seguire, ciò determinerebbe una grave situazione di ingovernabilità del sistema di relazioni industriali <sup>(8)</sup>.

Un terzo nodo giuridico particolarmente rilevante riguarda infine il funzionamento delle rsu esistenti e il loro rinnovo alla scadenza del mandato triennale. Sotto il primo profilo si rileva come la mancata sottoscrizione del contratto da parte di un'organizzazione sindacale non incida sul funzionamento della rsu stessa, in quanto quest'ultima è soggetto unico al quale spetta l'esercizio dei diritti sindacali previsti dall'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993, senza che assumano rilievo le componenti interne alla singola rsu, le quali non hanno alcuna titolarità dei diritti stessi. Sul problema del rinnovo alla scadenza del triennio emerge come il sindacato, che non ha stipulato il contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, non potrà concorrere all'assegnazione del c.d. « terzo riservato », il quale, infatti, viene ripartito soltanto tra le associazioni sindacali firmatarie del Ccnl applicato nell'unità produttiva. Anche in questo caso è plausibile ritenere che le parti firmatarie non si atterrano a una formalistica applicazione delle norme di legge e di contratto collettivo, posto che ciò alimenterebbe una grave crisi del sistema di relazioni industriali.

Se in un'ottica propriamente giuridica si può quindi affermare che gli accordi separati sono pienamente legittimi, in un'ottica intersindacale la questione assume invece contorni più sfumati nella misura in cui gli stessi accordi non sono valutati in termini di validità formale ma in termini di efficacia rappresentativa e quindi attuativa.

In questo senso la contrattazione collettiva, nella sua accezione

---

<sup>(8)</sup> Per il rapporto tra parte normativa e obbligatoria del contratto collettivo vedi, L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, 2, 170-172.

tradizionale di strumento per la composizione e la regolazione dei problemi e delle controversie che sorgono nel mercato del lavoro, appare colpita nella sua stessa natura. È evidente infatti che in un sistema di relazioni industriali di tipo pluralista come quello italiano, un accordo separato alimenta il conflitto e accresce l'instabilità dei rapporti intersindacali.

#### **4. Il contratto territoriale come nuovo protagonista del sistema contrattuale.**

Come già accennato il decreto legislativo n. 276/2003 incrementa notevolmente la contrattazione decentrata, in particolare di livello territoriale. Il livello territoriale di negoziazione viene identificato dalla dottrina come « quel metodo particolarmente coerente rispetto ai problemi che le imprese e le economie locali devono affrontare. [...] In questo mondo di molti lavori e molte posizioni lavorative, negoziare a livello decentrato permette di definire in modi sperimentali e adattivi regole condivise più vicino a dove sorgono i problemi, e quindi di tener meglio in conto particolarità e specificità, con possibili effetti virtuosi sia per la competitività delle imprese sia per la tutela del lavoro »<sup>(9)</sup>. Il decentramento contrattuale previsto dalla riforma presenta alcune difficoltà per ciò che concerne la sua applicazione in un sistema di relazioni industriali e di contrattazione collettiva, che tradizionalmente affida alla contrattazione nazionale di categoria un ruolo centrale.

Alcune perplessità sono state sollevate circa l'equiparazione di tutte le sedi contrattuali<sup>(10)</sup> e in particolare circa la possibilità per ciascun accordo siglato a un livello di smentire le previsioni sancite da uno di livello differente.

Per poter escludere a priori eventuali effetti di frammentazione, dovuti alla prevalenza della contrattazione territoriale su quella nazionale, si dovrebbe fare esplicito riferimento alla predominanza del contratto nazionale sugli altri, focalizzando l'attenzione sulla sua funzione di contratto quadro o cornice, da più parti sostenuta<sup>(11)</sup>. Il

---

<sup>(9)</sup> Per un'analisi recente della contrattazione decentrata vedi I. REGALIA, *Tendenze al decentramento contrattuale, tra esigenze di competitività delle imprese, tutela del lavoro, coordinamento degli esiti*, in *DRI*, 2003, n. 3, 428 ss., qui 429.

<sup>(10)</sup> Vedi il contributo di C. TREVES nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(11)</sup> Sul ruolo del contratto nazionale di categoria e del suo rapporto con quello territoriale/aziendale cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la*

legislatore al contrario ha lasciato alle parti sociali il massimo grado di flessibilità, demandando alle stesse la scelta di quale livello debba prevalere.

Come è noto il contratto territoriale <sup>(12)</sup> è stato, fino ad ora, poco utilizzato dalla autonomia collettiva, che ha dimostrato nel corso degli anni un atteggiamento di maggior favore nei confronti della contrattazione aziendale. Tale atteggiamento, tuttavia, è destinato a mutare in funzione delle nuove esigenze del mercato, che impongono alle parti sociali una modifica degli assetti contrattuali, nella direzione di una progressiva perdita di rilevanza della contrattazione nazionale a favore della contrattazione decentrata. In tale contesto, la contrattazione territoriale può facilitare la fissazione di regole più adattabili ed efficaci.

Caratterizzato da una sostanziale anomia, per quanto riguarda sia la fonte legale sia la fonte collettiva, il contratto collettivo territoriale, concentrato soprattutto nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia, dal punto di vista della struttura può essere distinto in interconfederale e di categoria <sup>(13)</sup>.

La prima (detta anche orizzontale) ha come soggetti gli organismi territoriali confederali ed esplica i suoi effetti sul territorio corrispondente. Essa può essere bilaterale o trilaterale nell'ipotesi in cui alla contrattazione partecipi anche un soggetto pubblico. La contrattazione bilaterale si rivolge alle tematiche inerenti al mercato del lavoro, all'ambiente ed alla sicurezza; mentre quella trilaterale ha normalmente una più vasta portata, occupandosi di tematiche che possono talvolta sfociare nel sociale.

Accanto alla contrattazione territoriale *interconfederale* si ritrova quella *di categoria* che si è sviluppata, in passato, soprattutto nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia ma che si è recentemente estesa anche al settore dell'artigianato e dei trasporti.

Quando il contratto collettivo nazionale di categoria prevede

---

*regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 163-164; A. BELLAVISTA, *Delega di potere normativo alle contrattazione collettiva e rappresentatività nel Libro Bianco e nel Disegno di legge delega 848*, cit., 543-549.

<sup>(12)</sup> Per una definizione di contrattazione nazionale, territoriale e aziendale alla luce del Protocollo del 23 luglio 1993 si rimanda a M. BIAGI, continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, 389-393.

<sup>(13)</sup> Per la classificazione della contrattazione territoriale in interconfederale e di categoria si rimanda all'analisi di L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, n. 1, 18-19.

espressamente un livello di regolamentazione decentrato si parla di contrattazione territoriale di categoria « istituzionalmente integrativa », mentre si definisce « integrativa per prassi » la contrattazione di categoria a livello decentrato che vada a sostituire il livello aziendale. Nel caso della contrattazione territoriale di categoria i soggetti chiamati a stipulare il contratto sono le organizzazioni territoriali, provinciali o regionali, di categoria che divengono in questo modo rappresentanti delle unità produttive interessate.

In sostanza, mentre il contratto territoriale di categoria, stipulato dalle organizzazioni di categoria presenti sul territorio ed avente ad oggetto la regolamentazione di una sola categoria di lavoratori, regola la disciplina del rapporto di lavoro prevedendo al suo interno specifiche norme che regolano i rapporti tra i soggetti (stipulanti) ha per lo più natura « integrativa » rispetto alle clausole di livello nazionale, il contratto territoriale interconfederale, che ha come protagoniste le organizzazioni orizzontali, produce i propri effetti sull'intero settore economico di riferimento (commercio, industria, agricoltura) a livello territoriale.

Il Protocollo del luglio 1993 inquadra la tipologia del contratto territoriale in via alternativa alla fattispecie del contratto aziendale, e solo per le categorie che lo contemplino. Le due tipologie contrattuali vengono quindi differenziate e se ne esclude la compresenza. Esse si diversificano sia dal punto di vista dei soggetti stipulanti, sia da quello del campo di esplicazione degli effetti. Va, peraltro, rilevato che il Protocollo del 1993 rinvia per la regolamentazione di entrambe alla contrattazione collettiva nazionale, che resta, dunque, il punto di riferimento per l'individuazione delle materie trattate nei diversi livelli contrattuali.

Quanto ai soggetti stipulanti, è da ritenersi che le parti del contratto aziendale possano essere il datore di lavoro e le rsu — o altre rappresentanze aziendali non aderenti ai sindacati maggiormente rappresentativi — esplicando i propri effetti esclusivamente all'interno del contesto dell'azienda presso la quale sia stato stipulato. Diversamente, per quanto riguarda il contratto territoriale — che produce i suoi effetti su un'area più vasta — si ritiene che debba essere stipulato dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni dei datori di lavoro presenti sul territorio di riferimento.

Dunque, si può parlare di contratto collettivo territoriale (di categoria o interconfederale) allorché esso sia stipulato tra le associa-

zioni imprenditoriali e le organizzazioni dei prestatori di lavoro (di categoria o interconfederali) presenti sul territorio.

Lo stesso Protocollo, inoltre, stabilisce che la contrattazione territoriale, qualora attuata, sostituisca il livello aziendale e, comunque, tratti materie diverse.

In assenza di norme che regolino i rapporti fra i due livelli di contrattazione decentrata, la dottrina ha riconosciuto la possibilità che il contratto territoriale possa modificare, anche *in peius*, disposizioni previste a livello nazionale; secondo tale opinione, infatti, i contratti derogatori opererebbero in una dimensione funzionale non sovrapposta a quella del contratto nazionale e, quindi, non incompatibile.

Tuttavia va ricordato che le ipotesi in cui il contratto collettivo nazionale regola i rapporti con il contratto territoriale restano eccezioni<sup>(14)</sup>. Ciò nondimeno, la disciplina del contratto territoriale non è modificabile dal contratto aziendale, salvo nel caso in cui quest'ultimo riguardi aspetti organizzativi specifici dell'azienda.

Una circostanza che può complicare il quadro ricostruttivo qui riferito è rappresentata dall'eventualità che le parti firmatarie del contratto territoriale non siano le stesse parti stipulanti il contratto nazionale. In questa ipotesi, infatti, si potrebbe ravvisare un'inadempienza contrattuale del datore di lavoro rispetto ai contenuti del contratto collettivo nazionale, salvo il caso in cui i lavoratori ratifichino, anche con il proprio comportamento concludente, le modifiche apportate dal contratto territoriale.

## **5. La delega di potere normativo alla contrattazione collettiva: il lavoro intermittente e i contratti a contenuto formativo.**

Come ampiamente anticipato il decreto legislativo di attuazione della Legge Biagi enfatizza la funzione normativa della contrattazione collettiva per quel che concerne l'introduzione, la regolamentazione e l'applicazione delle nuove forme e dei nuovi istituti previsti dallo stesso. Tale previsione è il risultato del lungo confronto — spesso solo informale — con le parti sociali, che sin dall'inizio delle trattative hanno sottolineato l'importanza del ruolo dell'autonomia collettiva, soprattutto di fronte a cambiamenti così incisivi, che coinvolgono

---

<sup>(14)</sup> Sono previste delle eccezioni nell'ipotesi del contratto di riallineamento. In particolare si consideri l'Accordo quadro sui contratti di riallineamento stipulati il 22 giugno 1998 dalle organizzazioni sindacali già firmatarie del Ccnl 27 luglio 1995.



norme e prassi consolidate del diritto del lavoro e delle relazioni industriali e in particolare la struttura stessa del mercato del lavoro, delineando il passaggio dalla sola tutela del posto di lavoro alla tutela anche del mercato del lavoro <sup>(15)</sup>.

Il rinvio alla contrattazione collettiva è particolarmente frequente, in primo luogo, negli articoli relativi alle nuove tipologie di lavoro — lavoro intermittente, lavoro ripartito, somministrazione di manodopera a tempo determinato e *staff leasing* — e di riordino di quelle già esistenti, quali per esempio il part-time e i contratti a contenuto formativo.

L'articolo 34 del decreto stabilisce, al comma 1, che spetti ai « contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale » il compito di individuare le esigenze di carattere discontinuo o intermittente che consentiranno l'utilizzo del lavoro intermittente.

In assenza di accordi collettivi, il legislatore prevede, all'articolo 40, l'intervento del Ministero del lavoro attraverso una norma transitoria del tutto peculiare. Essa sancisce che, trascorsi cinque mesi in assenza delle previsioni dei contratti collettivi che stabiliscano i casi di ricorso al lavoro intermittente, « il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, convochi le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assista al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, lo stesso Ministro individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale di cui all'articolo 86, comma 13, e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, i casi in cui è ammissibile il ricorso al lavoro intermittente ai sensi della disposizione dell'articolo 34, comma 1, e dell'articolo 36 comma 2 ».

La peculiarità della norma è implicita nella volontà del legislatore di incentivare la negoziazione collettiva e nella previsione di un intervento di incentivazione dell'accordo tra le parti sociali ad opera del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Solo decorsi ulteriori quattro mesi, in assenza di un accordo, il Ministero del lavoro potrà procedere a definire una normativa sperimentale e temporanea che

---

<sup>(15)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, cit., 724-725.

tenga conto delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle parti interessate.

Una tecnica di regolamentazione analoga <sup>(16)</sup> è stata utilizzata per il nuovo contratto di inserimento al lavoro laddove si prevede che « condizione per l'assunzione con contratto di inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo ». Elemento di differenziazione rispetto al contratto di lavoro intermittente è che, in questo caso, il rinvio alla contrattazione collettiva comprende anche il livello aziendale.

Anche il contratto di apprendistato, nelle tre tipologie previste, non sarà immediatamente operativo. Il decreto legislativo n. 276/2003 prevede infatti alcuni principi generali che disciplinano il rapporto di lavoro e, per quanto riguarda il contratto di apprendistato professionalizzante, rinvia alla regioni e alla province autonome, d'intesa con le associazioni più rappresentative sul piano regionale, la regolamentazione dei profili formativi <sup>(17)</sup>. Il decreto sancisce che siano i contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale a stabilire la durata del contratto (che in ogni caso non potrà essere inferiore ai due anni né superare i sei) <sup>(18)</sup>.

Il comma 5, lett. *b*), del decreto in oggetto, rinvia ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale e aziendale da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, per la definizione, anche all'interno di enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti interni.

## **6. Segue: la somministrazione di manodopera a tempo determinato, lo *staff leasing* e il lavoro ripartito.**

Per quanto riguarda la somministrazione di manodopera che sostituisce integralmente la disciplina del lavoro interinale — prevista

---

<sup>(16)</sup> Cfr. articoli 55 e 56 del decreto legislativo n. 276/2003 — *Progetto individuale di inserimento* — commi 1-3.

<sup>(17)</sup> Cfr. articolo 49, comma 5 del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(18)</sup> Cfr. articolo 49, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003.

dagli articoli da 1 a 11 della legge n. 196/1997 — il quadro dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva appare più complesso. A seguito dell'abrogazione della disciplina precedente il legislatore ha stabilito che le clausole dei contratti collettivi nazionali stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. *a*) della medesima legge, e vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, mantengano, in via transitoria e salvo diverse intese, la loro efficacia fino alla scadenza dei Ccnl. All'articolo 20, comma 4, il decreto sottolinea inoltre che la somministrazione di manodopera a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. È poi affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi, in conformità all'articolo 10 del decreto legislativo n. 368/2001, l'individuazione dei limiti quantitativi di utilizzazione del modello contrattuale.

La novità sostanziale è rappresentata dall'allargamento del margine di utilizzo di questo istituto. L'articolo 20, comma 3, prevede la possibilità di assumere con contratto di somministrazione di lavoro anche a tempo indeterminato — il c.d. *staff leasing* — in un numero ristretto di casi elencati nello stesso articolo del decreto e in tutti gli « altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente rappresentative ». Spetta alla contrattazione collettiva stabilire la misura dell'indennità di disponibilità corrisposta al lavoratore per quei periodi in cui egli rimane in attesa di assegnazione.

Ampio rinvio alla contrattazione collettiva è rinvenibile anche con riferimento al contratto di lavoro ripartito, la sola, fra le tipologie di lavoro introdotte, che ha diretta operatività. La regolamentazione del lavoro ripartito <sup>(19)</sup>, è infatti totalmente demandata alla contrattazione collettiva, salvo quanto esplicitamente previsto. In assenza di disposizioni collettive, il decreto, all'articolo 43, comma 2, prevede che, in via residuale e tenuto conto delle disposizioni contenute nel decreto, si applichi la normativa generale del lavoro subordinato <sup>(20)</sup>. È evidente

---

<sup>(19)</sup> Definito dall'articolo 41, comma 1, come « uno speciale contratto di lavoro mediante il quale due o più lavoratori assumono in solido l'adempimento di un'unica e identica obbligazione contrattuale ».

<sup>(20)</sup> Per le prestazioni previdenziali e assistenziali e per le relative contribuzioni i lavoratori sono assimilati ai lavoratori a tempo parziale.

che, anche in mancanza di indicazioni da parte dei soggetti collettivi, la tipologia del lavoro ripartito trova applicazione e diretta operatività.

## 7. La riforma del part-time.

Il decreto legislativo in oggetto apporta alcune importanti modifiche al lavoro a tempo parziale in quanto strumento fondamentale per promuovere nuova occupazione grazie alla sua capacità di contemperare le esigenze produttive e organizzative delle imprese con quelle dei singoli lavoratori. Le novità introdotte — *a*) implicito consenso del lavoratore allo svolgimento di lavoro supplementare se previsto nel contratto collettivo, *b*) eliminazione del diritto al ripensamento nelle clausole elastiche o flessibili, *c*) previsione del ricorso in via ordinaria, per le clausole elastiche o flessibili, alla contrattazione collettiva, in assenza di quest'ultima vale la contrattazione individuale — riguardano in particolare la disciplina del lavoro supplementare e delle clausole elastiche e flessibili con diverse implicazioni sulla contrattazione collettiva.

L'articolo 46, comma 1 lett. *e*) prevede, per esempio, l'intervento della contrattazione collettiva per l'agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale c.d. orizzontale. Il legislatore introduce, rispetto alla disciplina finora vigente, un elemento di flessibilità ulteriore: la contrattazione collettiva non stabilisce più il numero di ore supplementari che possono essere richieste al lavoratore, ma potrà stabilire « il numero massimo delle ore di lavoro supplementare effettuabili e le relative causali, nonché le conseguenze del superamento delle ore di lavoro supplementare consentite dai contratti collettivi stessi ». Tali modifiche agiscono soprattutto sul sistema delle fonti, sul rapporto tra legge, autonomia collettiva e individuale, con una forte valorizzazione di quest'ultima a scapito di quella collettiva.

In assenza di specifica previsione da parte dei contratti collettivi, il decreto legislativo abolisce la norma transitoria secondo cui, in attesa delle disposizioni dettate dai contratti collettivi, il ricorso al lavoro supplementare è concesso solo fino a un massimo del 10 per cento dell'orario di lavoro dedotto nel contratto. È infatti sufficiente il mero consenso del lavoratore perché il datore di lavoro possa legittimamente richiedere lavoro supplementare, senza il rispetto di alcun limite di sorta. Se, da un lato, le nuove disposizioni sembrano voler valorizzare e promuovere la contrattazione collettiva a scapito delle stesse dispo-

sizioni legislative — è infatti il negoziato tra le parti a dover stabilire il tetto massimo di ricorso al lavoro supplementare — dall'altro, si riscontra un ruolo fortemente rafforzato del singolo lavoratore, il cui consenso è sufficiente a consentire al datore di richiedere prestazioni supplementari. La presenza di disposizioni da parte della contrattazione collettiva diviene perciò condizione sufficiente ma non necessaria ai fini del lavoro supplementare.

Il decreto in oggetto rinvia alla contrattazione collettiva anche per l'agevolazione del ricorso a forme flessibili (relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione) ed elastiche (relative alla variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa) di lavoro nei casi di lavoro a tempo parziale c.d. verticale o misto. L'articolo 46, comma 1 lett. *j*) sancisce in particolare che « i contratti collettivi, stipulati dai soggetti indicati all'articolo 1, comma 3, stabiliscono condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa, variarne in aumento la durata e definirne infine i limiti massimi di variabilità in aumento ». La successiva lettera *l*) stabilisce inoltre che è necessario « il consenso del lavoratore formalizzato attraverso uno specifico patto scritto, anche contestuale al contratto di lavoro ».

Rispetto alla disciplina del lavoro supplementare, il consenso del lavoratore è sempre richiesto — da atto scritto — anche laddove ci siano previsioni collettive. In assenza di queste ultime, inoltre, il datore di lavoro e il prestatore di lavoro possono concordare direttamente l'adozione di clausole elastiche o flessibili, ai sensi delle disposizioni del decreto in esame. In questo senso, peraltro, le uniche disposizioni legislative presenti, e di conseguenza gli unici limiti previsti, sono il diritto del lavoratore ad avere un preavviso — non inferiore a due giorni, fatte salve le intese tra le parti — e il diritto a « specifiche compensazioni » — la cui entità dovrebbe essere definita dai contratti collettivi. Il decreto sembra quindi non prevedere limiti legali alla collocazione temporale della prestazione lavorativa né limiti all'aumento della durata della prestazione lavorativa, in caso di assenza di una regolamentazione sindacale.

In questa prospettiva, si rileva certamente un tentativo di rafforzare l'autonomia individuale, lasciando tuttavia inalterato il tradizionale principio dell'inderogabilità *in pejus* della disciplina di contratto collettivo, ad opera del contratto individuale di lavoro. Vero è anche che la mancanza di un'effettiva disciplina residuale, in carenza di contrattazione collettiva, lascia all'iniziativa delle parti sociali il compito

fondamentale di costruire un sistema equilibrato, tale da ricomporre le eventuali distorsioni provocate da un uso improprio del contratto individuale. In questo senso un'esplicita garanzia è certamente individuabile nella disposizione, in base alla quale il rifiuto del lavoratore allo svolgimento di prestazioni elastiche o flessibili non integra gli estremi del giustificato motivo di licenziamento.

### **8. L'ipotesi di accordi interconfederali come ulteriore momento negoziale.**

A conclusione della breve rassegna sui rinvii alla contrattazione collettiva presenti nel decreto legislativo n. 276/2003, pare fondamentale soffermarsi sul comma 13 dell'articolo 86 — *Norme transitorie e finali* — che introduce un'interessante novità rispetto alla versione del decreto approvata in prima lettura il 6 giugno <sup>(21)</sup>. Il suddetto comma prevede infatti che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro i cinque giorni successivi alla data di entrata in vigore del decreto, convochi le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del decreto stesso, anche in riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva.

Tale previsione riprende la tecnica di rinvio sperimentata dal Pacchetto Treu che all'articolo 1 comma 2, lett. *a*) demandava a contratti collettivi nazionali di categoria, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, la definizione di ulteriori casi di ricorso al lavoro interinale e, al comma 8, la determinazione delle percentuali massime di utilizzo di tali lavoratori. In assenza di pronunciamenti da parte delle singole categorie, il 16 aprile 1998 venne siglato un accordo interconfederale che diede avvio all'utilizzo dell'istituto.

La scelta di « uno o più accordi interconfederali » in luogo di semplici contratti nazionali di categoria è giustificata dalle caratteristiche proprie di questo tipo di accordo. L'accordo interconfederale infatti ha un ambito di applicazione esteso a un intero settore dell'economia e risulta quindi lo strumento più idoneo a disporre una disciplina uniforme e di vasta applicabilità.

La novità introdotta dall'articolo 86, comma 13, si dimostra in linea

---

<sup>(21)</sup> Sul regime transitorio si rimanda ai contributi di M. MOBIGLIA e M. TIRABOSCHI che precedono nella Parte III, Sez. (A).

con l'impianto complessivo del decreto che, differendo nel tempo la completa operatività delle disposizioni in materia di nuovi lavori, apre una lunga e complessa fase di transizione.

È evidente che la scelta del legislatore di non dare indicazioni e scadenze temporali — se non quella relativa all'inizio del confronto — e di non imporre, ma di promuovere soltanto, il raggiungimento di un accordo è volta al sostegno delle parti sociali nella difficile fase di transizione e di attuazione della riforma <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> Sul punto di rimanda all'interpretazione di C. TREVES nel contributo pubblicato nella Parte II, Sez. (C).

#### 4.

### REGIME TRANSITORIO ED EFFICACIA DEI CONTRATTI COLLETTIVI IN VIGORE

MARINA MOBIGLIA

SOMMARIO: 1. Il ruolo della contrattazione collettiva nell'attuazione della riforma. — 2. La scelta del legislatore in merito all'efficacia dei contratti collettivi nella fase di transizione. — 3. L'efficacia dei contratti collettivi dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003 nei casi non regolati da disposizioni transitorie specifiche. — 3.1. Le fattispecie escluse da ogni questione: somministrazione di lavoro a tempo indeterminato e nel settore portuale, lavoro intermittente, apprendistato, enti bilaterali, compensi per gli operatori del mercato del lavoro posti a carico dei lavoratori. — 3.2. Il lavoro ripartito. — 3.3. Il lavoro a tempo parziale. — 3.4. Il contratto di formazione e lavoro. — 3.5. Le collaborazioni coordinate e continuative. — 4. La somministrazione di lavoro a tempo determinato. — 4.1. *Segue*: la somministrazione di lavoro a tempo determinato degli operatori edili. — 5. Conclusioni.

#### 1. Il ruolo della contrattazione collettiva nell'attuazione della riforma.

L'applicazione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 decorre dal 24 ottobre 2003, vale a dire dalla scadenza del termine ordinario di *vacatio legis* (15 giorni dal 9 ottobre 2003, data di pubblicazione in *GU*). Non sono previste, infatti, norme specifiche in merito.

Tuttavia, non tutte le disposizioni del decreto legislativo n. 276/2003 saranno immediatamente operative, poiché ai fini della loro applicazione è sovente richiesto l'intervento normativo degli organi amministrativi o il raggiungimento tra le parti sociali di accordi collettivi <sup>(1)</sup>. A questi ultimi, in particolare, è demandata, in numerose

---

<sup>(1)</sup> Cfr. le schede riepilogative che seguono a cura di L. DEGAN e P. TIRABOSCHI.



occasioni, la regolamentazione degli istituti e, soprattutto per quelli di nuova introduzione, la determinazione dei presupposti stessi che ne rendono possibile l'applicazione <sup>(2)</sup>. Come si legge nella Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30 <sup>(3)</sup>, infatti, sarà la contrattazione collettiva « il principale veicolo di attuazione delle innovazioni » introdotte dal decreto legislativo n. 276/2003, anche se, al fine di evitare ritardi che differirebbero l'operatività del nuovo impianto normativo, è in alcuni casi previsto un meccanismo di intervento e regolazione transitoria e sostitutiva da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali <sup>(4)</sup>.

Viene in tal modo confermata una linea di politica legislativa ormai consolidata, che rende possibile, mediante l'intervento delle parti

---

<sup>(2)</sup> Cfr., in dettaglio, la rassegna contenuta nel contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A).

<sup>(3)</sup> Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo n. 250, di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, reperibile al sito *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(4)</sup> Sul regime transitorio e la messa a regime della riforma cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI nella Parte III, Sez. (A).

Questo intervento ministeriale è previsto, ad esempio, per la definizione dei casi oggettivi in cui sarà possibile fare ricorso al lavoro intermittente, ai sensi degli articoli 34, comma 1 e 37, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003. La procedura è regolamentata nel dettaglio dal successivo articolo 40, che prevede, in seguito alle ultime modifiche introdotte nel testo legislativo per promuovere l'azione delle parti sociali, un « doppio periodo » di attesa della contrattazione collettiva. Si prevede, infatti, un primo intervallo di 5 mesi, cui si aggiungono altri 4 successivi all'intervento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la promozione dell'accordo. Solo decorso tale periodo è possibile l'emanazione del decreto ministeriale, che dovrà tenere conto delle indicazioni contenute dell'eventuale accordo interconfederale in merito al periodo transitorio di cui parleremo in seguito. Si deve ritenere che questa tempistica superi il cenno contenuto in merito nell'articolo 34, comma 2, che fa riferimento ad un termine complessivo di 6 mesi per l'emanazione del suddetto decreto ministeriale. Va ricordato, peraltro, che non per tutte le ipotesi di lavoro intermittente si dovranno necessariamente attendere i contratti collettivi o il decreto ministeriale: ai sensi del comma 3 dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 276/2003, in via sperimentale si potrà stipulare un contratto di lavoro intermittente con soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero con lavoratori ultraquarantacinquenni che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità e di collocamento (c.d. ipotesi soggettive di ricorso al lavoro intermittente).

Lo stesso tipo di intervento ministeriale, con identica tempistica, è previsto dall'articolo 55, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003, con riferimento alla definizione dei piani individuali di inserimento, al fine di rendere operativo il nuovo contratto di inserimento che sostituisce, nel settore privato, il contratto di formazione e lavoro.

sociali, l'adeguamento del precetto normativo alle esigenze che si vengono concretamente a manifestare <sup>(5)</sup>.

Peraltro, nei recenti interventi di riforma del diritto del lavoro, e quindi non solo nella legge n. 30/2003 e nel decreto legislativo n. 276/2003, ma altresì nel decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 in materia di orario di lavoro <sup>(6)</sup>, sono rinvenibili alcuni profili peculiari in merito all'identificazione dei contratti collettivi ai quali è rimessa l'attuazione delle nuove disposizioni. In particolare, due sono i principali aspetti distintivi rispetto a quanto veniva disposto in passato.

Da un lato, quale ulteriore sviluppo delle tendenze già sviluppatesi negli ultimi anni, appare molto incrementato il ruolo della contrattazione territoriale ed aziendale, che il legislatore spesso affianca a quella nazionale, quale fonte di regolazione alternativa o concorrente (e non, invece, subordinata). L'attuazione del decreto legislativo n. 276/2003, quindi, potrà avvenire nel modo più flessibile, poiché potrà essere adattata tenendo conto delle diverse realtà non solo di settore, ma anche locali ed aziendali. Dall'altro lato — e qui la scelta è del tutto innovativa, in coerenza con quanto già anticipato nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro <sup>(7)</sup> — il legislatore muta la formulazione generalmente usata per selezionare i soggetti che possono stipulare i contratti collettivi deputati ad attuare la nuova regolamentazione. Ferma restando la scelta delle associazioni comparativamente più rappresentative quali soggetti designati, viene modificata la locuzione « contratti collettivi stipulati dalle associazioni (...) » in « contratti collettivi stipulati da associazioni (...) », sostituendo, quindi, la preposizione « dalle » con « da ».

Da una modifica testuale così ridotta deriva un effetto che è di fondamentale importanza perché, come spiegato nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge delega <sup>(8)</sup>, il legislatore ha inteso in tal modo fugare ogni dubbio interpretativo in merito al riconoscimento, ai fini dell'attuazione del decreto legislativo n. 276/2003, anche ai c.d. accordi separati, vale a dire quelli raggiunti da una o alcune — ma non da tutte — le organizzazioni sindacali comparativamente

---

<sup>(5)</sup> Cfr. per tutti G. GIUGNI, *Diritto Sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, 148-150.

<sup>(6)</sup> Sul punto cfr. A. RUSSO, M. TIRABOSCHI, *Prime osservazioni sulle norme di attuazione della direttiva europea n. 93/104/CE*, in *GLav*, 17/2003.

<sup>(7)</sup> *Libro Bianco* sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, reperibile al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(8)</sup> Disegno di legge n. 848, reperibile al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)

rappresentative. In tale ottica si spiega, quindi, la cancellazione del riferimento alla preposizione articolata « dalle » (che essendo composta da un articolo determinativo poteva indurre a ritenere necessario il consenso di tutte le predette associazioni) e la sua sostituzione con la preposizione semplice « da ».

Per poter disporre l'attuazione negoziata delle nuove norme, appare dunque sufficiente che, rispettivamente per la parte datoriale e per quella dei lavoratori, il contratto collettivo sia stato stipulato — almeno — da un'associazione comparativamente rappresentativa <sup>(9)</sup>. È generalmente riconosciuto, del resto, che il legislatore, nel demandare alla contrattazione collettiva l'attuazione e/o integrazione, nonché una eventuale deroga alle norme inderogabili di legge <sup>(10)</sup>, possa predeterminare non solo le materie ed i limiti della « delega », ma anche selezionare i soggetti chiamati ad esercitarla <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Per il contratto collettivo aziendale, sarà necessario che, dal lato dei lavoratori, vi sia la sottoscrizione della rsu o, in assenza di questa, di almeno un rappresentante rsa.

<sup>(10)</sup> Creando così quella che viene definita una « integrazione funzionale » tra legge e contratto collettivo, giustificata proprio dal convincimento che certe materie siano più efficacemente regolate dalla contrattazione collettiva, quale strumento che permette la maggior aderenza alle situazioni ed esigenze concrete e, soprattutto, la ricerca del consenso sulle regole che dovranno essere applicate. Così G. GIUGNI, *op. cit.*, 148-149.

<sup>(11)</sup> Sotto un profilo pratico, peraltro, un'eventuale diffusione di accordi separati potrà accentuare la manifestazione nei casi concreti dei limiti dell'efficacia soggettiva degli accordi collettivi di diritto comune. Infatti, pur volendo accogliere, come specificato in seguito, l'opinione prevalente secondo la quale contratti collettivi « delegati » non mutano la propria natura giuridica di atti negoziali in conseguenza della funzione eventualmente loro affidata dalla legge, resta però da considerare se questi contratti possano ricevere in determinate occasioni un'efficacia *erga omnes* da parte del legislatore ordinario, senza che si verifichi una violazione dell'articolo 39, comma 4, della Costituzione. Per una risposta positiva, cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2000, 233; G. GIUGNI, *op. cit.*, 150, che richiama M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'articolo 39 delle Costituzione, oggi*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1999, I, 305, rilevando che ove la legge ordinaria — anche implicitamente — attribuisce efficacia generale al contratto collettivo dalla stessa « delegato », non opera in contrasto con la norma costituzionale, perché conferisce al contratto collettivo solo la forza di attuare la specifica e ben delimitata volontà del legislatore stesso, e non certo quella « parte di potere normativo originario dello Stato », di ambito e contenuti generali, che solo l'articolo 39 della Costituzione può accordare. Nel senso che, invece, questi contratti collettivi non possano essere applicati ai lavoratori non iscritti alle organizzazioni stipulanti o — quantomeno — ai dipendenti che dissentano dall'applicazione di tali contratti collet-

## 2. La scelta del legislatore in merito all'efficacia dei contratti collettivi nella fase di transizione.

Una volta chiariti gli ambiti nei quali si estrinsecherà il ruolo della contrattazione collettiva « delegata », devono essere considerati gli eventuali effetti che possono ancora derivare dalla contrattazione collettiva vigente al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003. Poiché molti istituti sono modificati dalla novella, che nella maggioranza dei casi abroga le precedenti norme con effetto immediato, ci si chiede in particolare se, ed in che misura, nel periodo di attesa dei contratti collettivi stipulati sulla base delle nuove disposizioni legislative, trovino ancora applicazione i contratti collettivi conclusi nell'ambito della disciplina precedente.

Il legislatore non interviene a dettare direttamente una generale disciplina transitoria in merito, bensì regola solo alcuni specifici casi.

Peraltro, il decreto legislativo n. 276/2003 contiene comunque una previsione innovativa e di valenza generale, in materia di regime transitorio, laddove rimette all'eventuale accordo delle parti sociali anche la regolamentazione di questo delicato profilo. Il comma 13 dell'articolo 86 (articolo che reca proprio le « norme transitorie e finali ») prescrive al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di convocare, entro i 5 giorni successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(12)</sup>, le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano

---

tivi, Cass., 24 aprile 1993, n. 4802, in *MGL*, 1993, 353, con nota di P.G. LUCIFREDI e Cass., 24 febbraio 1990, n. 1403, in *NGL*, 1990, 171. Cfr. in merito G. PROIA, *Questioni sulla contrattazione collettiva*, Giuffrè, Milano, 1994, 27, 34-35, 193-197, 206, che definisce tale contrattazione collettiva quale « fonte di regole aventi efficacia solo tendenzialmente generale », in forza di una « sorta di inversione dell'onere di allegazione », secondo cui il contratto collettivo è vincolante laddove la parte individuale non eccepisca la mancata iscrizione all'organizzazione stipulante né l'assenza di qualsivoglia atto di recepimento della relativa disciplina collettiva. Va notato, a tale ultimo proposito, che l'Autore ritiene sufficiente un atto di recepimento implicito ed anche solo la sottoscrizione di un contratto individuale, laddove sia espressamente richiamato il contratto collettivo nazionale di categoria. Alla parte del contratto individuale, infatti, sarebbe consentito dissentire solo dalla contrattazione collettiva considerata nella sua interezza come « fonte », non dai singoli atti che ne derivano. Come è facile comprendere, la questione si è posta in pratica con riferimento agli accordi stipulati a livello aziendale, cui la legge rimetteva eventuali deroghe in *peius* per i lavoratori.

<sup>(12)</sup> In merito ai contratti di formazione e lavoro è già stato stipulato un accordo interconfederale, e le parti sociali hanno in tale occasione confermato l'intento di continuare il confronto sugli altri aspetti regolati dalla novella, nonché chiarito che

nazionale « al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del presente decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva ».

La norma, che non era presente nel testo approvato dal Governo in via preliminare il 6 giugno 2003 <sup>(13)</sup>, è stata introdotta nella versione definitiva approvata il 31 luglio 2003 proprio tenendo conto dei rilievi sollevati in merito alle difficoltà interpretative relative al regime transitorio, per risolvere le quali si auspicava un intervento chiarificatore.

Deve essere notato che, seppure la brevità del termine previsto per il confronto e la stessa scelta di accordi interconfederali invece che nazionali <sup>(14)</sup> mostri che il legislatore ritiene quanto mai opportuna una

---

questo accordo e tutti gli altri accordi interconfederali che saranno eventualmente stipulati avranno efficacia transitoria e, comunque, sussidiaria.

<sup>(13)</sup> Per un confronto sulla versione del testo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri e il testo definitivamente accolto, cfr. il contributo di V. D'ORONZO, nella Parte II, Sez. (C).

<sup>(14)</sup> L'accordo interconfederale, avendo un'applicazione estesa al di là della singola categoria, si mostra lo strumento maggiormente idoneo a raggiungere in tempi brevi un'operatività sufficientemente generalizzata, essenziale al fine di disporre una disciplina transitoria efficace ed il più possibile uniforme. Specialmente se l'accordo interconfederale è raggiunto a livello nazionale, sebbene ciò non sia necessario, come già rilevato nel contributo di C. SERRA nella Parte III, Sez. (A). Evidentemente, il legislatore è memore della decisiva svolta che proprio gli accordi interconfederali hanno dato alla concreta messa in opera della fornitura di lavoro temporaneo, introdotta nel nostro ordinamento dagli articoli 1-11 della legge n. 196/1997, c.d. Pacchetto Treu. La legge, infatti, demandava alla contrattazione collettiva di categoria dell'impresa utilizzatrice l'individuazione di casi ulteriori, rispetto a quelli identificati direttamente dalla legge, in cui sarebbe stata possibile la stipulazione di contratti di fornitura di lavoro temporaneo, nonché la determinazione delle percentuali massime di utilizzo di tali lavoratori. Analogamente a quanto è ora disposto dal decreto legislativo n. 276/2003, il legislatore dava alle parti collettive un termine, scaduto il quale, in assenza di accordo collettivo, sarebbe stata disposta una disciplina sostitutiva e provvisoria con decreto ministeriale. Ma, a fronte del notevole ritardo della contrattazione di categoria, una temporanea soluzione è stata fornita proprio dalla stipulazione di appositi accordi interconfederali a livello nazionale, invece che dall'intervento sostitutivo ministeriale. Evidentemente, un accordo tra le parti sociali è stata ritenuto più opportuno dal punto di vista politico-sindacale e più aderente alle concrete esigenze emerse.

Va anche osservato che, sebbene l'articolo 86, comma 13, del decreto legislativo n. 276/2003 si riferisca solo ai contratti interconfederali, è fuori di dubbio che un possibile supporto nella definizione della disciplina transitoria in merito all'efficacia delle clausole collettive potrebbe essere dato anche dalla contrattazione collettiva di

definizione negoziale della questione in tempi ristretti, il decreto legislativo n. 276/2003 non si spinge sino ad imporre il raggiungimento di un accordo, né a determinare una « scadenza » entro la quale le parti sociali debbano stipularlo.

In materia di regime transitorio, non opera quel meccanismo « provvisoriamente sostitutivo » di intervento dell'organo amministrativo in caso di mancata definizione collettiva nei termini previsti, che è invece più volte utilizzato dal decreto legislativo n. 276/2003.

Nel ricercare le possibili ragioni di questa scelta, non appare fuori luogo dare rilevanza proprio all'aspetto che interessa nella presente analisi, vale a dire l'applicazione dei contratti collettivi nel periodo di transizione alla piena attuazione della nuova disciplina. Pare infatti evidente, sullo specifico punto, la scelta del legislatore — ribadita nell'articolo 86, ma già manifestata nella maggioranza delle disposizioni del decreto legislativo n. 276/2003 — di non intervenire direttamente sulla vigenza delle disposizioni collettive, demandando alle parti sociali ogni decisione in merito. Decisione che può anche essere, quindi, quella di astenersi dal disporre un'apposita regolamentazione, lasciando che siano i principi generali a regolare la materia, ove non siano raggiunti accordi soddisfacenti. Sarebbe allora evidente la volontà di prevenire, non tanto dal punto di vista strettamente giuridico quanto da quello politico-sindacale, ogni possibile rilievo relativo ad eventuali profili di ingerenza del legislatore sulla libertà sindacale.

Va ricordato, infatti, che, nel riformare la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, il legislatore aveva deciso di regolare la materia, ma addivenendo ad una soluzione differente da quella proposta inizialmente, proprio al fine di fugare i profili critici sollevati in sede di preparazione del testo normativo.

L'articolo 10, comma 3 della Proposta di disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato del 14 novembre 2000, nell'abrogare

---

altri livelli. È, infatti, ormai generalmente sostenuta in dottrina e giurisprudenza la possibilità per i contratti collettivi successivi di stabilire, nell'ambito della propria libertà di negoziazione, il momento dal quale far decorrere la propria efficacia, con facoltà di determinare effetti retroattivi (non potendosi applicare il divieto previsto per i diversi contratti collettivi corporativi dall'articolo 11, comma 2, delle disposizioni preliminari al codice civile). E, come noto, questo effetto è stato riconosciuto anche ai contratti collettivi contenenti trattamenti peggiorativi per i dipendenti, salvi ovviamente i diritti quesiti, vale a dire già maturati ed entrati a far parte del patrimonio del lavoratore, per effetto dell'applicazione del contratto collettivo precedente. Sul punto cfr. G. GIUGNI, *op. cit.*, 171-172.

l'articolo 23, legge n. 56/1987 (che riservava alla contrattazione collettiva la possibilità di introdurre ulteriori ipotesi di legittima apposizione del termine, determinando le percentuali massime di lavoratori a tempo determinato utilizzabili in azienda), disponeva la contestuale perdita di efficacia di « tutte le clausole dei contratti collettivi definite in attuazione delle norme abrogate ».

In relazione a tale formulazione era stato sostenuto che l'eliminazione per mano del legislatore delle clausole collettive avrebbe costituito un'ingerenza nell'autonomia negoziale delle parti collettive, così ledendo la libertà sindacale tutelata dall'articolo 39, comma 1, della Costituzione (15).

Stante l'opportunità di evitare ulteriori contrapposizioni tra le parti sociali (16), la norma è stata modificata (17). Il testo definitivo dell'ar-

---

(15) Si ricorda come sia generalmente riconosciuto che l'autonomia negoziale collettiva, pur non coincidendo di per sé con la libertà sindacale, è a questa strettamente collegata, poiché la libertà sindacale costituisce il presupposto logico della negoziazione collettiva, e la seconda è espressione della prima. Cfr., per tutti, P. ICHINO, *op. cit.*, 201).

(16) La Cgil si era già dissociata dalla preparazione dell'avviso comune per la trasposizione della direttiva comunitaria (Direttiva 1999/70/CE) della quale il decreto legislativo n. 368/2001 costituiva attuazione.

(17) Così, M. TIRABOSCHI, *Quale sorte per le ipotesi di lavoro a termine individuate dai contratti collettivi con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 368/2001?*, in *Contratti e Contrattazione Collettiva*, novembre 2001. Questo A., sulla base dei principi sinora delineati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, ritiene infondati tali rilievi, osservando che non vi è alcuna indebita ingerenza nell'autonomia negoziale collettiva quando il legislatore interviene in ragione di una nuova regolamentazione complessiva della materia (negoziata con le parti sociali), ed incide solo sui singoli atti derivanti dall'attività negoziale (in senso analogo, cfr. R. BORTONE, *Il contratto collettivo tra funzione normativa e obbligatoria*, Cacucci, Bari, 1992, 90), oltretutto concordati per attuare una « delega » del legislatore. Infatti, come il legislatore può « delegare » i contratti collettivi, così può rimuovere gli effetti delle clausole delegate, *ex post* ed in ragione della predisposizione di una nuova regolamentazione in materia.

Con riferimento alla funzione ed agli effetti dei contratti collettivi delegati dal legislatore, v. *supra*, note 4 e 5. Quanto alla questione circa i limiti posti all'intervento legislativo per il rispetto all'autonomia negoziale collettiva ai sensi dell'articolo 39, comma 1 della Costituzione, si ricorda che le pronunce della Corte Costituzionale susseguitesì in materia hanno, da un lato, chiarito che non esiste nel nostro ordinamento una riserva normativa a favore dei sindacati e della contrattazione collettiva, cosicché le materie che sono oggetto di regolamentazione da parte della fonte collettiva possono, comunque, essere anche oggetto di una concorrente regolazione di legge, ed hanno ritenuto legittimi singoli interventi del legislatore in presenza di determinate circostanze, fermo restando che il legislatore non possa cancellare o contraddire « ad

articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 368/2001, ha disposto, infatti, il mantenimento fino a scadenza delle clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 23, legge n. 56/1987 e vigenti all'atto dell'entrata in vigore del decreto stesso, seppur in via transitoria e salve diverse intese.

Anche nell'ambito della recente riforma dell'orario di lavoro, disposta con decreto legislativo n. 66/2003, il legislatore ha desistito dal regolare direttamente l'efficacia transitoria dei contratti collettivi. L'articolo 19 di detto decreto si è limitato a prevedere l'abrogazione delle precedenti disposizioni legislative e regolamentari nella materia disciplinata dal decreto stesso (salve le norme espressamente richiamate e le disposizioni sanzionatorie), senza dettare alcuna regola in merito agli effetti dei contratti collettivi vigenti al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina. È stata soltanto richiesta una successiva verifica da parte delle parti sociali relativamente allo stato di attuazione delle nuove disposizioni, nella contrattazione collettiva <sup>(18)</sup>.

Ancora una volta, questa non era la volontà originaria del Governo, che all'articolo 18 del testo inizialmente proposto prevedeva un'apposita disciplina <sup>(19)</sup>. Fermo restando che le clausole in materia di orario di lavoro contenute nei contratti collettivi vigenti alla data di entrata in vigore del decreto avrebbero mantenuto, in via transitoria e salve diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi stessi, era previsto che, per le ipotesi di contratti scaduti o di specifici accordi tra le parti, l'efficacia delle clausole dei contratti collettivi in materia di orario di lavoro sarebbe durata sino al 31 dicembre 2004.

Anche con riferimento a tale clausola erano state sollevate obiezioni in merito ad un'asserita ingerenza del legislatore nell'autonomia negoziale delle parti sociali. In questo caso, l'ingerenza sarebbe stata rappresentata principalmente dall'imposizione di un termine allo scadere del quale, ove le parti non fossero state in grado di raggiungere un accordo in base alla nuova normativa, le disposizioni collettive sareb-

---

arbitrio» le clausole dei contratti collettivi. Cfr. L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2003, 89-99.

<sup>(18)</sup> Entro un anno dall'entrata in vigore della novella in materia di orario di lavoro, infatti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrà convocare le parti sociali a tal fine.

<sup>(19)</sup> Cfr. A. RUSSO, M. TIRABOSCHI, *Prime osservazioni sulle norme di attuazione della direttiva europea n. 93/104/CE*, *op. cit.*



bero state automaticamente caducate (ciò che avrebbe reso applicabile solo la legge, con fissazione dell'orario normale in 40 ore settimanali anche a lavoratori che, come quelli pubblici, erano precedentemente sottoposti ad un orario minore) <sup>(20)</sup>.

Sulla base di queste recenti esperienze, ben si comprenderebbe, allora, la scelta ora operata nel decreto legislativo n. 276/2003. Il legislatore, almeno in linea generale, si astiene dal disporre direttamente qualsivoglia regola in merito alla vigenza dei contratti collettivi nel periodo transitorio, sia nel senso di caducazione immediata sia nel senso di protrazione a data certa della vigenza delle clausole collettive. Al contempo, favorisce espressamente — ma senza imporlo — il raggiungimento di uno o più accordi in sede negoziale collettiva: risulta così massicciamente promossa l'attività negoziale delle parti sociali, senza che possano sorgere equivoci in merito all'imposizione di vincoli o limiti alla stessa.

### **3. L'efficacia dei contratti collettivi dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003 nei casi non regolati da disposizioni transitorie specifiche.**

Dal quadro sopra delineato, deriva che — fatta eccezione per i casi regolati direttamente dal legislatore e solo nelle more dell'eventuale contrattazione interconfederale — saranno esclusivamente i principi generali a fornire una guida per individuare gli effetti che saranno ancora prodotti dalla contrattazione collettiva vigente al 24 ottobre 2003.

Deve essere, innanzitutto, chiarito che per contrattazione collettiva « vigente » si deve intendere non solo quella il cui termine non sia ancora scaduto, ma anche quei contratti collettivi che, seppur giunti a scadenza, hanno continuato sino al 24 ottobre 2003 a produrre effetti, in forza di clausole di ultrattività, della mancata disdetta laddove era invece richiesta, o della prolungata applicazione di fatto da parte dei soggetti stipulanti.

Si ritiene, poi, di escludere, in questo caso, un fenomeno di successione di disposizioni nel tempo, poiché a tal fine sarebbe neces-

---

<sup>(20)</sup> Ritiene, invece, che da tale norma non emergesse affatto un intento di « scavalco della contrattazione » R. DEL PUNTA, *Riforma dell'orario di lavoro. Gli ultimi ostacoli*, 3 marzo 2003, disponibile nel sito [www.netmanager.it](http://www.netmanager.it).

saria l'omogeneità delle fonti che si susseguono, mentre la legge ed il contratto collettivo non paiono potersi assimilare.

Secondo l'interpretazione maggioritaria, infatti, anche i contratti collettivi « delegati » dal legislatore ad attuare, integrare o derogare i contenuti della legge non mutano per ciò stesso la propria natura giuridica di atti negoziali privati, <sup>(21)</sup> cosicché non è attribuita automaticamente ad essi la stessa efficacia normativa e generale propria della legge delegante <sup>(22)</sup>.

Escluso, quindi, dal campo di indagine il profilo di mera successione temporale (che avrebbe visto l'integrale sostituzione della disposizione più remota con quella più recente, anche con riferimento a modifiche in *peius* per il lavoratore fatti salvi i diritti acquisiti in capo al lavoratore per effetto delle disposizioni precedenti) <sup>(23)</sup>, restano da considerare i principi generali che regolano i rapporti tra fonti diverse, e nella specie tra legge e contratto collettivo.

Come noto, il principio cardine in materia è la derogabilità solo in *melius* da parte della contrattazione collettiva rispetto alla legge, che generalmente dispone i trattamenti minimi inderogabili e che è fonte sovraordinata rispetto al contratto collettivo di diritto comune. Il legislatore può, tuttavia, disporre delle eccezioni a questo principio <sup>(24)</sup>,

<sup>(21)</sup> Cfr. per una ricostruzione delle opinioni dottrinali in questo senso G. PROIA, *op. cit.*, 27-29. L'autore riporta l'interpretazione secondo la quale a tali contratti collettivi è conferito un « effetto autorizzatorio », diverso da quello normativo e da quello obbligatorio, e che si sostanzia nel creare l'elemento costitutivo della speciale legittimazione negoziale necessaria al datore di lavoro per stipulare contratti di tipo flessibile.

È poi riportata anche un'altra interpretazione secondo la quale il legislatore opera una sorta di rinvio materiale alla contrattazione collettiva, che viene a costituire solo un parametro o fonte sociale, la cui origine ed efficacia generalizzata deve essere individuata nella legge stessa (cfr. su questo punto altresì A. BARBERA, *Le fonti del diritto del lavoro, fra legge e contratto*, in Atti del convegno Aidlass, Foggia-Bari, 25-26 maggio 2001, *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2002, 24-25).

Cfr., poi, l'opinione dello stesso G. PROIA, *op. cit.*, 194, 198-202 che riconosce in questi contratti collettivi una mera fonte/fatto, vale a dire un « fatto produttivo di regole idonee ad incidere sul diritto oggettivo », nonché P. ICHINO, *op. cit.*, 232-233, che pure si riferisce ad una fonte/fatto, il cui solo effetto è quello di rendere possibile la stipulazione futura di un contratto, avvicinandosi ad altre posizioni già espresse.

<sup>(22)</sup> Come invece sostenuto, secondo quanto riportato da G. PROIA, *op. cit.*, 28 e 196, da A. PIZZORUSSO e M. V. BALLESTRERO.

<sup>(23)</sup> Cfr. P. ICHINO, *op. cit.*, 235.

<sup>(24)</sup> Cfr. L. GALANTINO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2000, 151-152; E. GHERA, *Diritto del Lavoro*, Cacucci, Bari, 2000, 115-116; G. GIUGNI, *op. cit.*, 174-176; P. ICHINO, *op. cit.*, 233; F. LUNARDON, *Il contratto collettivo e le altre fonti (legge, usi,*

permettendo ai contratti collettivi di derogare *in peius* alla legge <sup>(25)</sup> oppure, specularmente, precludendo agli stessi di introdurre disposizioni *in melius* <sup>(26)</sup>.

In applicazione di queste regole, per risolvere la questione dell'efficacia dei contratti collettivi vigenti al 24 ottobre 2003 dovranno essere raffrontate <sup>(27)</sup> le disposizioni dei contratti collettivi stessi con le nuove norme, tenendo in considerazione anche gli ambiti entro i quali ora il legislatore rinvia alla contrattazione collettiva. Come vedremo, infatti, talvolta ai contratti collettivi non è più demandata la definizione di un certo istituto (o di un particolare aspetto riguardante un certo istituto) proprio perché vengono abrogate quelle norme che, nella previgente disciplina, regolavano l'istituto stesso, e costituivano il fondamento della relativa delega alla contrattazione collettiva <sup>(28)</sup>.

Dovrà essere riscontrata la disapplicazione delle clausole collettive non solo laddove il contratto collettivo risulti meno favorevole al lavoratore senza esservi autorizzato dalla legge, ma anche ove il contratto collettivo contenga disposizioni non più compatibili con il nuovo

---

*regolamenti*), in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, op. cit., 103-106; M. PERSIANI, *Diritto sindacale*, Cedam, Padova, 1992, 97.

<sup>(25)</sup> Tipicamente, tramite i contratti c.d. di gestione di situazioni di crisi e/o tensioni occupazionali, temporanee o permanenti (in merito, ad esempio, a Cassa Integrazione Guadagni, licenziamenti collettivi, trasferimento di aziende in crisi o soggette a procedure concorsuali).

<sup>(26)</sup> Mediante l'imposizione ai contratti collettivi dei c.d. tetti massimi, sinora sempre ritenuti legittimi, purché in presenza di alcuni presupposti, quali l'intervento eccezionale o di durata limitata del legislatore, il perseguimento di una finalità di carattere pubblico (dato che l'interesse generale prevale sempre sugli interessi collettivi, i quali, per quanto comuni a dei gruppi sociali, rimangono comunque interessi privati), la preventiva partecipazione della parti sociali nella fase di preparazione del testo legislativo nell'ambito della c.d. legge negoziata o contrattata, su cui cfr. G. GIUGNI, op. cit., 175; cfr. C. CESTER, M. MISCIONE, C. ZOLI, *Le Fonti interne*, in F. CARINCI (diretto da) *Diritto del lavoro, Commentario*, Utet, Torino 1998, I, XCIXC; L. MARIUCCI, op. cit., 96). Cfr. A. PIZZOFRERATO, *I rapporti tra legge e contratto collettivo*, F. CARINCI (diretto da) *Diritto del lavoro, Commentario*, op. cit., 314; L. GALANTINO, op. cit., 151-152; G. GIUGNI, op. cit., 174-176; M. PERSIANI, op. cit., 98-99.

<sup>(27)</sup> Quanto all'ambito del raffronto che deve essere effettuato, si ricorda quanto evidenziato da L. GALANTINO, *idibem*, vale a dire che « il raffronto fra legge e contratto collettivo viene effettuato per clausole, secondo i principi emergenti dagli articoli 1339 e 1419 c.c., applicabili anche al contratto collettivo di diritto comune in virtù dell'articolo 1323 c.c. ».

<sup>(28)</sup> Ciò è successo, ad esempio, con riferimento al part-time per il diritto di ripensamento relativo alle clausole flessibili.

sistema normativo di riferimento (anche se in ipotesi più favorevoli al lavoratore).

Sarà necessario, quindi, considerare caso per caso il tenore delle modifiche introdotte dal legislatore ed i contenuti delle disposizioni collettive, al fine di ricercare gli effetti che devono ancora ritenersi prodotti dalla contrattazione collettiva vigente al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina legale.

Deve essere, peraltro, chiarito che anche le clausole collettive che risultano caducate per effetto delle disposizioni del decreto legislativo n. 276/2003 produrranno ancora degli effetti sotto il diverso profilo dell'integrazione della disciplina dei contratti individuali già in corso.

Le disposizioni dei contratti collettivi che attuavano il precedente assetto normativo, infatti, possono essere al momento contenute in contratti individuali che ne hanno recepito il contenuto, sia mediante l'esplicito richiamo o la trasposizione delle clausole collettive relative ai singoli istituti di volta in volta in questione, sia mediante il mero rinvio, nella lettera di assunzione, al contratto collettivo nazionale di categoria in cui le disposizioni stesse erano previste.

Come noto, il principio che regola il rapporto tra contratto individuale e contratto collettivo è quello della derogabilità *in melius* ed inderogabilità *in peius* e del contratto collettivo da parte del contratto individuale (salvo che sia il contratto collettivo stesso a prevedere la derogabilità anche *in peius* di alcune delle proprie clausole).

Nei contratti individuali già in corso, quindi, possono essere state inserite clausole migliorative rispetto ai contratti collettivi vigenti al momento della stipulazione del contratto di lavoro, oppure clausole che riproducevano o derogavano, in quanto espressamente autorizzate, le disposizioni dei predetti contratti collettivi.

Tutti questi tipi di clausole individuali continueranno a produrre i loro effetti.

Analogamente a quanto avviene tra contratto collettivo « delegato » e legge « delegante », infatti, le clausole sottoscritte tra le parti del rapporto di lavoro non mutano la propria natura di pattuizioni individuali solo perché costituiscono di fatto attuazione delle disposizioni collettive a contenuto normativo, vale a dire di quelle clausole collettive dettate proprio per regolare le condizioni dei futuri contratti individuali di lavoro. Dalle considerazioni da ultimo svolte deriva che, laddove sia riscontrata la perdita di efficacia di alcune disposizioni collettive per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, tale perdita di efficacia si verificherà, in pratica, solo con i

nuovi contratti di lavoro (salvo, ovviamente, che siano le stesse parti individuali a modificare consensualmente le originarie pattuizioni tenendo conto della nuova disciplina di legge).

**3.1. Le fattispecie escluse da ogni questione: somministrazione di lavoro a tempo indeterminato e nel settore portuale, lavoro intermittente, apprendistato, enti bilaterali, compensi per gli operatori del mercato del lavoro posti a carico dei lavoratori.**

Va sin d'ora segnalato, peraltro, che vi sono casi in cui la questione oggetto della nostra analisi non si pone, poiché il legislatore non può che rinviare ad una contrattazione futura, stante la novità dell'intero istituto o del singolo aspetto ora regolato dal decreto legislativo n. 276/2003 ed al quale il richiamo si riferisce. In tali casi, infatti, mancano necessariamente, al momento, disposizioni collettive.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità per la contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, di introdurre deroghe, per determinate categorie di lavoratori altamente professionalizzati o per specifici servizi, al divieto imposto dal primo comma della suddetta norma ai soggetti autorizzati o accreditati per operare nel mercato del lavoro <sup>(29)</sup>, ai quali viene precluso di esigere o percepire compensi dai lavoratori. Nel precedente impianto normativo, infatti, non erano ammesse eccezioni ad un tale divieto (espresso dall'articolo 10, comma 3, legge n. 196/1997), quindi non possono al momento sussistere clausole collettive derogatorie.

Analoghe considerazioni devono essere svolte per il lavoro intermittente e la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, sinora non permessi dalla legge.

Per la somministrazione di lavoro portuale vale un discorso analogo, poiché l'articolo 86, comma 5, del decreto legislativo n. 276/2003 fa salva la particolare disciplina disposta dall'articolo 17, comma 1, legge 28 gennaio 1994, n. 84, come sostituito dall'articolo 3, legge 30 giugno 2000, n. 186.

Anche con riferimento all'apprendistato, infine, non si pongono al momento questioni in merito all'efficacia dei contratti collettivi vigenti,

---

<sup>(29)</sup> Soggetti accreditati o autorizzati per l'esercizio di attività di intermediazione, somministrazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, collocamento.

ma per tutt'altra ragione, dato che con riferimento a questo contratto già esistono disposizioni collettive. Per l'apprendistato, l'articolo 47, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003 dispone che l'attuale normativa in materia resta in vigore fino a quando non sarà emanata l'apposita regolamentazione da parte delle regioni e province autonome. È indubbio che, fino a quando opereranno le norme attualmente in forza, resterà pienamente efficace anche la contrattazione collettiva emanata sulla base di tali disposizioni <sup>(30)</sup>. È auspicabile che, in concomitanza con l'entrata in vigore della nuova disciplina, le parti raggiungano un accordo interconfederale che regoli contestualmente gli aspetti relativi alla contrattazione collettiva, al fine di evitare un periodo di difficoltà applicativa.

Infine, si ritiene che anche gli enti bilaterali <sup>(31)</sup> già costituiti e regolati dai contratti collettivi continuino ad operare secondo le modalità e con i compiti sinora loro attribuiti. Per l'operatività delle

---

<sup>(30)</sup> Resteranno in tal modo in vigore anche quelle previsioni collettive di incentivazione dell'apprendistato nel settore artigianato, che derogavano ai limiti di età previsti dalla legge per l'applicabilità del contratto (dai 16 ai 24 anni, 26 nelle aree di declino industriale ed a ritardato sviluppo individuate dalla CE). L'articolo 16, comma 4, della legge n. 196/1997, e l'articolo 21, comma 5, della legge n. 56/1987, infatti, conferivano ai contratti collettivi la facoltà di elevare i sopraddetti limiti sino a 29 anni per qualifiche ad alto contenuto professionale (si noti che la nuova disciplina fissa espressamente nei 29 anni il limite di età massimo per l'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante e dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione).

Le parti sociali avevano utilizzato ampiamente ed in molti settori la possibilità loro accordata dalla legge: cfr. Ccnl Edili - Aziende Artigiane (Allegato D, articolo 6); Ccnl Tessile/Abbigliamento/Calzature - Artigiani (articolo 55); Ccnl Metalmeccanici - Aziende Artigiane, Ccnl Pulizia - Imprese Artigiane e Ccnl Orafi - Aziende Artigiane (rispettivamente, articolo 6 dell'Allegato A, articolo 7 dell'Allegato A ed articolo 6 del Regolamento, che non solo prevedevano l'elevazione per le specifiche figure professionali ivi individuate, ma permettevano anche ad accordi di secondo livello in sede regionale l'identificazione di ulteriori figure professionali alle quali estendere la deroga, nel caso dei metalmeccanici solo entro i successivi 12 mesi).

In alcuni casi, anche la durata massima dei contratti era innalzata rispetto a quella disposta dalla legge (ad esempio, Ccnl Edili — Aziende Artigiane, che prevedeva 4 anni e 6 mesi di durata per il primo gruppo di lavorazioni artistiche ad alto contenuto tecnico e professionale; Ccnl Orafi — Aziende Artigiane, che stabiliva 5 anni di durata per le qualifiche di primo gruppo), e tali clausole collettive venivano interpretate come di « maggior favore » per il lavoratore e, di conseguenza, legittime, come ritenuto con circolare Ministero 126 del 2 dicembre 1997 (cfr. E. GHERA, *op. cit.*, 500).

<sup>(31)</sup> Sul ruolo e le funzioni degli enti bilaterali, si vedano i contributi pubblicati nella Parte II, Sez. (B).

funzioni di intermediazione, poi, occorrerà attendere che siano posti in essere alcuni preventivi adempimenti <sup>(32)</sup>, mentre per quanto riguarda l'operatività delle funzioni di certificazione dei rapporti di lavoro, sarà prima necessaria la costituzione presso gli enti bilaterali di apposite commissioni di certificazione, come richiesto dall'articolo 76, comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 276/2003, e la contestuale definizione delle procedure di certificazione, come imposto dall'articolo 78, comma 2, del decreto legislativo stesso.

### 3.2. Il lavoro ripartito.

I contratti di lavoro ripartito o *job sharing* regolati dalla nuova normativa potranno essere stipulati immediatamente, perché non è a tal fine necessario attendere una regolamentazione collettiva.

Infatti, l'articolo 43 del decreto legislativo n. 276/2003 demanda la disciplina del lavoro ripartito ai contratti collettivi (nel rispetto delle nuove norme), ma al contempo regola l'ipotesi della carenza di detti contratti, prevedendo semplicemente che in tal caso si applica la normativa generale del lavoro subordinato (in quanto compatibile e fatto salvo quanto stabilito nel decreto legislativo stesso).

Una scelta in questo senso non sorprende affatto, se si considera che questo tipo di contratto era già stato utilizzato anni or sono come contratto atipico di lavoro, tanto da divenire oggetto della circolare 7 aprile 1998, n. 43 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che lo ha ritenuto, in linea di principio, legittimo ed ha anzi fornito delle direttive di indirizzo per la relativa disciplina. Il fatto che la circolare non avesse, per sua natura, alcun effetto legale, non ha scoraggiato le parti sociali, che ne hanno accolto e riproposto i contenuti in molti dei contratti collettivi di categoria, riconoscendo in via generale il carattere di novità ed atipicità del lavoro ripartito, ma

---

<sup>(32)</sup> Quali il decreto ministeriale che dovrà stabilire i criteri secondo i quali dimostrare le competenze professionali dei componenti dell'ente bilaterale, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lett. c) del decreto legislativo n. 276/2003; gli interventi per la messa in opera della borsa del lavoro, richiesti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con le regioni e province autonome, richiesti dagli articoli 15 ss. del decreto legislativo n. 276/2003; il decreto ministeriale che dovrà definire le modalità di trattamento dei dati personali ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 276/2003. Anche gli enti bilaterali, infatti, dovranno operare nel rispetto delle citate disposizioni, in forza del richiamo operato dall'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo n. 276/2003.

regolandolo in via sperimentale, quale strumento di flessibilità del quale cogliere e verificare le potenzialità, con l'impegno di apportare successivamente le modifiche necessarie.

Ed ora anche il legislatore ha ampiamente attinto dalla stessa circolare, seppur integrandone i contenuti. La legge, peraltro, ha introdotto la disciplina degli effetti della risoluzione del rapporto con uno dei lavoratori coobbligati, su cui la circolare ministeriale nulla prevedeva.

In tal caso è ora prevista l'estinzione dell'intero vincolo contrattuale, a meno che in tale momento, su richiesta del datore di lavoro, l'altro prestatore di lavoro si renda disponibile ad adempiere l'obbligazione lavorativa, con trasformazione del rapporto in « normale » contratto di lavoro subordinato. Tuttavia, questa norma non è inderogabile, bensì fa espressamente salvo il diverso accordo delle parti.

Per quanto riguarda la contrattazione collettiva già vigente, si ritiene che la stessa, almeno in linea di principio, continui ad avere effetti. Rispecchiando in gran parte la circolare ministeriale, la maggioranza delle disposizioni collettive è conforme al nuovo quadro normativo <sup>(33)</sup>.

Tuttavia, sembra che ogni clausola collettiva contrastante con la nuova normativa non potrà più trovare applicazione. Come già accennato, il legislatore rinvia ai contratti collettivi, espressamente, solo « nel rispetto » delle nuove norme, lasciando ad intendere che tali norme siano generalmente inderogabili (e, se è stata sentita la necessità di specificare tale aspetto, si deve intendere che sia imposta anche l'inderogabilità *in melius*) <sup>(34)</sup>. Ciò vale, a maggior ragione, se si considera che alcune di queste norme chiariscono esplicitamente la propria derogabilità, ed in tal modo confermano, *a contrario*, l'inderogabilità di tutte le altre norme, che nulla dispongono in merito.

Così, non è derogabile la norma che prevede che i lavoratori coinvolti siano solo due, e non di più (articolo 41, comma 1, del decreto

---

<sup>(33)</sup> Cfr., tra i molti, il Ccnl Turismo, Ccnl Terziario, Distribuzione e Servizi. Già nel 1998, il Contratto Collettivo Telecomunicazioni riservava alla contrattazione in sede aziendale di concordare condizioni e modalità per il ricorso al lavoro ripartito. Si noti, oltretutto, che tali clausole collettive non costituiscono neppure attuazione di una « delega » da parte della legge, ma il frutto di una libera negoziazione che ha trovato occasione solo in un intervento chiarificatore ministeriale.

<sup>(34)</sup> Su cui v. *supra*, paragrafo 3. Si noti che, in tutto il decreto legislativo n. 276/2003, solo in un'altra occasione è stato posto un identico vincolo alla contrattazione collettiva: l'articolo 48, comma 4, lett. c), rinvia ai contratti collettivi per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale « nel rispetto degli standard generali fissati dalle Regioni competenti ».



legislativo n. 276/2003). Le disposizioni collettive che, ripetendo quanto era indicato nella circolare ministeriale, permettevano tale diversa opzione non avranno più effetto.

Con riferimento alle norme derogabili, ci si chiede quali siano i soggetti che possono effettuare pattuizioni contrarie: il legislatore, in alcuni casi, si riferisce all'accordo tra le « parti contraenti », che sembrerebbe riferito solo alle parti del contratto individuale (estensione della responsabilità del lavoratore coobbligato, conseguenze dell'impedimento di entrambi i lavoratori).

Una tale impostazione parrebbe confermata da un'altra norma, dove il richiamo a « diverse intese tra le parti contraenti o previsioni dei contratti o accordi collettivi », nell'affiancare espressamente alla predetta formulazione anche un riferimento agli accordi collettivi, potrebbe far dedurre *a contrario* che per la derogabilità da parte collettiva è necessaria un'esplicita disposizione.

Il quadro si complica in relazione alla norma in tema di risoluzione del rapporto, proprio la più delicata, dove si fa riferimento solo ad una diversa intesa tra « le parti » <sup>(35)</sup>.

Forse la mancanza del termine « contraenti » o di qualsiasi altra specificazione è una semplice omissione formale. In tal caso, le conseguenze non sarebbero affatto irrisionarie: la maggior parte della clausole collettive che hanno regolato questo aspetto <sup>(36)</sup> prevede che, in caso di risoluzione del rapporto con un lavoratore coobbligato, la rispettiva obbligazione si trasferisce sull'altro lavoratore; tutte queste clausole perderebbero, allora, efficacia dopo il 24 ottobre 2003.

### 3.3. Il lavoro a tempo parziale.

L'articolo 46 del decreto legislativo n. 276/2003 riscrive alcune delle norme in materia di lavoro a tempo parziale, contenute nel decreto legislativo n. 25 febbraio 2000, n. 61, attuativo della Direttiva 97/81/CE, come già modificato dal decreto legislativo n. 26 febbraio 2001, n. 100.

---

<sup>(35)</sup> Va osservato che, se il legislatore avesse qui inteso solo le parti del contratto individuale, lo avrebbe esplicitato, come ha fatto nel comma 2 dello stesso articolo, laddove in tema di responsabilità del lavoratore dell'obbligazione lavorativa fa salva « una diversa intesa tra le parti contraenti ».

<sup>(36)</sup> In un numero rilevante di casi il contratto collettivo non ha disciplinato la materia del recesso dal rapporto (ad esempio, Ccnl Turismo). Per una disposizione, invece, nello stesso senso di quanto previsto dal legislatore, cfr. Ccnl Enti Culturali e Ricreativi.

Un ulteriore intervento su questa materia in tempi così ravvicinati è motivato, come diffusamente illustrato nella Relazione di accompagnamento della proposta di legge delega e più sinteticamente ribadito nella Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione, dall'intento di rimuovere quei vincoli che possono rappresentare un « ostacolo » alla promozione del part-time, auspicata dalla Direttiva comunitaria <sup>(37)</sup>.

Il legislatore ha individuato detti vincoli, innanzitutto, nei rigorosi requisiti e nelle limitazioni previste con riferimento al lavoro supplementare (ovverosia quello prestato oltre l'orario di lavoro concordato tra le parti ed entro il limite dell'orario normale <sup>(38)</sup>) nonché alle clausole flessibili ed elastiche.

In merito a dette clausole, va preliminarmente chiarito che il decreto legislativo n. 276/2003 ha definito « clausole flessibili » le clausole relative alla variazione della mera collocazione temporale della prestazione, vale a dire quelle che nella precedente normativa erano denominate clausole elastiche.

Il legislatore ha anche introdotto la nuova fattispecie delle « clausole elastiche », intese come riguardanti la variazione in aumento della durata della prestazione. Tali clausole, prima vietate, sono permesse solo con riferimento al lavoro a tempo parziale di tipo verticale o misto.

Orbene, la questione relativa all'efficacia dei contratti collettivi in vigore si pone solo in relazione al lavoro supplementare ed alle odierne clausole flessibili <sup>(39)</sup>, poiché la contrattazione collettiva non poteva regolare quelle clausole elastiche, solo ora permesse.

---

<sup>(37)</sup> Sembrano aver colto questo spirito di promozione del lavoro a tempo parziale alcuni recenti accordi collettivi di categoria, che auspicano la diffusione del part-time verticale a tempo indeterminato, in sostituzione dei contratti a tempo determinato, al fine di perseguire percorsi di stabilizzazione occupazionale. V. ad esempio Ccnl Alimentari-Industria, nel rinnovo del 14 luglio 2003.

<sup>(38)</sup> Per la cui definizione il legislatore rimanda all'articolo 3 del decreto legislativo n. 66/2003.

<sup>(39)</sup> La contrattazione collettiva è stata particolarmente attiva nell'attuare il decreto legislativo n. 61/2000 e le successive modifiche apportate dal decreto legislativo n. 100/2001, limitandosi solo in alcune occasioni a prevedere futuri incontri per la modifica delle disposizioni collettive, anche in previsione degli ulteriori cambiamenti programmati con la riforma del mercato del lavoro (v. ad esempio Ccnl Cinematografi e Cinema-Teatri, che fissa l'incontro entro il 30 giugno 2004).

Altri contratti hanno invece regolato il part-time in aderenza ai decreti legislativi del 2000 e 2001, pur impegnandosi ugualmente a rivedere le clausole contrattuali in seguito alla riforma del mercato del lavoro (Ccnl Assicurazioni; Ccnl Pompe Funebri; Ccnl del settore metalmeccanico, tra cui si segnala il Ccnl Metalmeccanici-Cooperative,

Passando al merito delle nuove previsioni, il decreto legislativo n. 276/2003 ha esteso a tutti i contratti a termine i menzionati strumenti di flessibilità, che secondo le norme previgenti erano invece possibili solo per i contratti stipulati per la sostituzione di lavoratori aventi diritto alla conservazione del posto. Alcuni contratti collettivi, peraltro, avevano già previsto l'applicabilità a tutti i contratti a termine, indipendentemente dalle causali, di queste modalità di utilizzo della prestazione lavorativa <sup>(40)</sup>. Mentre ogni contratto collettivo che faccia riferimento solo ai contratti a termine stipulati per ragioni sostitutive dovrebbe ritenersi caducato in ragione del nuovo impianto normativo.

Inoltre, il decreto legislativo n. 276/2003 ha introdotto modifiche nella stessa disciplina del lavoro supplementare e delle clausole flessibili, agevolandone l'utilizzo mediante l'ampliamento dell'ambito di operatività della contrattazione individuale nella gestione di tali strumenti.

Con riferimento al lavoro supplementare, è stata prevista una sorta di « alternatività » tra l'accordo collettivo e l'accordo individuale in merito alla possibilità per il datore di lavoro di richiedere tale prestazione. Da un lato, infatti, è demandata ai contratti collettivi la definizione delle causali per il ricorso al lavoro supplementare ed il numero massimo delle ore effettuabili <sup>(41)</sup> e delle conseguenze per il loro superamento (senza che sia più imposto anche il « tipo » di conseguenza) <sup>(42)</sup>. Dall'altro lato, tuttavia, si richiede il consenso del lavoratore per lo svolgimento della prestazione supplementare solo ove « non prevista e regolamentata dal contratto collettivo ».

---

perché richiede che la futura sottoscrizione avvenga tra tutte le parti firmatarie del contratto)

<sup>(40)</sup> Per il lavoro supplementare, paiono doversi così interpretare i Ccnl del settore alimentare (Ccnl Olii e Margarine, Ccnl Alimentari-Cooperative; Ccnl Alimentari-Industria). Sembra disporre in questo senso anche il Ccnl Pompe Funebri, con riferimento non solo al lavoro supplementare ma anche alle clausole flessibili.

<sup>(41)</sup> Si noti che è ora abrogato il riferimento alle ore di lavoro supplementare effettuabili nell'anno e nella giornata, cosicché non vi sarà dubbio sull'applicabilità di limiti massimi non riferiti, già nella contrattazione vigente, all'anno (v. ad esempio i Ccnl Scuola Privata, che fissano la soglia consentita nel 15 per cento dell'orario settimanale di riferimento).

<sup>(42)</sup> Il decreto legislativo n. 61/2000, come modificato dal decreto legislativo n. 100/2001, vincolava i contratti collettivi a prevedere senz'altro una maggiorazione, quale misura di disincentivazione ad un elevato ricorso al lavoro supplementare. I contratti collettivi, quindi, potevano scegliere solo la misura della maggiorazione, ma non potevano prescindere dall'introdurla.

A differenza della precedente normativa, che richiedeva, per l'effettuazione di lavoro supplementare, sia l'espressa regolamentazione collettiva sia il consenso del lavoratore, ora si possono prospettare due diverse ipotesi di legittimo ricorso a questo strumento.

La prima si verifica quando il contratto collettivo detta una propria disciplina: in questo caso il consenso del lavoratore non sarà richiesto, analogamente a quanto spesso accade in materia di lavoro straordinario. La prestazione del lavoro supplementare diventa pertanto esigibile da parte del datore di lavoro e, coerentemente, il decreto legislativo n. 276/2003 abroga la specificazione che il rifiuto di prestare lavoro supplementare non costituisce un'infrazione disciplinare <sup>(43)</sup> (beninteso, in applicazione dei principi generali sarà ravvisabile un'infrazione solo qualora il rifiuto del lavoratore sia ingiustificato).

La seconda ipotesi si ha quando il datore di lavoro non applica alcun contratto collettivo, oppure ne applica uno che non regola il lavoro supplementare. In questo caso è richiesto il consenso del lavoratore, ma vengono a mancare limiti quantitativi ed i requisiti causali per l'utilizzo delle prestazioni supplementari (a meno che le parti individuali non introducano tali vincoli).

Ora, dal cambiamento sistematico introdotto dal decreto legislativo n. 276/2003 discendono rilevanti conseguenze in merito agli effetti della contrattazione collettiva precedente.

Innanzitutto, laddove il lavoro supplementare non fosse ancora stato regolato dalla contrattazione collettiva, sarebbe ammesso il suo uso mediante accordo individuale, e non potrebbe più applicarsi il limite quantitativo che era fissato dalla precedente normativa quale soglia suppletiva in attesa di quella fissata dalle parti sociali (10 per cento dell'orario), né la maggiorazione prevista dalla legge in caso di superamento di detto limite (50 per cento).

Inoltre, sembra doversi ritenere che siano caducate tutte quelle disposizioni collettive che, nel regolamentare il lavoro supplementare, richiedono al contempo il consenso del lavoratore. Tali clausole, infatti, hanno espressamente ricalcato la previgente normativa (non potendo certo disporre diversamente) e non si inseriscono più nell'attuale sistema previsto dal legislatore <sup>(44)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> Risultano così superate le clausole collettive che, riportando quanto stabilito dalla legge, chiarivano che nessuna sanzione disciplinare derivasse dal rifiuto di prestare lavoro supplementare (v. ad esempio i Ccnl Scuola Privata).

<sup>(44)</sup> Anche se, ragionando solo in termini di *favor* per il lavoratore, si giunge-

Un analogo discorso sembra valere anche con riferimento alle clausole che disciplinano il consolidamento nell'orario di lavoro del lavoro supplementare svolto in via non occasionale, stante l'abrogazione del riferimento normativo che ne costituiva il fondamento <sup>(45)</sup>.

Resta, invece, salva l'applicazione delle clausole collettive <sup>(46)</sup> che

---

rebbe alla contraria conclusione che queste clausole rimarrebbero vigenti. Tuttavia, nel caso di specie sembrano preminenti gli aspetti sistematici sopra menzionati.

<sup>(45)</sup> V. i Ccnl Scuola Privata, che prevedono il consolidamento di una quota almeno del 70 per cento della media delle ore supplementari prestate nei 12 mesi precedenti in via continuativa e non occasionale, su richiesta del lavoratore (escludendo però i casi di sostituzione di lavoratore avente il diritto alla conservazione del posto tra quelli rilevanti ai fini del calcolo del lavoro supplementare svolto); i Ccnl del settore alimentare, che dispongono il consolidamento di una quota fino al 50 per cento delle ore supplementari prestate nell'anno, se il limite massimo è interamente utilizzato con riferimento all'anno di servizio; il Ccnl Pompe Funebri che rinvia al decreto legislativo n. 61/2000 ed alle seguenti modificazioni.

<sup>(46)</sup> Cfr., tra i più recenti, i Ccnl Scuola Privata, che prevedono il lavoro supplementare per periodi brevi e per esigenze momentanee e straordinarie, nella misura del 15 per cento dell'orario settimanale di riferimento, senza che sia dovuta per il lavoro supplementare alcuna maggiorazione retributiva; i Ccnl del settore alimentare, che riferiscono le prestazioni supplementari a specifiche esigenze organizzative e produttive già previste in materia di straordinario; e dispongono una maggiorazione retributiva del 15 per cento per le prestazioni rientranti nell'ambito del 50 per cento dell'orario stabilito nonché, per le prestazioni eccedenti il 50 per cento e fino al massimo dell'80 per cento dell'orario stabilito, la maggiorazione retributiva del 30 per cento (elevata al 40 per cento nel settore saccarifero), fermo restando che in caso di superamento delle 40 ore settimanali, le prestazioni eccedenti nella settimana sono compensate con la maggiorazione retributiva del 45 per cento (per il Ccnl Olii e Margarine 20 per cento); Ccnl Alberghi, che demanda i limiti annuali in ragione di anno alla contrattazione integrativa, ma dispone che in assenza vale il limite di 180 ore massime annue, facendo comunque salvi « comprovati impedimenti »; Ccnl Pompe Funebri, che ammette il lavoro supplementare in considerazione delle specifiche esigenze tecnico-organizzative e produttive di settore, in specifiche fattispecie predefinite (concentrazione in ambito giornaliero di servizi in numero superiore alla normalità; svolgimento di servizi che per ragioni familiari vadano oltre il normale orario di effettuazione; servizi a cui l'impresa viene commissionata in orari scoperti dal personale tempo pieno), entro il limite di 120 ore in ragione d'anno e con pagamento di una maggiorazione retributiva del 25 per cento; il Ccnl Igiene Ambientale, che prevede la banca delle ore anche per il lavoro supplementare; il Ccnl Attività Ferroviarie che dispone il lavoro supplementare per specifiche caratteristiche proprie dei processi produttivi delle aziende, esposte al verificarsi di situazioni che determinano modifiche alla programmazione delle attività, nell'ambito della soglie del 10 per cento su base settimanale e senza corresponsione di maggiorazione retributiva; il Ccnl Terziario, che ancora sulla base della normativa precedente ai decreti legislativi del 2000 e 2001 prevedeva il lavoro supplementare in connessione alla preparazione di inventari e

dispongono le causali di legittimo ricorso alle ore di lavoro supplementare, la retribuzione applicabile per tali ore, i limiti quantitativi e le maggiorazioni previste per il caso di loro superamento <sup>(47)</sup>.

Il decreto legislativo n. 276/2003 apporta significativi cambiamenti sistematici anche con riferimento alle clausole flessibili, sebbene le modifiche siano meno radicali di quanto avvenuto per il lavoro supplementare.

Le clausole flessibili, infatti, richiedono sempre il consenso del lavoratore, anche quando la contrattazione collettiva è intervenuta a disciplinarle.

Tuttavia, secondo la precedente disciplina, oltre al consenso era sempre necessaria la disciplina collettiva. Pertanto, se non vi era un contratto collettivo applicabile, oppure se il contratto collettivo applicato non prevedeva nulla a riguardo, le clausole flessibili non potevano essere concordate tra le parti individuali.

La nuova normativa demanda ancora alla contrattazione collettiva la definizione delle condizioni e modalità per l'operatività delle clausole flessibili, ma permette alle parti del contratto individuale di concordare direttamente le clausole flessibili « in assenza di contratti collettivi ». La differenza della formulazione scelta dal legislatore rispetto a quella usata per il lavoro supplementare potrebbe far ritenere che le parti individuali abbiano questa libertà solo laddove manchi un contratto collettivo applicabile. Al contrario, nel caso sia applicato un contratto collettivo che non regola le clausole flessibili, l'astensione delle parti sociali in merito dovrebbe essere interpretata come tacita manifesta-

---

bilanci, ad analoghe brevi necessità di intensificazione di attività, alle difficoltà organizzative derivanti da concomitanti assenze per malattia o infortunio, entro il limite di 120 ore annue (che può essere elevato dalla contrattazione aziendale) e con la maggiorazione retributiva del 35 per cento.

Si ricorda che, per le prestazioni aggiuntive nel part-time verticale, si applica la regolamentazione prevista per il tempo pieno. Pertanto, restano in vigore le clausole dei contratti collettivi che richiamano tale principio (v. ad esempio il Ccnl Attività Ferroviarie).

<sup>(47)</sup> Con riferimento a quest'ultimo aspetto, infatti, è pur vero che, laddove i contratti collettivi hanno previsto la maggiorazione per il superamento dei limiti quantitativi, lo hanno fatto in seguito all'imposizione legislativa, mentre magari non avrebbero concordato questo trattamento nell'ambito di una completa autonomia contrattuale. Tuttavia, da una prospettiva sistematica tali clausole collettive non possono affatto ritenersi incongruenti con la nuova disciplina legislativa, che tuttora permette espressamente alle parti collettive di determinare le conseguenze dell'eccessivo utilizzo del lavoro supplementare.

zione della volontà di voler precludere l'utilizzo delle clausole flessibili. Sennonché, sembra che il significato della norma non possa essere questo, stanti le finalità di promozione che permeano tutto l'articolo 46 del decreto legislativo n. 276/2003 ed il tenore della « delega » alla contrattazione collettiva, che non sembra ammettere alcuna derogabilità ad opera delle parti collettive, a differenza della norma precedentemente in vigore <sup>(48)</sup>.

Analogamente a quanto rilevato in materia di lavoro supplementare, devono ritenersi caducate, a causa della non congruenza con il nuovo impianto normativo, quelle previsioni collettive che riproponevano le precedenti norme relative al diritto di ripensamento del lavoratore in merito alle clausole flessibili ormai stipulate <sup>(49)</sup>.

Deve essere poi considerato il preavviso garantito al lavoratore rispetto all'esercizio da parte del datore di lavoro del potere di variare la collocazione temporale della prestazione lavorativa. I contratti collettivi già vigenti hanno ricalcato la disciplina previgente, fissando in 10 giorni il periodo ordinario di preavviso, ma ammettendo una riduzione a 48 ore per casi eccezionali, e in alcuni casi la previsione di specifiche compensazioni a favore del lavoratore <sup>(50)</sup>. Al tempo della stipulazione, questi contratti non avrebbero potuto prevedere altrimenti, mentre ora è il legislatore che fissa in due giorni il preavviso dovuto, Ci si chiede, quindi, se queste clausole contrattuali possano ancora avere efficacia, dato che erano stipulate su presupposti diversi. A tal proposito, sembra potersi sostenere che queste clausole restino in vigore, in quanto la novella fa comunque salve le intese tra le parti sul termine di preavviso,

---

<sup>(48)</sup> È ora disposto che i contratti collettivi « stabiliscono » condizioni e modalità relative alle clausole flessibili, mentre la precedente norma accordava ai contratti collettivi la « facoltà » di prevedere dette clausole.

<sup>(49)</sup> V. ad esempio, il Ccnl Scuola Privata ed il Ccnl Attività Ferroviarie.

<sup>(50)</sup> Cfr. i Ccnl Scuola Privata, che prevedono una maggiorazione del 15 per cento; i Ccnl del settore alimentare, che prevedono una comunicazione alla rsu ed ai lavoratori interessati 10 giorni prima dell'esercizio del potere datoriale, e la compensazione delle ore prestate con una maggiorazione retributiva del 15 per cento (il preavviso è riducibile a 2 giorni per emergenze tecniche e/o produttive, ma la maggiorazione retributiva diventa del 20 per cento); il Ccnl Pompe Funebri, che prevede una maggiorazione del 10 per cento ed un preavviso di preavviso 48 ore; il Ccnl Attività Ferroviarie, che subordina le clausole flessibili all'esistenza di obiettive esigenze di servizio che « ricorrono al verificarsi di situazioni che determinano modifiche alla programmazione delle attività » e richiede un preavviso 10 giorni, nonché un'indennità giornaliera di 10 euro.

e non vi è qui ragione di escludere che anche le parti collettive siano ricomprese nel riferimento del legislatore <sup>(51)</sup>.

Anche le disposizioni collettive che regolavano il diritto di precedenza dei lavoratori part-time per la stipulazione di contratti full-time <sup>(52)</sup> sembrano caducate, stante il tenore testuale della novella, che specifica che « il contratto individuale può prevedere (...) un diritto di precedenza (...) ». Mentre è rimasta invariata la norma sull'obbligo del datore di lavoro di « prendere in considerazione » le domande di trasformazione del rapporto a tempo parziale da parte dei dipendenti a tempo pieno, che prevede che i contratti collettivi possano individuare i relativi criteri applicativi. Restano, di conseguenza, efficaci le previsioni della contrattazione collettiva in merito <sup>(53)</sup>.

Con riferimento al settore agricolo, poi, il decreto legislativo n. 276/2003 abroga la precedente norma che delegava ai contratti collettivi nazionali le modalità di applicazione della legislazione in materia di part-time ai rapporti del settore agricolo, lasciando intendere che in assenza di un tale contratto collettivo non si potesse ricorrere al lavoro part-time. Ora tale limite è rimosso, sebbene, di fatto, il part-time fosse già operativo, a seguito degli ampi interventi della contrattazione del settore agricolo <sup>(54)</sup> che, nei limiti sinora esposti, continuerà a trovare applicazione.

Infine, sono da ritenersi caducate le disposizioni collettive che riproducevano la norma, ora abrogata, che prevedeva un'eccezione alla computabilità pro quota dei lavoratori a tempo parziale quantomeno con riferimento ai diritti sindacali di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori.

---

<sup>(51)</sup> A differenza di quanto evidenziato con riferimento al lavoro ripartito.

<sup>(52)</sup> Cfr. i Ccnl del settore metalmeccanico; i Ccnl Scuola Privata; il Ccnl Attività Ferroviaria, laddove meramente rinvia alla normativa, solo specificando che deve essere data priorità ai lavoratori che erano già dipendenti a tempo pieno ed avevano trasformato il lavoro da full-time a part-time.

<sup>(53)</sup> V. i Ccnl del settore alimentare, che prevedono la priorità fino al limite del 3 per cento del personale in forza a tempo pieno (o del 2 per cento nelle aziende fino a 100 dipendenti), per i casi di specifiche necessità familiari o di studio; il Ccnl Pompe Funebri, che stabilisce dei criteri di priorità; il Ccnl Attività Ferroviarie, fino al raggiungimento 10 per cento della forza lavoro nell'unità produttiva e secondo predeterminati criteri di preferenza relativi a motivi di famiglia, studio o volontariato.

<sup>(54)</sup> Questi contratti collettivi prevedevano, talvolta, anche il lavoro supplementare (cfr. Ccnl Aziende Agricole-Impiegati; e Ccnl Cooperative e Consorzi Agricoli, sebbene tenendo conto della disciplina ancora previgente al decreto legislativo n. 61/2000).



### 3.4. Il contratto di formazione lavoro.

Ai sensi dell'articolo 86, comma 9, secondo periodo, del decreto legislativo n. 276/2003, la disciplina del contratto di formazione e lavoro continuerà a trovare applicazione solo nei confronti della Pubblica Amministrazione. Anche in tale settore, comunque, gli incentivi economici saranno provvisoriamente regolati dall'articolo 59, comma 3 del decreto legislativo stesso, e pertanto non saranno concessi se non ai contratti stipulati con i soggetti considerati « deboli » sul mercato del lavoro <sup>(55)</sup>.

Nel settore pubblico, quindi, il quadro normativo già vigente manterrà efficacia e si deve ritenere, di conseguenza, che resteranno in vigore anche le disposizioni della contrattazione collettiva che attuano tale disciplina, come già rilevato in merito all'apprendistato.

Uno scenario del tutto differente si prospetta per il settore privato. Le norme in materia di contratto di formazione e lavoro sono immediatamente abrogate. Non potranno essere stipulati, dopo il 24 ottobre 2004, nuovi contratti di tale tipo. In linea di principio, quindi, salvo quanto previsto dall'apposito accordo interconfederale stipulato il 13 novembre 2003. Tale accordo, con cui appunto le parti sociali sono intervenute sul regime transitorio dei contratti di formazione e lavoro, costituisce il primo accordo stipulato ai sensi dell'articolo 86, comma 13 del decreto legislativo n. 276/2003 e prevede che, anche a partire dal 24 ottobre 2003, possono ancora essere stipulati contratti di formazione e lavoro sottoposti alla precedente disciplina, purché ciò avvenga in base a progetti approvati entro il 23 ottobre 2003 (oppure depositati entro tale data, e successivamente approvati ai sensi della precedente disciplina).

Ovviamente, resterà ferma l'applicazione della precedente normativa (e quindi anche delle disposizioni collettive che la attuavano) fino alla scadenza dei contratti individuali già vigenti o stipulati in base all'accordo interconfederale del 13 novembre 2003.

Per la stipulazione dei nuovi contratti di inserimento — chiamati a sostituire i contratti di formazione e lavoro — risulta invece necessario il raggiungimento di nuovi contratti collettivi, che determinino le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento. Deve escludersi che a tal fine possano supplire, anche solo transitoriamente, le clausole collettive che regolano i contratti di formazione e lavoro,

---

<sup>(55)</sup> Identificati dall'articolo 54, comma 1, lett. b)-f) del decreto legislativo n. 276/2003, con esclusione, quindi, dei contratti con altri lavoratori aventi sino a 29 anni di età.

stante non solo la lettera della norma, che dispone appositamente il meccanismo sostitutivo di intervento ministeriale, ma soprattutto la diversità dei due istituti e dei ruoli affidati alla contrattazione collettiva.

### 3.5. Le collaborazioni coordinate e continuative.

L'articolo 86, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003, dispone che le collaborazioni coordinate e continuative<sup>(56)</sup>, stipulate ai sensi della disciplina previgente, che non possano essere ricondotte a un progetto o ad una fase di esso (vale a dire, che non integrino i requisiti imposti dalla nuova disciplina per la sussistenza di una valida collaborazione coordinata e continuativa), manterranno la loro efficacia solo fino alla rispettiva scadenza e, in ogni caso, non oltre il 24 ottobre 2004. Peraltro, potranno essere stabiliti termini diversi di efficacia, anche superiori all'anno (e senza che sia imposto dalla legge alcun limite temporale massimo), « nell'ambito di accordi sindacali di transizione al nuovo regime (...), stipulati in sede aziendale con le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale ».

Dalla norma sopra richiamata deriva che gli attuali contratti di collaborazione coordinata e continuativa riconducibili ad un progetto, come delineato dall'articolo 61 del decreto legislativo n. 276/2003, potranno continuare a produrre effetti (beninteso, sino al termine massimo del compimento del progetto).

Si prospettano due alternative laddove, invece, non sussista un progetto alla base dei contratti: o appositi accordi sindacali interverranno a prolungarne il termine di efficacia, oppure i contratti avranno effetto sino al 24 ottobre 2004 ovvero alla data di scadenza (se prevista e se precedente al 24 ottobre 2004). Decorsi tali termini, i contratti saranno automaticamente caducati.

Per quanto riguarda l'efficacia dei contratti collettivi, non paiono sussistere dubbi in merito al fatto che, ai contratti individuali attualmente in corso e sino alla loro vigenza secondo la precedente disciplina, continueranno ad applicarsi i contratti collettivi eventualmente<sup>(57)</sup> sinora applicati.

---

<sup>(56)</sup> Su cui vedi anche i contributi di L. CASTELVETRI, R. CONTINISIO e C. L. MONTICELLI, nella Parte I, Sez. (B).

<sup>(57)</sup> In effetti, rispetto all'alto numero dei collaboratori coordinati e continuativi, l'ambito di applicazione in concreto delle clausole collettive in materia risulta limitato. A prescindere dallo specifico Ccnl dei collaboratori coordinati e continuativi, va

Ma sembra altrettanto plausibile concludere che, in principio, anche per i contratti individuali che verranno stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003 potranno essere applicati i contratti collettivi sinora vigenti, in attesa della nuova contrattazione collettiva.

Deve, infatti, essere rilevato che, da un lato, l'articolo 61, comma 4 del decreto legislativo n. 276/2003 manifesta una certa apertura in materia, statuendo espressamente che le norme introdotte « non pregiudicano l'applicazione di clausole di contratto individuale o di accordo collettivo più favorevoli per il collaboratore a progetto » e, dall'altro lato, una prima analisi dei contenuti delle clausole collettive sinora in vigore mostra che tali disposizioni sono sostanzialmente coerenti e compatibili con il nuovo quadro normativo, del quale anzi paiono in parte anticipare i contenuti, prevedendo altresì disposizioni di maggior favore quali un compenso minimo (parametrato in quota oraria), l'estensione di diritti sindacali o la non esclusività del rapporto per espressa disposizione collettiva (che invece l'articolo 64, comma 1 del decreto legislativo n. 267/2003 dispone come elemento residuale, salva la deroga da parte del contratto individuale).

#### **4. La somministrazione di lavoro a tempo determinato.**

Come sopra accennato, talvolta il legislatore ha determinato espressamente un regime transitorio anche in merito all'efficacia dei contratti collettivi.

Analizziamo qui di seguito, quindi, il contenuto delle norme transitorie speciali dettate dal decreto legislativo n. 276/2003.

---

ricordato che la contrattazione collettiva nazionale di settore (ed anche provinciale, v. l'articolo 15 del Ccpl Pesaro Urbino del 7 dicembre 2000), nella maggior parte dei casi, si è sinora limitata a prevedere i tempi di incontro e verifica per la definizione di una regolamentazione in materia, oppure ad auspicare un maggior utilizzo dei contratti di lavoro subordinato, ed in particolare del lavoro a termine, al fine di evitare il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative.

Per una regolamentazione analitica del rapporto, cfr. invece, Ccnl Aninsei-Scuole paritarie; Ccnl Giornalisti; accordo nazionale Anisap, integrativo rispetto alle disposizioni del Ccnl Terziario, Distribuzione e Servizi. Nei più recenti rinnovi, è espresso l'impegno delle parti ad incontrarsi in tempi brevi per armonizzare le clausole già previste con la nuova normativa di imminente entrata in vigore (cfr. l'Allegato 8 al Ccnl Aninsei-Scuole paritarie del 5 maggio 2003 e l'articolo 5 dell'accordo di rinnovo del 9 luglio 2003 del Ccnl Giornalisti).

L'articolo 86, comma 3, in relazione agli effetti derivanti dall'abrogazione degli articoli 1-11 della legge n. 196/1997, vale a dire delle norme che regolavano la simile figura del lavoro intermittente tramite agenzia, prevede che le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. *a*) della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003 manterranno la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi stessi, ma « con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine » e, comunque, in via transitoria e salve diverse intese.

La scelta di ancorare l'efficacia di questi contratti collettivi alla loro data di scadenza può far ritenere che tale data valga quale termine di riferimento fisso ed improrogabile, allo scadere del quale i contratti collettivi stessi cesseranno automaticamente di produrre effetti, anche se siano presenti clausole di ultrattività, oppure le parti non disdettino il contratto nei tempi stabiliti, laddove ciò sia richiesto.

Viene da chiedersi quale sia il motivo per cui si è limitato espressamente il richiamo alla sola individuazione delle causali per il ricorso al lavoro temporaneo, quando la norma citata già si riferiva esclusivamente a tale individuazione.

Non potendosi ritenere che il legislatore abbia introdotto una precisazione meramente tautologica, deve invece desumersi la volontà di escludere ogni residua valenza di quelle altre clausole che, pur non essendo contemplate dall'articolo 1, comma 2, lett. *a*) del Pacchetto Treu, erano tuttavia contenute nello stesso tipo di contratti ivi indicati (vale a dire, i nazionali della categoria dell'utilizzatore, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi).

Infatti, in un'altra occasione la legge n. 196/1997 faceva espresso rinvio sempre a quegli stessi contratti collettivi. L'articolo 4, lett. *a*), affidava a questi l'individuazione di mansioni rispetto alle quali veniva vietata la fornitura di lavoro temporaneo <sup>(58)</sup>.

Ora, l'espressa esclusione, nel richiamo operato dal decreto legislativo n. 276/2003, delle clausole collettive diverse da quelle relative

---

<sup>(58)</sup> Con particolare riguardo a quelle che potevano implicare un maggior pericolo per la sicurezza del lavoratore o di terzi, come specificato dalla norma in seguito alle modifiche apportate dall'articolo 64, comma 1, lett. *b*), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (che sostituiva il precedente riferimento alle mansioni di esiguo contenuto professionale).

alle causali di legittimo ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo deve far ritenere caducate le disposizioni dei contratti collettivi che vietavano per certe mansioni il lavoro interinale. Né poteva essere altrimenti, dato che la nuova disciplina non contempla più esclusioni di questo tipo, cosicché risulta ora omesso qualsiasi relativo rimando alla contrattazione collettiva.

Dubbi interpretativi insorgono invece in relazione all'altra norma della legge n. 196/1997 che faceva rinvio sempre agli stessi contratti collettivi. L'articolo 4, comma 8, del Pacchetto Treu delegava a quei contratti la determinazione del limite percentuale massimo di utilizzo, da parte di ogni impresa utilizzatrice, di lavoratori interinali rispetto ai propri dipendenti assunti a tempo indeterminato.

Qui va considerato che la fissazione da parte dei contratti collettivi di limiti quantitativi al ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato è prevista anche nella nuova disciplina (e, pare, obbligatoriamente)<sup>(59)</sup>. Si potrebbero, allora profilare due diverse interpretazioni.

---

<sup>(59)</sup> Deve essere ricordato che la precedente formulazione era più perentoria nel fare intendere che la contrattazione collettiva era tenuta a fissare i limiti quantitativi: l'articolo 1, comma 8, legge n. 196/1997, recitava infatti: «I prestatori di lavoro temporaneo non possono superare la percentuale dei lavoratori (...) stabilita dai contratti collettivi (...)». La nuova disposizione, invece, prevede, meno incisivamente, che «L'individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi in conformità alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368».

Ci si potrebbe chiedere, allora, se mediante il cambiamento di formulazione della norma, laddove si «affida» alle parti sociali tale compito, si lascia loro la scelta di svolgerlo o meno, rendendo facoltativa la fissazione dei limiti quantitativi (sembrano così ritenere C. CONTI, E. DE FUSCO, G. DI DONFRANCESCO, *Nuovi lavori, un debutto a scaglioni*, ne *Il Sole 24 Ore*, 29 agosto 2003, 21). Questa ipotesi potrebbe essere supportata dal rilievo che non è previsto alcun meccanismo sostitutivo ministeriale per il caso in cui la contrattazione collettiva non intervenga prontamente nella definizione delle soglie numeriche. Sennonché, va osservato che neppure nella precedente disciplina della fornitura di lavoro temporaneo un tale meccanismo era imposto con riferimento ai limiti percentuali (bensì solo per la determinazione delle causali aggiuntive rispetto a quelle legali), eppure gli interpreti erano pressoché concordi nel sostenere l'obbligatorietà dei limiti quantitativi.

Pur nell'incertezza determinata dal tenore letterale della norma, pare preferibile ritenere che la determinazione delle soglie quantitative sia ancora obbligatoria per le parti sociali. Sembra ragionevole, infatti, osservare che, se il legislatore avesse voluto rovesciare la prospettiva rispetto a quanto avveniva in precedenza, lo avrebbe disposto più chiaramente. Infatti, quanto lo stesso legislatore ha inteso riconoscere alle parti

Sulla base del mero dato letterale, potrebbe darsi rilevanza decisiva al fatto che il legislatore, richiamando solo le clausole pattuite ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. *a*) della legge n. 196/1997 e riguardanti le causali di ricorso al lavoro temporaneo, abbia voluto escludere l'efficacia delle clausole collettive sui limiti quantitativi, perché altrimenti avrebbe fatto espresso richiamo anche alla — diversa — norma di cui all'articolo 4, comma 8, del Pacchetto Treu.

Dal punto di vista sistematico, a sostegno di questa interpretazione potrebbe solo aggiungersi al dato testuale il rilievo che, sebbene limiti quantitativi di fonte collettiva siano previsti anche dalla nuova normativa, è comunque riscontrabile una significativa differenza rispetto alla precedente disciplina: l'esistenza di ipotesi di ricorso alla somministrazione a termine esenti da soglie quantitative <sup>(60)</sup>. Questo mutato quadro

---

sociali una mera facoltà, lo ha fatto in maniera inequivoca. Si pensi, ad esempio, al testo degli articoli 78, comma 4 e 84, comma 2 del decreto legislativo n. 276/2003, che, nel demandare a decreti ministeriali la determinazione, rispettivamente, di codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro e di codici di buone pratiche ed indici presuntivi in materia di interposizione illecita ed appalto genuino, vincola tali decreti a recepire « ove esistano, le indicazioni contenute » negli accordi collettivi. Mediante l'inciso « ove esistano », è chiaramente disposto che le parti sociali sono libere di raggiungere o meno degli accordi in merito. Si considerino poi, soprattutto, gli articoli 58, comma 2 e 60, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003 che, proprio relativamente al profilo delle soglie quantitative per specifici contratti, sono cristallini nello specificare, rispettivamente, che « i contratti collettivi (...) possono stabilire le percentuali massime dei lavoratori assunti con contratto di inserimento » e che « salvo diversa previsione dei contratti collettivi, non sono previsti limiti percentuali massimi » con riferimento ai tirocini estivi di orientamento. Formulazioni, tutte, che risultano ben diverse da quella impiegata con riferimento alla somministrazione di lavoro a tempo determinato.

<sup>(60)</sup> Tale diversità è sostanzialmente riconducibile all'intervenuta « apertura » in merito delle ipotesi che legittimano la somministrazione di lavoro a termine, che ricalca la scelta già effettuata nel riformare il lavoro a tempo determinato con il decreto legislativo n. 368/2001.

In entrambi i casi, si è passati da una fattispecie che era legittima solo in presenza di causali specifiche, in parte dettate dal legislatore ed in parte introdotte da apposite clausole dei contratti collettivi « delegati », ad un'altra che si configura ogniqualvolta vi siano ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (con la precisazione, solo per la somministrazione di lavoro a tempo determinato, che questo vale anche se l'attività richiesta sia « riferibile all'ordinaria attività dell'utilizzatore »).

Di conseguenza, anche la clausola relativa ai limiti quantitativi della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è resa identica a quella prevista per il lavoro a termine. Anzi, la norma contiene un rimando alla disciplina del lavoro a tempo determinato laddove precisa che la determinazione delle soglie debba avvenire « in

normativo di riferimento potrebbe allora aver motivato il legislatore a preferire di non mantenere, neppure in via transitoria, le soglie quantitative fissate sinora dai contratti collettivi, in quanto definite sulla base di presupposti difformi da quelli attuali. Se si accogliesse questa interpretazione, sarebbe oltremodo auspicabile la più rapida definizione delle « nuove » percentuali da parte delle parti sociali. Infatti, nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003 vi sarebbe una carenza di qualsivoglia limite percentuale alla somministrazione di lavoro a tempo determinato in un periodo in cui tale figura sarebbe già utilizzata, seppure entro stretti limiti <sup>(61)</sup>.

---

conformità alla disciplina » di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 368/2001 (in concreto, il rinvio pare essere riferito ai commi 7 e 8 di tale articolo, che disciplinano i limiti quantitativi e, più specificamente, i casi di esclusione *ex lege* da tali limiti).

Dal riferimento generico all'articolo 10 del decreto legislativo n. 368/2001 si deduce che il legislatore abbia inteso richiamare anche le ipotesi ivi previste di esclusione dai limiti quantitativi. Ne deriverebbe, allora, una rilevante differenza rispetto alla disciplina precedente, nella quale le quote venivano fissate con riferimento a tutti i casi di fornitura di lavoro temporaneo senza eccezioni (perlomeno, accogliendo quella dottrina secondo la quale anche le ipotesi legali di ricorso al lavoro interinale erano soggette alla limitazione percentuale dettata dai contratti collettivi; M. TIRABOSCHI, *Accordo 16 aprile 1998, alcuni spunti di riflessione*, in *DPL*, 1998, 19; *contra*, cfr. G. FAVALLI e F. ROTONDI, *Il rapporto di lavoro temporaneo*, Ipsoa, Milano, 2000, 44).

<sup>(61)</sup> Va ricordato, infatti, che con riferimento alle autorizzazioni amministrative per le società di somministrazione di lavoro, l'articolo 86, comma 6, del decreto legislativo n. 276/2003 demanda ad un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali la disciplina transitoria e di raccordo in favore delle agenzie già autorizzate ai sensi delle norme previgenti, ma prevede anche che, in attesa di tale decreto ministeriale, resteranno in vigore « le norme di legge e regolamento » vigenti al 24 ottobre 2003.

Dal combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'articolo 86 del decreto legislativo n. 276/2003, quindi, si ricavano i presupposti che permettono alle agenzie che attualmente siano già autorizzate a fornire lavoro temporaneo di continuare — ovviamente, solo in attesa della disciplina transitoria *ad hoc* — a svolgere l'attività. L'attività che queste agenzie potranno svolgere è sicuramente quella precedentemente svolta, mentre non è affatto scontato che, solo perché già autorizzate, dette agenzie possano immediatamente svolgere l'attività di somministrazione di lavoro temporaneo come regolata dal decreto legislativo n. 276/2003.

Come è stato già osservato (si veda la perplessità sul punto espressa da M. TIRABOSCHI, *Il tempo delle scelte*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma del lavoro. L'attuazione della legge Biagi*, in *Guida Normativa*, settembre 2003, 21), le autorizzazioni già esistenti erano state conferite per l'esercizio di un'attività, la fornitura di lavoro per esigenze meramente temporanee tipizzate dalla legge e dalla contrattazione collettiva « delegata », più limitata rispetto alle attività rientranti ora nella somministrazione

Una seconda interpretazione, basata su rilievi sistematici ed in tal senso preferibile, potrebbe invece far ritenere ancora vigenti, in via transitoria, le clausole collettive che già prevedono i limiti quantitativi.

Si potrebbe, infatti, superare il dato testuale sopra descritto considerando che, anche se le « deleghe » sulle causali e sulle soglie percentuali erano contenute in due norme diverse, in realtà esse erano indissolubilmente legate, dato che potevano essere esercitate solo in maniera congiunta. Come già accennato, i contratti collettivi, nel prevedere le ipotesi legittimanti il lavoro temporaneo, non potevano sottrarsi dal dettare al contempo i limiti quantitativi.

In ragione di tale stretto legame, anche le soglie fissate sinora dai contratti collettivi dovrebbero, allora, trovare applicazione sino a quando le causali introdotte dagli stessi contratti avranno effetto. Anche perché è verosimile che le parti collettive abbiano negoziato le ipotesi di legittima stipulazione dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo proprio in relazione ai limiti percentuali, e viceversa (cosicché una varietà di causali poteva essere bilanciata da basse soglie

---

di lavoro a termine. Tale somministrazione è possibile in ogni caso in cui sussistano « ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore » (riavvicinando così la fattispecie alla generale disciplina del lavoro a tempo determinato). La scelta del legislatore di mantenere transitoriamente fermi gli effetti delle clausole collettive che predeterminavano i casi di legittima fornitura di lavoro temporaneo, del resto, risulta coerente con una restrizione della valenza dell'autorizzazione già esistente solo per dello svolgimento di quelle stesse tassative ipotesi.

Una volta che, invece, saranno concesse le nuove autorizzazioni, le agenzie potranno esercitare « pienamente » la somministrazione di lavoro a termine, vale a dire avvalersi del presupposto generale dell'esistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. E deve ritenersi che ciò varrà anche laddove, in tale momento, siano in ipotesi ancora in vigore i contratti collettivi stipulati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. a) del Pacchetto Treu, in quanto non siano state raggiunte diverse intese ed i contratti non siano ancora scaduti.

Questi contratti collettivi, infatti, non potranno avere un effetto limitativo rispetto alla nuova clausola generale, ma solo affiancarsi ad essa in maniera, quindi, concorrente. Anche perché, altrimenti, si impedirebbe la più pronta messa in opera della principale innovazione introdotta in questa materia dal legislatore, mortificandone gli intenti. In tal senso, M. TIRABOSCHI, *Il tempo delle scelte*, cit., 22. Una simile questione si era del resto già posta relativamente alla liberalizzazione delle causali nel lavoro a termine (cfr. i riferimenti in M. MOBIGLIA, *Abrogazioni e disciplina transitoria*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine, Commentario al decreto legislativo 6 settembre 2001*, n. 368, Giuffrè, Milano, 2002, 259). Con la circolare ministeriale n.



quantitative, mentre ad una rigida determinazione di ipotesi poteva far fronte un ampio limite percentuale).

Abbiamo sinora considerato gli effetti delle clausole già contenute nei contratti collettivi di categoria delle imprese utilizzatrici, in quanto il legislatore è intervenuto a regolamentare la loro efficacia nel periodo transitorio.

Nessuna norma è dettata, invece, in merito agli effetti di quei diversi « contratti collettivi delle imprese utilizzatrici », tipicamente di livello aziendale, che, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 196/1997 disciplinavano l'erogazione di premi collegati ai risultati conseguiti nella realizzazione dei programmi o collegati all'andamento economico dell'impresa. Sembra doversi ritenere che tali contratti continuino a produrre i loro effetti, in quanto ancora perfettamente aderenti alla nuova normativa. Infatti, l'articolo 23, comma 4 del decreto legislativo n. 276/2003 ripropone la richiamata disposizione, in termini sostanzialmente identici.

Resta da considerare, infine, la contrattazione collettiva delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, alla quale la legge n. 196/1997 pure faceva rinvio <sup>(62)</sup>.

Il legislatore non ha regolato questo aspetto, ma con l'apposito accordo del 27 ottobre 2003 le parti sociali sono già intervenute in materia, concordando l'applicazione di tale contratto collettivo alla somministrazione a tempo determinato <sup>(63)</sup> ed impegnandosi ad ade-

---

42/2002 era stata definitivamente chiarita la contemporanea applicazione della clausola generale legale e di quelle collettive che regolavano le ipotesi specifiche di lavoro a termine, che venivano così ad affiancarsi.

<sup>(62)</sup> Articolo 3, comma 4, per i casi e la durata delle proroghe; articolo 4, comma 3, per la determinazione dell'indennità di disponibilità da corrispondere, nei periodi di non assegnazione ad un utilizzatore, al lavoratore interinale assunto dall'impresa fornitrice a tempo indeterminato; articolo 5, con riferimento alla definizione di politiche di verifica dell'efficacia dell'istituto ed alla costituzione del fondo bilaterale destinatario del contributo aggiuntivo del 4 per cento a carico delle imprese fornitrici; articolo 7, comma 3, per lo specifico diritto di riunione dei lavoratori interinali della stessa impresa fornitrice.

<sup>(63)</sup> I rinvii contenuti nel decreto legislativo n. 276/2003 sono in parte analoghi a quelli precedenti: articolo 22, comma 2, in materia di proroghe; articolo 22, comma 3, in merito all'indennità di disponibilità; articolo 12, commi 3 e 4 con riferimento alla definizione di politiche di qualificazione professionale e verifica dell'efficacia dell'istituto ed alla costituzione del fondo bilaterale destinatario del contributo aggiuntivo del 4 per cento a carico delle imprese fornitrici; articolo 7, comma 3, relativamente al

guarlo alla disciplina della somministrazione di lavoro entro il 31 dicembre 2003.

#### **4.1. Segue: la somministrazione di lavoro a tempo determinato degli operatori edili.**

L'articolo 86, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 276/2003 prevede che «le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, mantengono la loro efficacia fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale».

Ed inoltre, l'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003, nel prevedere l'obbligo di parità di trattamento dei lavoratori dipendenti dal somministratore rispetto a quelli dell'utilizzatore, fa espressamente salve, in ogni caso, le stesse clausole collettive sopra menzionate.

Il richiamato articolo 1, comma 3, legge n. 196/1997, come modificato dall'articolo 64, comma 1, lett. *a*), legge 23 dicembre 1999, n. 488, demandava ad intese sindacali tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale l'introduzione — in via sperimentale, in aree e secondo modalità predefinite — del lavoro interinale per operai <sup>(64)</sup> nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura.

Nel settore agricolo, la fase di sperimentazione si è già conclusa <sup>(65)</sup>, quindi il richiamo operato dal decreto legislativo n. 276/2003 deve intendersi riferito solo alla contrattazione collettiva relativa agli operai edili.

Nel settore edile, la sperimentazione è estesa a tutto il territorio

---

diritto di riunione; a cui si aggiunge l'articolo 5, che, ai commi 2, lett. *d*) e 3, lett. *c*), richiede per l'esercizio della somministrazione il rispetto del contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione.

<sup>(64)</sup> Mentre escludeva gli impiegati da tale limitazione. Pertanto, ad essi era applicabile la generale disciplina della fornitura di lavoro temporaneo.

<sup>(65)</sup> In particolare, la sperimentazione è stata effettuata dal 1° luglio 1998 al 31 dicembre 2001 in varie regioni e province, secondo quanto stabilito dal Protocollo nazionale d'intesa per la sperimentazione nel settore agricolo del lavoro temporaneo del 10 luglio 1998. Con il successivo Protocollo nazionale d'intesa per il lavoro temporaneo nel settore agricolo del 10 luglio 2002, le parti sociali hanno espressamente dichiarato il superamento del periodo di sperimentazione ed hanno convenuto di «dare piena applicazione alla disciplina del lavoro temporaneo», stabilendone l'apposita regolamentazione.

italiano e decorre dal 1° gennaio 2000 <sup>(66)</sup>, senza che ne sia stata fissata una scadenza (le parti sociali avevano solo previsto modalità e tempi di verifica al fine di rendere definitivo l'uso del lavoro temporaneo nel settore).

Il legislatore, accogliendo la richiesta delle parti sociali, ha deciso di mantenere l'efficacia a tempo indeterminato di tali disposizioni (che potranno cessare solo per diversa determinazione delle parti o per recesso unilaterale), così da conservare l'attuale disciplina collettiva di maggior tutela <sup>(67)</sup>. È infatti attualmente previsto che ai lavoratori interinali utilizzati da imprese edili si applichi integralmente la contrattazione collettiva del settore edile, anche per quanto riguarda le contribuzioni agli enti bilaterali ed alla previdenza complementare di settore. Alle imprese fornitrici è fatto anche obbligo di versare alle casse edili il contributo per la formazione stabilito dall'articolo 5, legge n. 196/1997 ed un contributo aggiuntivo dello 0,3 per cento per il finanziamento della gestione a copertura delle interruzioni di lavoro infrasettimanali.

## 5. Conclusioni.

A seguito dell'analisi sinora svolta, è possibile tracciare un primo quadro di riferimento in merito agli effetti che ancora saranno prodotti, nel periodo di transizione alla piena operatività del decreto legislativo n. 276/2003, dalle clausole dei contratti collettivi stipulati in base alle norme previgenti.

Auspucando che tale questione sia risolta nei tempi più brevi e per il maggior numero degli istituti dalla contrattazione interconfederale, l'interprete potrà nel frattempo ricercare le soluzioni applicative ricorrendo ai principi generali.

Sarà necessario considerare, in particolare, il rapporto tra legge e contratto collettivo, secondo il principio del *favor* verso il lavoratore ma facendo salve le deroghe previste dalla legge. Occorrerà, quindi, con-

---

<sup>(66)</sup> Cfr. le pressoché identiche disposizioni contenute, per la piccola e media industria edile, nell'articolo 96 del Ccnl del 22 giugno 2000 e nell'accordo di rinnovo 18 febbraio 2002, nonché per le imprese artigiane edili nell'articolo 94 del Ccnl del 15 giugno 2000 e nell'accordo di rinnovo 24 aprile 2002.

<sup>(67)</sup> Come riportato da M. TIRABOSCHI, *Il tempo delle scelte*, cit., 22, che specifica che il legislatore intende in tal modo permettere anche nel settore edile l'utilizzo della somministrazione di lavoro « senza tuttavia incentivare una ulteriore destrutturazione di un settore già segnato da alti tassi di lavoro nero e irregolare ».

siderare caso per caso se il legislatore abbia inteso precludere alla contrattazione collettiva la stipulazione di clausole che erano delegate dalla precedente normativa ma che si rivelino incompatibili con la nuova regolamentazione.

Sarà, poi, opportuno ricordare che, per il principio di irretroattività della legge, i contratti individuali in corso continueranno comunque a produrre i propri effetti, anche per quanto riguarda quelle clausole che trovino il loro riferimento in disposizioni collettive che abbiano perso la loro efficacia.

## 5.

# LA GESTIONE DELLA TRANSIZIONE E LA MESSA A REGIME DELLA RIFORMA BIAGI: LE PROSPETTIVE DEL TAVOLO INTERCONFEDERALE

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Mercato del lavoro e somministrazione. — 3. Tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile. — 4. Il lavoro a progetto: verso una circolare ministeriale di « accompagnamento ». — 4.1. Il lavoro a progetto: definizione e campo di applicazione. — 4.2. Elementi qualificatori e modalità operative del lavoro a progetto. — 4.3. Il progetto e il programma di lavoro o fase di esso. Possibilità di rinnovo. — 4.4. Forma del contratto e principali tutele legali. — 4.5. Regime sanzionatorio e inversione dell'onere della prova. — 5. La gestione della transizione e il ruolo delle parti sociali: prime sperimentazioni e ipotesi di uno o più accordi interconfederali *ex* articolo 86, comma 13, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. — 6. *Segue*: l'accordo interconfederale sulla transizione dei contratti di formazione e lavoro del 13 novembre 2003.

### 1. Premessa.

Cosa cambia con la pubblicazione sulla *GU* del decreto di attuazione della legge n. 30/2003 di riforma del mercato del lavoro? Sul piano delle regole formali e dei principi sicuramente molto, come abbiamo cercato di illustrare nei contributi raccolti in questo Commentario. E ancor più sul piano culturale, in ragione di un impianto di riforma del mercato del lavoro che, spostando l'enfasi dal singolo rapporto di lavoro alle tutele sul mercato, avvicina l'Italia alle logiche europee in materia di occupabilità, adattabilità e pari opportunità <sup>(1)</sup>. Sul piano pratico ancora ben poco in attesa della definitiva messa a regime della riforma. Con l'entrata in vigore del decreto si apre infatti una delicata e complessa fase di transizione, che porterà solo gradual-

---

(1) Per la filosofia e l'impianto generale della riforma, che aspira a tradurre nel nostro ordinamento le raccomandazioni e le linee guida della Strategia Europea per la occupazione v. *supra*, i contributi raccolti nella Parte I, Sez. (A) .

mente, e con il concorso di molteplici attori (regioni e parti sociali, in particolare), al nuovo mercato del lavoro tratteggiato nella Legge Biagi <sup>(2)</sup>. Solo uno o più accordi interconfederali di transizione potrebbero accelerare in modo significativo la messa a regime dei nuovi istituti e la loro definitiva operatività.

## 2. Mercato del lavoro e somministrazione.

Quanto rilevato in premessa è vero, in primo luogo, per i nuovi attori e protagonisti del mercato del lavoro <sup>(3)</sup>, le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti (pubblici o privati) autorizzati o accreditati, nonché per la borsa continua nazionale del lavoro attorno a cui ruoterà il nuovo sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro. In attesa dei nuovi regimi di autorizzazione e di accreditamento da definirsi in sede regolamentare, rispettivamente a livello nazionale e regionale, resteranno dunque ferme le norme di legge e regolamento vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Ciò vuol dire che, limitatamente ai soggetti già autorizzati e sino a quando non verrà emanato il decreto di raccordo di cui all'articolo 86, comma 6, continuerà a trovare applicazione il regime di fornitura di lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196, per quanto riguarda sia i contratti di fornitura di lavoro temporaneo sia i contratti per prestazioni di lavoro temporaneo. Tali contratti, pertanto, potranno continuare ad essere stipulati.

Anche con riferimento alle società di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale già autorizzate ai sensi della normativa previgente (articolo 2 legge 196/1997 e articolo 10 decreto legislativo n. 469/1997) è prevista una disciplina transitoria e di raccordo, da definirsi con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro 30 giorni dalla entrata in vigore del decreto. Analogo discorso vale per la borsa del lavoro rispetto alla quale occorrerà definire gli standard tecnici dei flussi informativi di scambio tra i sistemi e designare una sede tecnica di coordinamento (possibilmente leggero) ai fini del raccordo tra i differenti sistemi e della loro messa a regime in ambito nazionale.

---

<sup>(2)</sup> Per un quadro di sintesi dei temi e delle modalità della riforma cfr. le schede di C. BIZZARRO, L. DEGAN e P. TIRABOSCHI che seguono.

<sup>(3)</sup> Per il nuovo modello organizzativo e regolatorio del mercato del lavoro v. *supra*, i contributi raccolti nella Parte II di questo Commentario.

È evidente che questi due ambiti — regimi di autorizzazione e accreditamento, da un lato; borsa nazionale del lavoro, dall'altro lato — rappresenteranno la principale priorità dei tecnici ministeriali in sede di definizione della normativa regolamentare, in quanto dalla loro piena operatività dipende l'implementazione di ulteriori segmenti della riforma <sup>(4)</sup>. Il nuovo istituto della somministrazione a tempo indeterminato (*leasing di manodopera*), in particolare, potrà logicamente operare sul piano pratico solo una volta definiti i percorsi di autorizzazione delle agenzie generaliste e/o specialiste abilitate alla somministrazione a tempo indeterminato, visto che le agenzie autorizzate *ex* articolo 2 legge n. 196/1997 non sono attualmente abilitate a questa attività. Questo spiega l'impegno politico del Governo a rispettare i tempi stretti di attuazione (30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto), in modo da evitare situazioni di incertezza e vuoto normativo. E ciò a maggior ragione in considerazione del fatto che non è neppure certo se il nuovo regime della somministrazione a tempo determinato sia sin da ora fruibile per le agenzie autorizzate *ex* articolo 2 legge n. 196/1997, posto che il previgente regime legale disponeva una autorizzazione alla mera fornitura di lavoro per esigenze temporanee dell'impresa utilizzatrice, mentre ora la somministrazione a termine attiene a un ambito alquanto più esteso, definito in relazione a ragioni di carattere tecnico, organizzativo o produttivo dell'impresa stessa <sup>(5)</sup>.

Il quadro normativo della somministrazione a termine è complicato dal fatto che, agli effetti derivanti dalla abrogazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, manterranno, in via transitoria e salve diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro, anche se ciò con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine. Nessun dubbio che la clausola generale, volta a consentire la somministrazione di lavoro a termine in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo, sarà pienamente operativa in parallelo alle vigenti clausole contrattuali, ma ciò a partire dal momento

---

(4) Gli schemi di decreti ministeriali (e una volta approvati i decreti stessi) sono reperibili all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

(5) Cfr. il contributo che precede di M. TIRABOSCHI nella Parte I, Sez. (B), n. 12.

in cui le agenzie di somministrazione saranno pienamente abilitate a operare in virtù della autorizzazione amministrativa resa ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto.

Ancora più complesso è poi il regime transitorio in materia di somministrazione di lavoro in edilizia <sup>(6)</sup>, posto che, per questo settore, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, manterranno *sine die* la loro efficacia, fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale. Con questa disposizione sono dunque fatte salve — su richiesta delle parti sociali, mediante avviso comune tra Ance e Cgil, Cisl, Uil <sup>(7)</sup> — le attuali previsioni contrattuali in base alle quali ai lavoratori temporanei inviati nelle imprese edili va applicato integralmente il contratto collettivo dell'edilizia, ivi compresa l'iscrizione agli enti paritetici, garantendo con ciò l'unicità del Ccnl applicato in edilizia. L'obiettivo di questa disposizione è quello di estendere le nuove opportunità in materia di somministrazione anche al settore edile, senza tuttavia incentivare una ulteriore destrutturazione di un settore già segnato da alti tassi di lavoro nero e irregolare.

Per la somministrazione nell'ambito del lavoro portuale, resta invece salva la disciplina di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, come sostituito dall'articolo 3 della legge 30 giugno 2000, n. 186. Ovviamente, i rinvii che lo stesso articolo 17 fa alla legge 24 giugno 1997, n. 196, si intenderanno riferiti alla disciplina della somministrazione di cui al decreto attuativo della Legge Biagi.

Rispetto a questo primo segmento della riforma — mercato del lavoro e processi di esternalizzazione — pienamente operativa sarà dunque, al momento della entrata in vigore del decreto, solo la disciplina relativa al nuovo regime dell'appalto, del distacco, nonché degli adempimenti di cui alla legge n. 12/1979 in capo alle società capogruppo per tutte le società e controllate. Anche la nuova definizione della nozione di trasferimento d'azienda e di ramo d'azienda è pienamente operativa. Non si esclude tuttavia, con riferimento a particolari forme di raccordo tra pubblico e privato, l'avvio in tempi rapidi di una prima sperimentazione su base locale. Questo è quanto sta già avvenendo a Milano, con riferimento al modello di agenzie sociali, dove è già operativo dal 1° settembre 2003 un progetto — sostenuto da una

---

(6) Cfr. il contributo di G. PAGLIUCA nella Parte II, Sez. (C).

(7) Cfr. il contributo di V. D'ORONZO nella Parte II, Sez. (C).



intesa tra Ministero del lavoro, Regione Lombardia, Italia Lavoro, Comune di Milano, Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » — volto a testare l'efficacia dell'articolo 13 attraverso sportelli del lavoro integrati (c.d. sportelli « Marco Biagi ») <sup>(8)</sup>.

### **3. Tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile.**

I tempi dell'avvio del lavoro intermittente sono rimessi alle parti sociali. Ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale spetta infatti il compito di individuare le esigenze di carattere discontinuo o intermittente che ne consentono l'utilizzo. Solo in assenza di disciplina contrattuale potrà intervenire il Ministro del lavoro, con apposito decreto. Ma, in questo caso, è prevista una procedura negoziale alquanto complessa: qualora, decorsi cinque mesi dalla entrata in vigore del decreto, non sia intervenuta la determinazione, da parte del contratto collettivo nazionale, dei casi di ricorso al lavoro intermittente, il Ministro del lavoro convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. E solo in caso di mancata stipulazione dell'accordo, entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro può individuare, in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle parti interessate, i casi in cui è ammissibile il ricorso al lavoro intermittente.

In via sperimentale, il contratto di lavoro intermittente può comunque già essere concluso anche per prestazioni rese da soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità e di collocamento (c.d. lavoro intermittente di tipo soggettivo). Ma anche in questo caso, per una piena operatività della modalità soggettiva del lavoro intermittente, occorrerà attendere un intervento in sede di normazione secondaria per definire l'indennità di disponibilità del lavoratore che si obbliga a rispondere alla chiamata. In attesa di questo provvedimento (ovvero di una contrattazione collettiva integrativa del dato legale) sarà infatti possibile accedere unicamente al lavoro intermittente di tipo soggettivo

---

<sup>(8)</sup> Cfr. il contributo di C. MAGRI, A. SALVONI, P. SPINELLI, nonché quello di L. DEGAN e P. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

e volontario, e cioè per i casi in cui il prestatore di lavoro non si impegna a garantire la propria disponibilità alla chiamata.

Sostanzialmente già operativo sarà invece il contratto di lavoro ripartito, per il quale operano, in via sussidiaria e sostitutiva della contrattazione, le disposizioni generali in materia di lavoro dipendente, per quando compatibili con la peculiarità di un rapporto che prevede l'assunzione di una unica e identica obbligazione contrattuale da parte di due lavoratori.

Anche la nuova disciplina del lavoro a tempo parziale dovrebbe essere immediatamente fruibile. Vero è, tuttavia, che parte delle potenzialità contenute nella riforma (lavoro supplementare, clausole elastiche e clausole flessibili) non saranno probabilmente pienamente operative, stante la presenza di clausole di contratti collettivi che già oggi disciplinano quantomeno il lavoro supplementare e le clausole flessibili, relative cioè a modifiche della collocazione temporale dell'orario concordato <sup>(9)</sup>.

La previgente disciplina prevedeva, in materia di clausole flessibili, il diritto di recesso del lavoratore. Tale diritto non è contemplato dalla nuova disciplina del lavoro a tempo parziale. Qualora la contrattazione collettiva avesse regolato nel vigore della precedente disciplina il diritto di recesso del prestatore di lavoro, la materia dovrebbe dunque continuare a essere regolata, salvo intese contrarie tra le parti, sulla base delle condizioni di miglior favore previste dall'autonomia privata collettiva sino alla scadenza dei contratti collettivi stessi. Nessun problema, invece, per le clausole elastiche, e cioè per le clausole che consentono una variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa inizialmente concordata, che erano vietate dalla precedente normativa e per le quali, dunque, non opera attualmente alcun regime contrattuale. Vero è, anzi, che rispetto a queste clausole sarà possibile, in attesa di accordi collettivi, giungere ad accordi individuali tra datore di lavoro e lavoratore.

Con riferimento al lavoro supplementare, l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 61/2000 prevedeva che « in attesa delle discipline contrattuali di cui al presente comma e fermo restando quanto previsto dal comma XV, il ricorso al lavoro supplementare è ammesso nella misura massima del 10 per cento della durata dell'orario di lavoro a tempo parziale riferita a periodi non superiori ad un mese e da

---

<sup>(9)</sup> Cfr. il contributo di M. MOBILIA nella Parte III, Sez. (A).

utilizzare nell'arco della settimana ». Il successivo comma 3, prevedeva inoltre, per l'effettuazione del lavoro supplementare, il consenso espresso del lavoratore interessato. A fronte di ciò, il testo novellato elimina ora il tetto del 10 per cento, in assenza di specifiche previsioni della contrattazione collettiva e, conseguentemente, si pone il problema se il consenso del lavoratore alla effettuazione di lavoro supplementare, espresso eventualmente in termini preventivi e generali prima dell'entrata in vigore della novella, debba ritenersi, nella perdurante assenza di contrattazione collettiva, tuttora limitato entro il 10 per cento oppure no.

Pur considerando che la quantificazione legislativa nella misura del 10 per cento costituisce elemento fondante della valutazione operata dal prestatore di lavoro in sede di formulazione del consenso, la questione deve essere risolta sulla base della interpretazione del contratto individuale di lavoro. Pertanto, qualora il consenso riguardi genericamente il lavoro supplementare troverà applicazione la nuova disciplina e non opererà, pertanto, il limite del 10 per cento. Qualora invece il lavoro supplementare sia stato autorizzato con specifico riferimento ai limiti di legge all'epoca vigente, potrebbe ragionevolmente ritenersi applicabile il tetto massimo del 10 per cento. Sul punto sarà dunque necessario un chiarimento ad opera delle parti sociali ovvero in via di circolare ministeriale. È in ogni caso fatta salva la possibilità di una nuova negoziazione della materia.

#### **4. Il lavoro a progetto: verso una circolare ministeriale di « accompagnamento ».**

Anche con riferimento al debutto del lavoro a progetto i tempi della definitiva messa a regime delle novità introdotte con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non saranno brevi. La tanto discussa trasformazione delle collaborazioni coordinate e continuative in modalità di lavoro a progetto avverrà non prima di un anno dalla entrata in vigore del decreto (ottobre 2004). L'articolo 86, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, prevede inoltre — per le collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi della disciplina vigente al momento di entrata in vigore del decreto e che non possono essere ricondotte a un progetto o a una fase di esso — la facoltà di stabilire termini più lunghi di efficacia transitoria, purché ciò sia stabilito nell'ambito di un accordo aziendale con il quale il datore di lavoro contratta con i sindacati interni la transizione di questi collabo-

ratori verso una forma di rapporto di lavoro subordinato, che può essere individuata fra quelle disciplinate dal nuovo regime dei rapporti di lavoro previsti dal decreto (*job on call*, *job sharing*, distacco, somministrazione, appalto), ma anche già disciplinate (contratto a termine, part-time).

Le parti sociali, come detto in sede di commento della relativa disciplina <sup>(10)</sup>, potranno dunque prevedere termini più lunghi di transizione, e non si può neppure escludere che, in presenza di uno specifico contratto collettivo aziendale, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa rimangano in vita per lungo tempo, anche nei casi in cui non sarà possibile ricondurli al lavoro a progetto o integrare una delle numerose deroghe previste dalla legge.

La transizione delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto, resa complicata da una campagna mediatica inutilmente e ferocemente allarmistica in quanto volta a prospettare un contenzioso ingovernabile ai datori di lavoro, necessità tuttavia di un accompagnamento mirato, in modo da restituire agli operatori economici e ai lavoratori un quadro di certezze e di percorsi graduati di transizione al nuovo regime. Ciò potrà essere realizzato, in assenza di contributi costruttivi e propositivi da parte della dottrina, sulla scorta di una circolare ministeriale che dovrebbe chiarire i punti critici della nuova modalità organizzativa. Nei sotto-paragrafi che seguono si cercherà di sintetizzare le possibili soluzioni operative da indicare nella circolare di accompagnamento.

#### **4.1. Il lavoro a progetto: definizione e campo di applicazione.**

Ai sensi dell'articolo 61, comma 1, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409, n. 3, c.p.c. devono essere « riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa ».

L'articolo 61 non sostituisce né modifica l'articolo 409, n. 3, c.p.c. bensì individua, per l'ambito di applicazione del decreto 10 settembre 2003, n. 276, le modalità di svolgimento della prestazione di lavoro del collaboratore, utili ai fini della qualificazione della fattispecie nel senso

---

<sup>(10)</sup> Cfr. il contributo di L. CASTELVETRI nella Parte I, Sez. (B).

della autonomia o della subordinazione. Sul piano generale, peraltro, il lavoro a progetto non tende, allo stato, ad assorbire tutti i modelli contrattuali riconducibili in senso lato all'area della c.d. parasubordinazione. L'articolo 61, oltre a definire positivamente le modalità di svolgimento delle collaborazioni coordinate e continuative c.d. a progetto, esclude infatti dalla riconducibilità a tale modalità organizzativa:

— le prestazioni occasionali, intendendosi per tali i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare, sempre con il medesimo committente, sia superiore a 5 mila euro;

— gli agenti ed i rappresentanti di commercio continuano ad essere regolati dalle discipline speciali;

— le professioni intellettuali, per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali;

— le collaborazioni rese nei confronti delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate ed agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal Coni (articolo 90 legge n. 289/2002);

— i componenti di organi di amministrazione e controllo di società;

— i partecipanti a collegi e commissioni;

— i collaboratori che percepiscano pensione di vecchiaia, compresi quei soggetti, titolari di pensione di anzianità o di invalidità che, ai sensi della normativa vigente, al raggiungimento del 65° anno di età, vedono automaticamente trasformato il loro trattamento in pensione di vecchiaia.

La disciplina che emerge dall'articolo 61 è finalizzata a impedire l'utilizzo improprio o fraudolento delle collaborazioni coordinate e continuative. Al di fuori del campo di applicazione dell'articolo 61 si collocano, con tutta evidenza, fattispecie che non presentano significativi rischi di elusione della normativa inderogabile del diritto del lavoro. Occorre, peraltro, precisare che sia l'introduzione nel nostro ordinamento della fattispecie dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto sia la definizione delle prestazioni occasionali, ex articolo 61, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, non hanno certamente comportato l'abrogazione delle disposizioni del contratto d'opera di cui all'articolo 2222 ss. del c.c. Ne consegue che, nel caso di un prestatore d'opera che superi, nei rapporti con uno stesso committente, uno dei due limiti previsti dall'articolo 61,

comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, non necessariamente dovrà veder qualificato il proprio rapporto come collaborazione a progetto o a programma, ben potendosi verificare il caso che quel prestatore abbia reso una o più prestazioni d'opera ai sensi dell'articolo 2222 ss c.c.

Va peraltro rilevato che, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 276/2003, la Pubblica Amministrazione può continuare a stipulare contratti di collaborazione senza tener conto dei limiti introdotti dalla novella mantenendo il riferimento all'articolo 409 n. 3 c.p.c. la cui previsione, per i rapporti che vedano una parte pubblica, non ha subito modificazioni in attesa delle eventuali future determinazioni da adottarsi, ai sensi del comma 8 dell'articolo 86 del decreto legislativo n. 276/2003, da parte del Ministro per la funzione pubblica e delle organizzazioni sindacali, in sede di armonizzazione dei profili conseguenti all'entrata in vigore del decreto legislativo in argomento.

#### **4.2. Elementi qualificatori e modalità operative del lavoro a progetto.**

Le collaborazioni coordinate e continuative secondo il modello approntato dal legislatore, oltre al requisito del progetto, programma di lavoro o fase di esso, che costituisce mera modalità organizzativa della prestazione lavorativa, restano caratterizzate dall'elemento qualificatorio essenziale, rappresentato dall'autonomia del collaboratore (nello svolgimento della attività lavorativa dedotta nel contratto e funzionalizzata alla realizzazione del progetto, programma di lavoro o fase di esso), dalla necessaria coordinazione con il committente, e dall'irrelevanza del tempo impiegato per l'esecuzione della prestazione.

Quanto a quest'ultimo requisito, va comunque ricordato che l'articolo 62, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo, prevede che tra le forme di coordinamento dell'esecuzione della prestazione del collaboratore a progetto all'organizzazione del committente sono comprese anche forme di coordinamento temporale. Di modo che l'autonomia del collaboratore a progetto si esplicherà pienamente, quanto al tempo impiegato per l'esecuzione della prestazione, all'interno delle pattuizioni intervenute tra le parti su dette forme di coordinamento.

Tali requisiti costituiscono il fulcro della differenziazione tra la tipologia contrattuale in esame e quelle riconducibili, da un lato, al lavoro subordinato e, dall'altro, al lavoro autonomo (articolo 2222 c.c.).

Con particolare riguardo al lavoro a tempo determinato, ove la

prestazione è resa con vincolo di subordinazione e il termine delimita pertanto esclusivamente il periodo in cui il lavoratore è a disposizione del datore di lavoro per lo svolgimento delle mansioni contrattualmente individuate, il lavoro a progetto si differenzia per ciò che la durata del rapporto è funzionale alla realizzazione del progetto, programma di lavoro o fase di esso, in regime di totale autonomia.

In tal senso, infatti, è significativo che ai sensi dell'articolo 61, comma 1, il collaboratore debba gestire il progetto in funzione del risultato, che assume rilevanza giuridica indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa.

#### **4.3. Il progetto e il programma di lavoro o fase di esso. Possibilità di rinnovo.**

Il progetto consiste in un'attività produttiva funzionalmente collegata a un determinato risultato finale cui il collaboratore, come singolo o in quanto componente di un gruppo, partecipa direttamente con la sua prestazione. Il progetto può essere connesso all'attività principale od accessoria dell'impresa. Le valutazioni e scelte tecniche, organizzative e produttive sottese al progetto sono insindacabili, come chiarisce espressamente il decreto.

Il programma di lavoro consiste, per contro, in un tipo di attività cui non è direttamente riconducibile un risultato finale. Il programma di lavoro o la fase di esso si caratterizzano, infatti, per la produzione di un risultato solo parziale destinato ad essere integrato, in vista di un risultato finale, da altre lavorazioni e risultati parziali.

Nell'ambito del progetto o del programma la definizione dei tempi di lavoro e delle relative modalità deve essere rimessa al collaboratore. Ciò perché l'interesse del creditore è relativo al perfezionamento del risultato convenuto e non, come avviene nel lavoro subordinato, alla disponibilità di una prestazione di lavoro eterodiretta.

La durata del progetto è a termine, ma questo solo nel senso che il tempo necessario per la realizzazione del progetto deve essere determinato o anche solo determinabile, ancorché di durata non temporanea. La determinabilità del termine, funzionale ad un avvenimento futuro certo nell'*an* ma non nel quando, consente pertanto anche prestazioni a progetto denotate, come indica l'articolo 409, n. 3, del c.p.c., da una consistente continuità nel tempo in funzione del risultato dedotto in contratto. L'irrilevanza del tempo e, dunque, della temporaneità della prestazione rende in altri termini possibili contratti a

termine di durata coerente con la complessità e natura del progetto, programma di lavoro o fase di esso.

Indipendentemente da ciò, pur tuttavia, il collaboratore a progetto può operare all'interno del ciclo produttivo del committente e, per questo, deve necessariamente coordinare la propria prestazione con le esigenze dell'organizzazione del committente. Il coordinamento può essere riferito sia ai tempi di lavoro che alle modalità di esecuzione del progetto o del programma di lavoro, ferma restando, ovviamente, l'impossibilità del committente di richiedere una prestazione o un'attività esulante dal progetto o programma di lavoro originariamente convenuto.

Il medesimo progetto o programma di lavoro può essere oggetto di successivi contratti di lavoro con lo stesso collaboratore. Quest'ultimo può essere a maggior ragione impiegato successivamente anche per diversi progetti. Tuttavia i rinnovi, così come i nuovi progetti in cui sia impiegato lo stesso collaboratore, non devono costituire strumenti elusivi dell'attuale disciplina. Ciascun contratto di lavoro a progetto deve pertanto presentare, autonomamente considerato, i requisiti di legge.

#### 4.4. Forma del contratto e principali tutele legali.

Il contratto è stipulato in forma scritta. È tuttavia una forma richiesta *ad probationem* e non *ad substantiam*. Contenuto necessario, ai fini della prova del rapporto posto in essere, sono i seguenti elementi:

— indicazione della durata, determinata o determinabile, della prestazione di lavoro;

— indicazione del progetto o programma di lavoro, o fasi di esso, individuato nel suo contenuto caratterizzante, che viene dedotto in contratto;

— il corrispettivo e i criteri per la sua determinazione, nonché i tempi e le modalità di pagamento e la disciplina dei rimborsi spese;

— le forme di coordinamento del lavoratore a progetto al committente sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione lavorativa, che in ogni caso non possono essere tali da pregiudicarne l'autonomia nella esecuzione dell'obbligazione lavorativa;

— le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore a progetto, (oltre quelle previste *ex* articolo 66, comma 4, del decreto legislativo).

A questo proposito potrebbe essere opportuno sottolineare che,



seppure la forma scritta sia richiesta solo ai fini della prova, quest'ultima sembra assumere valore sostanziale rispetto alla individuazione del progetto, del programma o della fase di esso in quanto in assenza di forma scritta non sarà agevole per le parti contrattuali dimostrare la riconducibilità della prestazione lavorativa appunto a un progetto, programma di lavoro o fase di esso. Dal fatto che non sia comunque richiesta la forma scritta per la validità *ad substantiam* del contratto si desume che il « progetto, programma di lavoro o fase di esso » è mera modalità organizzativa e non invece elemento caratterizzante della fattispecie <sup>(11)</sup>.

Ferme restando condizioni di miglior favore previste in norme di legge e/o accordo collettivo, il corrispettivo deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito. Il parametro individuato dal legislatore è costituito dai compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto. Pertanto, stante la lettera della legge non potranno essere in alcun modo utilizzate le disposizioni in materia di retribuzione stabilite nella contrattazione collettiva per i lavoratori subordinati.

La quantificazione del compenso deve avvenire in considerazione della natura e durata del progetto o del programma di lavoro, e, cioè, in funzione del risultato che il collaboratore deve produrre. Le parti del rapporto potranno, quindi, disciplinare nel contratto anche i criteri attraverso i quali sia possibile escludere o ridurre il compenso pattuito nel caso in cui il risultato non sia stato perseguito o la qualità del medesimo sia tale da comprometterne l'utilità.

Tra gli scopi dichiarati dal legislatore era espressamente individuato l'incremento delle tutele per i collaboratori. L'articolo 66 infatti appronta un sistema di tutele minimo con particolare riferimento alla gravidanza, alla malattia ed all'infortunio stabilendo in primo luogo che essi non comportano l'estinzione del rapporto contrattuale, che rimane sospeso, senza erogazione del corrispettivo.

Malattia e infortunio: fermo restando l'invio, ai fini della prova, di idonea certificazione scritta, la sospensione del rapporto non comporta una proroga della durata del contratto, che si estingue alla scadenza (la previsione è derogabile dalle parti), ma il committente può recedere dal contratto se la sospensione si protrae per un periodo superiore a un

---

<sup>(11)</sup> Per una diversa impostazione cfr. tuttavia il contributo di L. CASTELVETRI nella Parte I, sez. (B).

sesto della durata stabilita nel contratto, quando essa sia determinata, ovvero superiore a 30 giorni per i contratti di durata determinabile.

Gravidanza: fermo restando l'invio, ai fini della prova, di idonea certificazione scritta, la durata del rapporto è prorogata per un periodo di 180 giorni, salva più favorevole disposizione del contratto individuale.

Si applicano inoltre al collaboratore:

— le disposizioni di cui alla legge n. 533 del 1973 sul processo del lavoro;

— l'articolo 64 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, che prevede per le lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui alla legge n. 335/1995, articolo 2, comma 26, non iscritte ad altre forme obbligatorie l'applicazione dell'articolo 59 della legge n. 449/1997;

— il decreto legislativo n. 626 del 1994 e successive modifiche e integrazioni (ovviamente quando la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del committente, nonché le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le norme di cui all'articolo 51, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e del decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 12 gennaio 2001).

Riguardo in particolare alla protezione contro i rischi lavorativi, occorrerà naturalmente considerare che, stante la *ratio* del decreto legislativo n. 626 — principalmente orientata alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori subordinati, ed alla corrispondente responsabilizzazione dei datori di lavoro — non poche prescrizioni di tale provvedimento (per lo più sanzionate penalmente) risultano di problematica applicazione nei confronti di figure, come quelle dei collaboratori, fortemente connotate da una componente di autonomia nello svolgimento della prestazione (in funzione del risultato, ancorché nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente). Non a caso, per i lavoratori autonomi (figure, sotto questo profilo, assai prossime ai collaboratori) lo stesso decreto legislativo 626 ha previsto uno specifico regime di tutela (articolo 7).

In proposito, l'attuazione della delega (di cui all'articolo 3 della legge di semplificazione 2001, n. 229/2003) per il riassetto normativo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro costituisce l'occasione per un adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto.

Il collaboratore può svolgere la sua attività a favore di più committenti, tuttavia il contratto individuale può limitare in tutto od in parte tale facoltà. Il collaboratore non deve svolgere attività in concor-

renza con i committenti né, in ogni caso, diffondere notizie e apprezzamenti attinenti ai programmi e alla organizzazione di essi, né compiere, in qualsiasi modo, atti in pregiudizio della attività dei committenti medesimi.

In tema di risoluzione del contratto l'articolo 66 prevede che esso si risolva al momento della realizzazione del progetto o del programma o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto. Inoltre le parti possono recedere prima della scadenza del termine per giusta causa ed altre cause e modalità (incluso il preavviso) stabilite dalle parti nel contratto di lavoro individuale.

Si deve ritenere pertanto che indipendentemente dal termine apposto al contratto, qualora il progetto sia ultimato prima della scadenza, esso debba intendersi risolto. Tuttavia se, come ha inteso il legislatore, è il progetto l'elemento caratterizzante della collaborazione il corrispettivo determinato nel contratto sarà dovuto comunque per l'intero.

#### **4.5. Regime sanzionatorio e inversione dell'onere della prova.**

I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto. Si tratta di una presunzione che può essere superata solo qualora il datore di lavoro fornisca in giudizio prova rigorosa della esistenza di un rapporto di lavoro effettivamente autonomo <sup>(12)</sup>. Fermo restando il valore assiologico della subordinazione e dunque l'indisponibilità del tipo legale <sup>(13)</sup>, il legislatore non ha dunque inteso delineare una presunzione *iuris et de iure* che avrebbe finito con il conseguire risultati paradossali, nel senso di qualificare come subordinate prestazioni di lavoro autonomo genuine, e comunque difficilmente compatibili con i principi costituzionali. A conferma, ancora una volta, che il progetto non è elemento qualificante della fattispecie, ma solo modalità organizzativa e gestionale della prestazione di lavoro.

Qualora invece, in corso di rapporto, venga accertato dal giudice

---

<sup>(12)</sup> Per una impostazione più problematica e dubitativa cfr. tuttavia il contributo di C. L. MONTICELLI nella Parte I, Sez. (B).

<sup>(13)</sup> Sul punto è d'obbligo il rinvio a M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in ADL, 1995, I, 79 ss.

che il rapporto instaurato sia venuto a configurare un contratto di lavoro subordinato per difetto del requisito dell'autonomia, esso si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti.

Il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento della esistenza del progetto, programma di lavoro o fase di esso e non può essere esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano al committente. Detto controllo, inoltre, concerne in entrambi i casi l'esistenza nei fatti di un progetto e non la sua mera deduzione nel contratto.

La mancata deduzione del progetto nel contratto, infatti, preclude solo la possibilità di dimostrarne l'esistenza e la consistenza con prova testimoniale.

**5. La gestione della transizione e il ruolo delle parti sociali: prime sperimentazioni e ipotesi di uno o più accordi interconfederali ex articolo 86, comma 13, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.**

Come dimostra la questione della regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto, il passaggio dal vecchio al nuovo diritto non sarà operazione facile e si prevede una lunga fase di transizione. Consapevole della difficoltà della transizione al nuovo regime il legislatore delegato ha del resto costruito un impianto normativo volto alla realizzazione di una prima sperimentazione della riforma del mercato del lavoro. Le disposizioni di cui agli articoli 13 (agenzia sociale), 14 (collocamento dei disabili), 34, comma 2 (lavoro intermittente), di cui al Titolo III (somministrazione), di cui al Titolo VII, capo II (lavoro occasionale di tipo accessorio) e di cui al Titolo VIII (certificazione) hanno carattere sperimentale. Decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore, il Ministro del lavoro procederà, sulla base delle informazioni rese disponibili dal monitoraggio statistico e valutativo (articolo 17 del decreto), a una verifica con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale degli effetti delle disposizioni in esso contenute riferendone al Parlamento entro tre mesi ai fini della valutazione della sua ulteriore vigenza.

Ma ancor più importante, in questa prospettiva, è la previsione di cui all'articolo 86, comma 13, del decreto che, con soluzione giudicata

« interessante » anche da parte di chi ha sollevato forti critiche sul complesso della riforma <sup>(14)</sup>, ipotizza — sulla scorta della esperienza del Pacchetto Treu del 1997, che registrò l'avvio del lavoro interinale, dopo un lungo silenzio della contrattazione nazionale di categoria, solo grazie all'accordo interconfederale del 16 aprile 1998 <sup>(15)</sup> — un accompagnamento guidato della riforma mediante l'intervento attivo e propositivo delle parti sociali. Entro i 5 giorni successivi alla sua entrata in vigore, recita il decreto, il Ministro del lavoro dovrà convocare le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del presente decreto, proprio con specifico riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva. È del tutto evidente come uno o più accordi interconfederali potrebbero accompagnare in modo *soft*, e ben più efficacemente di una arida circolare ministeriale di chiarimento, l'implementazione delle nuove regole e dei nuovi principi nella prassi quotidiana, accelerando peraltro l'attuazione dei numerosi profili della riforma che potranno operare solo mediante l'intervento della contrattazione collettiva. Dal tenore della norma si desume in effetti una ampia delega alle parti sociali in materia di regime transitorio, che dunque ben potrebbero anche intervenire in senso sostanziale sulle lacune e criticità aperte dalle numerose abrogazioni e dai tempi di attuazione e implementazione dei rinvii alla normativa secondaria e alla contrattazione collettiva. Tocca dunque alle parti sociali compiere le giuste scelte per far sì che questa opportunità di autonoma gestione della delicata fase di transizione non si traduca in un nulla di fatto, mortificando le esigenze di trasparenza e certezza dei soggetti che esse rappresentano e, in definitiva, rendendo ancora incerto l'obiettivo della definitiva modernizzazione del nostro mercato del lavoro nell'interesse del Paese.

## **6. Segue: l'accordo interconfederale sulla transizione dei contratti di formazione e lavoro del 13 novembre 2003.**

Un primo passo in questa direzione è avvenuto, a meno di un mese

---

<sup>(14)</sup> In questo senso cfr. l'intervento di T. TREU, nella seduta della Commissione Lavoro e Previdenza del Senato di giovedì 17 luglio 2003, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(15)</sup> Rinvio al mio *L'accordo interconfederale del 16 aprile 1998: alcuni spunti di riflessione*, in *DPL*, 1998, n. 19, 1200 ss.

dalla entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con la firma dell'accordo interconfederale del 13 novembre 2003 sul regime transitorio dei contratti di formazione e lavoro <sup>(16)</sup>. L'accordo, se può apparire modesto nei contenuti e ancora privo di chiare indicazioni operative per il mondo delle imprese, assume una indubbia valenza politica. Dopo una lunga fase, caratterizzata da sterili polemiche e da una grave frattura del mondo sindacale sul progetto di riforma del mercato del lavoro, si registra infatti una prima intesa, sottoscritta unitariamente da Cgil, Cisl e Uil e dalle controparti datoriali, « nel comune intento di continuare ad esercitare il ruolo svolto negli ultimi quindici anni sul piano della regolamentazione interconfederale degli strumenti legislativi miranti a promuovere e favorire tutte le occasioni di impiego regolare e tutelate offerte ai lavoratori ed in particolare ai giovani » <sup>(17)</sup>.

Un segnale decisamente positivo, dunque. Soprattutto se si considera che il tavolo interconfederale, sollecitato ai sensi dell'articolo 86, comma 13, dal Ministro del lavoro, ha raggiunto questo primo risultato nello spazio di poche settimane. L'accelerazione impressa dal Ministero del lavoro, che ha convocato le parti sociali il 16 ottobre 2003 « al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del (...) decreto » <sup>(18)</sup>, e dunque ben prima del termine finale rappresentato dai 5 giorni successivi alla sua entrata in vigore, si spiegava appunto con la necessità di fornire risposte certe alle imprese, alle direzioni provinciali del lavoro e agli operatori giuridici in generale sulla sorte dei contratti a contenuto formativo e, segnatamente, dei contratti di formazione e lavoro.

Il risultato raggiunto è allo stato parziale. In primo luogo, l'accordo interviene unicamente sui contratti di formazione e lavoro, ma non sul nuovo apprendistato e sul contratto di inserimento, che sono i temi centrali della riforma dei contratti a contenuto formativo. In secondo luogo, la stessa soluzione prospettata non è immediatamente operativa: la volontà manifestata dalla parti sociali di garantire un periodo di sopravvivenza dei contratti di formazione e lavoro richiede infatti preliminarmente ulteriori verifiche, in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero della economia, per individuare le

---

<sup>(16)</sup> Vedilo all'indirizzo internet del Centro Studi « Marco Biagi » ([www.csm-b.unimo.it](http://www.csm-b.unimo.it)).

<sup>(17)</sup> Cfr. il preambolo dell'accordo.

<sup>(18)</sup> Articolo 86, comma 13, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

risorse necessarie alla copertura. Non si può tuttavia sottovalutare la circostanza che con la sottoscrizione dell'intesa Cgil, Cisl e Uil si riconosce unitariamente — ed espressamente — l'importanza di gestire attivamente, e in modo pragmatico, la riforma Biagi del mercato del lavoro, « anche sulla scorta dell'esperienza di prima attuazione della disciplina del lavoro temporaneo di cui alla legge n. 196/1997 », mediante « intese transitorie e sussidiarie della contrattazione collettiva finalizzate a promuovere e favorire le occasioni di impiego offerte dalla nuova legislazione ».

Il confronto al tavolo interconfederale si è presentato, in realtà, assai più complesso e articolato rispetto alla complessa, ma tutto sommato circoscritta, gestione della « emergenza » dei contratti di formazione e lavoro.

Le proposte unitarie di Cgil, Cisl e Uil <sup>(19)</sup> miravano infatti a definire un vero e proprio protocollo procedurale sulle materie disciplinate dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, tale da delineare una sorta di gerarchia delle fonti nell'ambito degli assetti della contrattazione collettiva. Le confederazioni sindacali auspicavano cioè che il tavolo interconfederale affrontasse sia le questioni poste dalla fase transitoria dei contratti a contenuto formativo, nel passaggio dal vecchio al nuovo regime, sia le materie esplicitamente demandate dal decreto legislativo alla contrattazione, o comunque considerate dalle parti meritevoli di indirizzi applicativi. Per contro, l'ipotesi di intesa definita dalle parti datoriali <sup>(20)</sup> si limitava sostanzialmente a « definire un primo accordo interconfederale con il quale le parti, in funzione delle ragioni di necessità ed urgenza determinate dalla esigenza di evitare soluzioni di continuità nei flussi di assunzioni attuate tramite il ricorso a contratti di lavoro di primo inserimento sostenuto anche da specifici interventi formativi, individuano il regime transitorio per la tipologia dei contratti di formazione e lavoro da valere per il settore dell'impiego privato nonché le condizioni di immediata agibilità per la tipologia dei contratti di inserimento, così come definita nel decreto legislativo n. 276/2003, in modo tale da non pregiudicare né

---

<sup>(19)</sup> Il testo della proposta di Cgil, Cisl e Uil è reperibile all'indirizzo *www.csm-b.unimo.it*.

<sup>(20)</sup> Ipotesi di accordo interconfederale ai sensi dell'articolo 86, comma 13, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, anch'esso reperibile all'indirizzo *www.csm-b.unimo.it*.

predeterminare l'esercizio dell'autonomia negoziale che la medesima normativa attribuisce in materia alla contrattazione collettiva ».

Dopo un breve ma intenso confronto, la formulazione di compromesso è consistita nel definire immediatamente le conseguenze della inapplicabilità al settore privato della disciplina sui contratti di formazione e lavoro <sup>(21)</sup>, contestualmente all'impegno a « proseguire il confronto nel rispetto delle specificità delle diverse rappresentanze delle imprese (...), sia sulle materia affidate dal legislatore alla diretta competenza del livello interconfederale, sia su altre materie nelle quali l'intervento negoziale è funzionale al comune intento di favorire e promuovere rapidamente le occasioni di impiego offerte dalla nuova legislazione » <sup>(22)</sup>.

Con specifico riferimento al regime transitorio dei contratti di formazione e lavoro le parti sociali hanno proposto le seguenti soluzioni:

— i contratti di formazione e lavoro stipulati, anche successivamente al 23 ottobre 2003, in base a progetti approvati entro tale data — ultimo giorno utile prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — esplicano integralmente i loro effetti fino alla scadenza per ciascuno di essi prevista, conformemente alla disciplina previgente in materia di contratti di formazione e lavoro;

— i progetti per contratti di formazione e lavoro il cui deposito risulti avvenuto entro il 23 ottobre 2003 — ultimo giorno utile prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — possono proseguire il loro *iter* di valutazione secondo le modalità precedentemente in vigore per i diversi comparti produttivi e, se approvati, saranno attivati esplicitando integralmente i loro effetti fino alla scadenza per ciascuno di essi prevista, conformemente alla disciplina previgente in materia;

— le assunzioni potranno essere effettuate nell'arco di tempo previsto dalle delibere regionali o dalle intese interconfederali o settoriali che disciplinano la materia.

Che si tratti di semplici proposte, non immediatamente operative, è riconosciuto dalle stesse parti sociali, nella parte dell'accordo in cui sollecitano i necessari interventi del Governo di copertura finanziaria derivanti dalla salvaguardia dell'occupazione giovanile assicurata dal regime transitorio adottato per l'istituto dei contratti di formazione e

---

<sup>(21)</sup> Articolo 86, comma 9, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

<sup>(22)</sup> Così testualmente l'accordo.



lavoro. Si deve infatti ricordare che l'articolo 7 della legge di delega (legge n. 30/2003) prevedeva che dalla attuazione delle relative disposizioni non dovessero derivare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato <sup>(23)</sup>, mentre la misura proposta dalle parti sociali è stata approssimativamente valutata in un costo superiore ai 300 milioni di euro.

Se sul piano giuridico pare invero possibile argomentare nel senso della piena efficacia dei contratti di formazione e lavoro sottoscritti — nei limiti dell'accordo — anche successivamente alla entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, stante la delega in bianco alla contrattazione interconfederale nel decidere la gestione della transizione <sup>(24)</sup>, vero è tuttavia che occorrerà attendere le determinazioni del Governo per verificare se la misura proposta è sostenibile sul piano finanziario, alla luce del disposto di cui all'articolo 7 della legge delega, salva ovviamente la possibilità di reperire risorse ulteriori eventualmente nell'ambito della legge finanziaria.

---

<sup>(23)</sup> Sui delicati profili della compatibilità economica della riforma cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge 30/2003*, in *GL*, 2003, n. 34, cui *adde* il contributo di P. SESTITO nella Parte I, Sez. (C).

<sup>(24)</sup> In assenza dell'intervento delle parti sociali invero sarebbe stato possibile argomentare, non senza qualche forzatura, unicamente nel senso della piena efficacia di soli progetti di formazione e lavoro autorizzati prima della entrata in vigore del decreto anche nel caso in cui i contratti autorizzati non siano ancora stati sottoscritti.

6.

**I TEMPI E LE MODALITÀ DI ATTUAZIONE  
DELLA RIFORMA: SCHEDE RIEPILOGATIVE DEI RINVII  
ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA, ALLE LEGGI  
REGIONALI, E AI DECRETI MINISTERIALI  
DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA**

CHIARA BIZZARRO, LUIGI DEGAN, PATRIZIA TIRABOSCHI

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO					ADEMPIMENTI		
		Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
ISTITUZIONE DELL'ALBO DELLE AGENZIE PER IL LAVORO Art. 4 e ss.		Condizionato agli adempimenti ministeriali. (30 gg.).							
			* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.						
							Decreto Min. lav. avente ad oggetto l'istituzione dell'albo delle Agenzie per il lavoro, e la procedura di autorizzazione. (Art. 4, co. 5)		
							Decreto Min. lav. avente ad oggetto la disciplina transitoria e di riacordo per i soggetti già autorizzati ai sensi della normativa previgente. (Art. 86, co. 6)		
							Decreto Min. lav. (d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative) avente ad oggetto le precisazioni relative all'idoneità dei locali e all'adeguatezza delle competenze professionali. (Art. 5, co. 1, lett. c)		
							Decreto Min. lav. (d'intesa con la Conferenza unificata) avente ad oggetto le modalità di costituzione della sezione regionale dell'Albo relativa ai soggetti autorizzati dalle regioni e dalle province autonome. (Art. 6, co. 8)		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI	
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 27/6/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.							
<b>ACCREDITAMENTO OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI</b> <i>Art. 7</i>		Condizionato all'emanazione dei provvedimenti regionali.			Provvedimenti istituiti dagli elenchi per l'accreditamento degli operatori <i>senza le associazioni dei datori e prestatori di lavoro compattivamente più rappresentative.</i> (Art. 7, co. 1 e co. 2.)		
<b>PROTEZIONE DATI</b> <i>Art. 8</i>	Condizionata all'emanazione del decreto ministeriale. (60 gg.)					Decreto Min. lav. (sentite le regioni e le province autonome e il Garante) avente ad oggetto le modalità di trattamento dei dati personali. (Art. 8, co. 2)	
<b>TUTELE DEI LAVORATORI SUL MERCATO</b> <i>Art. 9 e ss.</i>	Immediata	Individuazione delle specifiche categorie di lavoratori altamente professionalizzati, o di specifici servizi offerti da soggetti autorizzati o accreditati, per i quali è lecito percepire un compenso dal lavoratore. (Art. 11, co. 2)					

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
<b>FONDI PER LA FORMAZIONE E INTEGRAZIONE DEL REDDITO</b> (fondi inter-professionali) <i>Art. 12</i>	Subordinata alla contrattazione collettiva e agli adempimenti ministeriali relativi alla autorizzazione per l'attivazione dei fondi.	(CCNL imprese somministrazione) Costituzione, anche nell'ente bilaterale, dei fondi interprofessionali; determinazione delle politiche per l'attuazione e la misura degli interventi oggetto dei Fondi. (Art. 12, co. 3 e 4)				Autorizzazione del Ministero del lavoro per l'attivazione del fondo. (Art. 12, co. 5) Vigilanza sulla gestione dei fondi. (Art. 12, co. 5) Decreto Min. lav. (sentite le associazioni di datori di lavoro e dei prestatori comparativamente più rappresentative, <b>eventuale</b> ) riduzione della misura della contribuzione in relazione alla congruità con la finalità dei fondi (trascorsi 12 mesi). (Art. 12, co. 9) Decreto Min lav. (previa verifica con le parti sociali, <b>eventuale</b> ) avente ad oggetto l'adeguamento della misura della contribuzione (dopo 2 anni). (Art. 12, co. 6) Decreto Min lav. (sentite le associazioni di datori di lavoro e dei prestatori comparativamente più rappresentative, <b>in mancanza della contrattazione collettiva</b> ) avente ad oggetto le politiche individuate dal Ministero del lavoro. (Art. 12, co. 3)		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
		Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
<p><i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i></p>								
<b>RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO</b> <i>Art. 13 norma sperimentale (art. 86, co. 12)</i>	Immediata							
	attraverso la stipulazione di convenzioni tra una o più agenzie di somministrazione autorizzate, anche attraverso associazioni di rappresentanza e con l'ausilio delle agenzie tecniche del Ministero del lavoro, e i comuni, le province e le regioni, in attesa dell'emanazione di norme regionali. (Art. 13, co. 6)					Provvedimenti regionali con oggetto la disciplina del modello di raccordo pubblico e privato. (Art. 13, co. 6)		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI	
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
<p><b>COOPERATIVE SOCIALI</b>                      Art. 14                      NORMA SPERIMENTALE                      (art. 86, co. 12)</p>	<p>Immediata attraverso la stipulazione di convenzioni quadro tra i servizi per l'impiego, le associazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro, le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali di tipo B e i consorzi interessati. Tali convenzioni devono essere validate dalle regioni.</p> <p>(Art. 14, co. 1)</p>		<p>Convenzioni quadro - tra le associazioni sindacali dei datori di lavoro e i prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di tipo B e i consorzi su base territoriale validate dalle regioni aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali.</p> <p>(Art. 14, co. 1)</p>		<p>Devono validare le convenzioni quadro stipulate su base territoriale sentiti gli organismi di concertazione.</p> <p>(Art. 14, co. 1)</p>		

\* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI	
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.							
Condizionata agli adempimenti ministeriali						Decreto Min. Lav. (di concerto con Min. Innovazione e tecnologia, d'intesa con regioni e Province autonome) avente ad oggetto standard tecnici e flussi informativi di scambio, entro 30 giorni. (Art. 16, co. 1) Istituzione presso il Ministero del lavoro della Commissione di esperti in politiche del lavoro, entro 3 mesi. (Art. 17, co. 3) Emanazione delle direttive agli enti previdenziali avvalendosi delle indicazioni della Commissione relativamente a monitoraggio statistico e valutazione politiche lavoro. (Art. 17, co. 3) Provvedimento del Min. Lav. (d'intesa con la Conferenza unificata) relativo ai modelli di rilevazione statistica. (Art. 17, co. 5) Rendere disponibili alle regioni e alle province autonome che ne facciano richiesta gli strumenti tecnici per garantire la piena operatività della borsa continua del lavoro. (Art. 15, co. 5) Decreto Min. Lav. (di concerto con Ministro per l'innovazione delle tecnologie, d'intesa con la Conferenza Unificata, previo parere del-	

BORSA LAVORO  
Art. 15 e ss.



OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
						<p>l'ISTAT e ISFOL) relativo al modo di comunicazione, al formato di trasmissione, al sistema di classificazione dei dati contenuti nella scheda anagrafica e in quella professionale. (Art. 17, co. 3; art. 1 <i>bis</i>, co. 1, d.lgs. n. 181/2002 introdotto dall'art. 2, d.lgs. n. 297/2002) Decreto Min. Lav. (di concerto con Ministro per l'innovazione delle tecnologie, d'intesa con la Conferenza Unificata, previo parere dell'ISTAT e ISFOL) relativo alla predisposizione dei moduli per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro e delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo (oggi agenzie di somministrazione), nonché le modalità di trasferimento dei dati alle Dir. Reg. e Prov. del Lavoro, all'INPS e all'INAIL e alle altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, da parte dei servizi competenti. (Art. 17, co. 3; art. 4 <i>bis</i>, co. 7, d.lgs. n. 181/2002 introdotto dall'art. 6, d.lgs. n. 297/2002) Decreto Min. Lav. istituzione di una Commissione di sorveglianza con compiti di valutazione in itinere</p>		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i>								
<b>SANZIONI PENALI</b> Art. 18	Immediata					della riforma relativamente al contratto di apprendistato, entro 90 giorni. (Art. 17, co. 7)		
<b>SANZIONI AMMINISTRATIVE</b> Art. 19	<b>Immediata.</b> In attesa dell'emanazione dei decreti previsti dal d.lgs. n. 297/2002, l'operatività immediata delle sanzioni in materia di collocamento è da intendersi riferita alla violazione degli obblighi attualmente in vigore.					Decreto Min. Lav. avente ad oggetto l'individuazione dei criteri interpretativi certi per la definizione del contenzioso in corso con oggetto la precedente disciplina, entro 6 mesi. (art. 18, co. 6)		
						Decreto Min. Lav. (di concerto con il Ministro per l'innovazione delle tecnologie, d'intesa con la Conferenza Unificata) relativo alla predisposizione dei moduli per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro e delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, nonché le modalità di trasferimento dei dati alle Dir. reg. e provv. del lavoro, all'INPS e all'INAIL, e alle altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, da parte dei servizi competenti. (art. 4 bis e 5, co. 2, d.lgs. n. 181/2002)		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<p><i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i></p> <p><b>SOMMINISTRAZIONE NORMA SPERIMENTALE</b> Titolo III</p>	<p>Somministrazione a tempo determinato: condizionata all'emanazione del decreto Min. Lav. relativo alla disciplina transitoria di raccordo relativa ai soggetti autorizzati sulla base della disciplina previgente. (art. 86, co. 6)</p> <p>Nelle more è consentito stipulare contratti di fornitura e per prestazioni di lavoro temporaneo in base alla disciplina previgente. Le clausole relative alle causali per il ricorso al la-</p>	<p>Individuazione dei casi di ricorso alla somministrazione a tempo determinato ulteriori rispetto a quelli legali. (art. 20, co. 3, lett. i)</p> <p>Rimangono in vigore le casuali individuate dai CCNL delle imprese utilizzatrici vigente la legge n. 196/1997, salve diverse intese fra le parti fino alla scadenza dei contratti collettivi. (art. 86, co. 3)</p> <p>I contratti collettivi relativi al settore dell'edilizia individuati ai sensi della legge n. 196/1997 sono efficaci fino alla scadenza o fino al recesso unilaterale. (art. 86, co. 5)</p> <p>Limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato (solo il livello nazionale). (art. 20, co. 4)</p> <p>Facoltà di convenire indicazioni specifiche riguardo agli elementi del contratto individuati dal Legislatore. (art. 21, co. 2)</p> <p>Individuazione dei casi e dei termini ulteriori entro cui è possibile prorogare il contratto di somministrazione a tempo determinato. (art. 22, co. 2)</p> <p>Misura dell'indennità di disponibilità. (Art. 20, co. 3)</p> <p>Accordi collettivi in deroga al divieto di ricorso alla somministrazione, nelle unità oggetto di CIGS e di licenziamenti collettivi nei 6 mesi precedenti, di lavoratori che svolgono le stesse mansioni dei licenziati o sospesi. (art. 20, co. 5, lett. b)</p>				<p>Cfr. sopra la parte relativa all'Albo delle Agenzie per il lavoro. Decreto Min. Lav. avente ad oggetto la disciplina transitoria di raccordo relativa ai soggetti autorizzati sulla base della disciplina previgente. (art. 86, co. 6)</p> <p>Decreto Min. Lav. avente ad oggetto la misura minima inderogabile dell'indennità di disponibilità. (art. 22, co. 3)</p>		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
	<p>voro temporaneo individuate dai CCNL dell'impresa utilizzatrice (solo a livello nazionale) rimangono in vigore, fino alla scadenza e salvo diversa intesa delle parti. Mantengono la loro efficacia fino a diversa determinazione delle parti stipulanti, o ricorso unilaterale, le previsioni dei contratti collettivi che prevedono le cause di ricorso al contratto di fornitura nel settore dell'edilizia.</p>	<p>Retribuzione incentivante: Contratti collettivi applicati dall'utilizzatore. (art. 23, co. 4)  Il contratto collettivo applicabile al somministratore può prevedere clausole limitative alla possibilità di assumere il lavoratore al termine della somministrazione nel caso in cui al lavoratore sia corrisposta un'adeguata indennità. (art. 23, co. 8)  Diritti sindacali - diritto di riunione dei lavoratori che operano presso lo stesso somministratore e presso diversi utilizzatori: individuazione delle modalità di godimento. (art. 24, co. 3)</p>						

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
	<p>Lavoro portuale: rimane in vigore la disciplina pre-vigente. (art. 86, co. 3 e 5) Somministrazione a tempo indeterminato: condizionata agli adempimenti ministeriali relativi all'istituzione dell'albo e alla procedura di autorizzazione. A fronte dell'attivazione di tale regime autorizzatorio, potrà subito farsi ricorso alla somministrazione a tempo indeterminato per le ipotesi già individuate dal legislatore.</p>							

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<b>APPALTO</b> <i>Art. 29</i> <b>NORMA</b> <b>SPERIMENTALE</b> <i>(art. 86, co.12)</i>	Immediata							
<b>DISTACCO</b> <i>Art. 30</i> <b>NORMA</b> <b>SPERIMENTALE</b> <i>(art. 86, co. 12)</i>	Immediata							
<b>GRUPPI D'IMPRES E CONSORZI</b> <i>Art. 31</i>	Immediata							
<b>TRASFERIMENTO AZIENDA</b> <i>Art. 32</i>	Immediata							

\* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<p><i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i></p> <p><b>LAVORO INTERMITTENTE</b>  <small>Art. 33 e ss.                      NORMA SPERIMENTALE: art. 34, co. 2 (art. 86, co. 12)</small></p>	<p><b>Ipotesi soggettive:</b> immediata solo nell'ipotesi in cui sia corrisposta l'indennità di disponibilità.</p> <p><b>Ipotesi oggettive ed indennità di disponibilità:</b> condizionata alla contrattazione e all'emanazione dei decreti ministeriali.</p>	<p>Individuazione dei presupposti oggettivi per il ricorso al lavoro intermittente per la generalità dei lavoratori. (art. 34, co. 1)</p> <p>Individuazione dei periodi pre-determinati in cui l'indennità è corrisposta solo in caso di effettiva chiamata. (art. 37, co. 2)</p> <p>Specificazione delle indicazioni relative agli elementi individuati dal legislatore che devono risultare, ai fini della prova, nel contratto di lavoro intermittente. (art. 35, co. 2)</p> <p>Previsione di un più favorevole diritto di informazione in favore delle RSA relativo all'andamento del ricorso al lavoro intermittente nell'anno. (art. 35, co. 3)</p> <p>Deroghe al divieto di ricorso al lavoro intermittente per le unità produttive e per le stesse mansioni oggetto nei sei mesi precedenti di licenziamenti collettivi o sospensioni in CIGS. (art. 34, co. 3, lett. b)</p> <p>Previsione della misura dell'indennità di disponibilità. (art. 36, co. 1)</p> <p>Previsione della misura del risarcimento in caso di rifiuto ingiustificato a rispondere alla chiamata. (art. 36, co. 6)</p>				<p>Qualora entro 5 mesi non intervenga la contrattazione collettiva, convocazione delle parti per promuovere l'accordo sulle ipotesi oggettive e sui periodi predeterminati. (art. 40)</p> <p>Decreto Min. Lav. — in mancanza della contrattazione a seguito della convocazione, in base alle indicazioni dell'accordo interconfederale e delle parti interessate — provvisoriamente sostituito relativamente alle ipotesi oggettive e ai periodi determinati. (art. 40)</p> <p>Decreto Min. Lav. relativo al minimo inderogabile dell'indennità di disponibilità. (art. 36, co. 1)</p> <p>Decreto Min. Lav., di concerto con il Min. Finanze, relativo alla misura della retribuzione convenzionale per la contribuzione volontaria. (art. 36, co. 7)</p>		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 27/6/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
<b>LAVORO RIPARTITO</b> <i>Art. 41 e ss.</i>	Immediata con riferimento alla disciplina legale. In mancanza di previsioni collettive si applica la disciplina prevista dal d.lgs. n. 27/6/2003 le norme sul lavoro subordinato in quanto compatibili.	Regolamentazione del rapporto. (art. 43) Facoltà di intervenire con riferimento alle modalità di ripartizione e di collocazione dell'orario. (art. 41, co. 3)						
<b>LAVORO A TEMPO PARZIALE</b> <i>Art. 46</i>	Rimangono in vigore i contratti collettivi stipulati vigenti l'originaria disciplina del d.lgs. n. 61/2000. Tali contratti possono prevedere disposizioni incoerenti con la nuova disciplina che con-	Criteri e modalità della prestazione svolta a tempo parziale. (art. 46, co. 1, lett. b) I contratti collettivi nazionali possono prevedere speciali criteri e modalità della prestazione con riferimento a particolari figure o livelli di inquadramento. (art. 46, co. 1, lett. b) Lavoro supplementare: limiti, causali, sanzioni. (art. 46, co. 1, lett. e) Lavoro flessibile ed elastico: condizioni, modalità, compensazioni. (art. 46, co. 1, lett. f)						



OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
		Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
	seguentemente risulterà di fatto non immediatamente operativa. In particolare con riferimento a: lavoro supplementare su base volontaria anche in presenza della contrattazione collettiva; diritto di ripensamento; solidarietà; diritto di precedenza.		seguentemente risulterà di fatto non immediatamente operativa. In caso di indicazione mancante o indeterminata relativamente alla collocazione oraria della prestazione il giudice dovrà in primo luogo far riferimento alle previsioni contenute nei contratti collettivi relativamente alle clausole flessibili. (art. 46, co. 1, lett. r) Procedure di conciliazione e arbitrato per mancanza o indeterminata delle clausole di durata e collocazione della prestazione lavorativa — solo livello nazionale —. (art. 46, co. 1, lett. r)					

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO			ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
<p>APPENDISTATO PER L'ESPLETAMENTO DEL DIRITTO-DOVERE DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE</p> <p style="text-align: right;"><i>Art. 48</i></p>	<p>Condizionato all'emanazione dei provvedimenti regionali per la regolazione dei soli profili formativi: nelle more si applica la disciplina prevalente. È immediata l'abrogazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione preventiva.</p>	<p>Determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e dell'articolazione della formazione aziendale. (art. 48, co. 4, lett. c)</p> <p>Facoltà di derogare alla norma che prevede l'esclusione dei lavoratori con contratto di apprendistato dal computo dei limiti numerici previsti da leggi o contratti collettivi per l'applicazione di particolari istituti. (art. 53, co. 2)</p>	<p>(e province autonome di Trento e Bolzano) Regolamentazione dei profili formativi (d'intesa con il Min. Lav. e il MIUR, <i>sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale</i>. (art. 48, co. 4, lett. c)</p>	<p>Decreto del Min. Lav. (di concerto con il MIUR, previa intesa con le Regioni e le Province autonome), avente ad oggetto le modalità di riconoscimento dei crediti formativi, entro 12 mesi. (art. 51, co. 2) Decreto del Min. Lav. — d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni — avente ad oggetto le modalità per la verifica della formazione. (art. 53, co. 3)</p> <p>Istituzione presso il Min. lav. del repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il MIUR, le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza Stato regioni allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali. (art. 52)</p>	<p><i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i></p>		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<i>Art. 49</i>	<p>Condizionato all'emanazione dei provvedimenti regionali per la regolazione dei soli profili formativi: nelle more si applica la disciplina pre-vigente. È immediata l'abrogazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione preventiva</p>	<p>Esclusivamente a livello nazionale e <b>regionale</b>. Durata dell'apprendistato professionalizzante in relazione alla qualifica da conseguire. (art. 49, co. 3)</p> <p>Determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e dell'articolazione della formazione esterna ed interna alle singole aziende. (art. 49, co. 5, lett. b)</p> <p>Facoltà di derogare alla norma che prevede l'esclusione dei lavoratori con contratto di apprendistato dal computo dei limiti numerici previsti da leggi o contratti collettivi per l'applicazione di particolari istituti. (art. 53, co. 2)</p>				<p>(e province autonome di Trento e Bolzano) Regolamentazione dei profili formativi <i>sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori comparativamente più rappresentative sul piano regionale</i>. (art. 49, co. 5)</p>	<p>Decreto del Min. Lav. (di concerto con il MIUR, previa intesa con le Regioni e le Province autonome), avente ad oggetto le modalità di riconoscimento dei crediti formativi, entro 12 mesi. (art. 51, co. 2) Decreto del Min. Lav. — d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni — avente ad oggetto le modalità per la verifica della formazione. (art. 53, co. 3)</p> <p>Istituzione presso il Min. lav. del repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il MIUR, le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza Stato regioni allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali. (art. 52)</p>	
<p><i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i></p>								
<p><b>APPRENDISTATO PROFESSIONALIZZANTE</b></p>								

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
APPENDISTATO PER L'ACQUISIZIONE DI UN DIPLOMA O PER PERCORSI DI ALTA FORMAZIONE <i>Art. 50</i>	<p>Condizionato all'emanazione dei provvedimenti regionali per la regolazione dei soli profili formativi: nelle more si applica la disciplina prevalente. È intermedia l'abrogazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione preventiva</p>	<p>Facoltà di derogare alla norma che prevede l'esclusione dei lavoratori con contratto di apprendistato dal computo dei limiti numerici previsti da leggi o contratti collettivi per l'applicazione di particolari istituti. (art. 53, co. 2)</p>				<p>Regolamentazione dei profili formativi e durata dell'apprendistato <i>in accordo con le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale, le università e le altre istituzioni formative.</i> (art. 50, co. 3)</p>	<p>Decreto del Min. Lav. (di concerto con il MIUR, previa intesa con le Regioni e le Province autonome), avente ad oggetto le modalità di riconoscimento dei crediti formativi, entro 12 mesi. (art. 51, co. 2) Decreto del Min. Lav. — d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni — avente ad oggetto le modalità per la verifica della formazione. (art. 53, co. 3)</p>	
	<p><i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i></p>							

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<p><b>CONTRATTO D'INSERIMENTO</b> (Ex c.f.l.) Art. 54 e ss.</p>	<p>Condizionato alla previsione dei piani di inserimento per le quali si rinvia alla con-trattazione ovvero in man-canza alla pre- visione del decreto mini-steriale. PA: rimane in vigore la disci- plina previ- gente relativa al contratto di formazione e lavoro. È da ritenere che sia possibile, an- che dopo l'en- trata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, sti- pulare c.f.l. sulla base di progetti già approvati ma solo limitata-</p>	<p>Modalità di definizione dei piani di inserimento, anche all'interno degli enti bilaterali. (art. 55, co. 2) Deroghe all'applicazione della disciplina del con- tratto a termine. (art. 58, co. 1) Determinazione delle percentuali massime di lavoratori che possono essere assunti con con- tratto di inserimento. (art. 58, co. 2) Deroghe al principio di non computabilità dei lavoratori con contratto di inserimento. (art. 59, co. 2)</p>				<p>In mancanza della contrattazione collettiva nazionale, dopo 5 mesi, convocazione da parte del Mini- stero del lavoro delle oo.ss. dei la- voratori e dei datori per promu- vere un accordo. (art. 55, co. 3) Se l'accordo non interviene, dopo 4 mesi dalla convocazione, Decreto del Ministero relativo alle modalità di predisposizione dei piani indivi- duali. (art. 55, co. 3) Decreto Min. Lav. di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze per l'individuazione delle aree geografiche con un basso tasso di occupazione femminile, entro 60 giorni. (art. 54, co. 1, lett. e)</p>		

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
		Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
		mente utilizzati. E' intervenuto un Accordo interconfederale sulla disciplina transitoria con riferimento ai c.f.l.						
<b>TIROCCINIO ESTIVO DI ORIENTAMENTO</b> <i>Art. 60</i>	Immediata	Facoltà di prevedere limiti massimi per l'impiego di adolescenti o giovani al tirocinio estivo di orientamento. (art. 60, co. 4)						

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 27/6/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
	<p>Immediata.</p> <p>Le collaborazioni coordinate e continue stipulate sotto la disciplina previgente, e che non sono riconducibili ad un progetto o fase di esso, mantengono efficacia fino alla scadenza e comunque non oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto salvo l'intervento della contrattazione collettiva aziendale. (art. 86, co. 1)</p>	<p>Gli accordi collettivi sono prevedere un trattamento più favorevole di quello legale per il lavoratore a progetto. (art. 61, co. 4)</p>		<p>I contratti collettivi aziendali stipulati dal datore di lavoro e le istanze aziendali del sindacato comparativamente più rappresentative sul piano nazionale potranno disciplinare la transizione al nuovo regime delle collaborazioni coordinate e continue non riconducibili ad un progetto. In quel caso potranno anche prorogare ulteriormente l'efficacia di tali contratti. (art. 86, co. 1)</p>				

LAVORO A PROGETTO  
Art. 61 e ss.

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
		Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.								
<b>LAVORO OCCASIONALE</b> <i>Art. 61, co. 2</i>	Immediata							
<b>LAVORO OCCASIONALE ACCESSORIO</b> <i>Art. 70 e ss. NORME SPERIMENTALE (art. 86, co. 12)</i>	Condizionata agli adempimenti ministeriali.						Decreto Min. Lav. avente ad oggetto l'individuazione degli enti e società concessionarie della riscossione dei buoni, dei soggetti autorizzati alla vendita dei buoni, e la regolamentazione dei criteri e delle modalità per il versamento dei contributi assicurativi e previdenziali, entro 60 giorni. (art. 72, co. 5)	



OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI	
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti
<b>CERTIFICAZIONE</b> <i>Art. 75 e ss.</i> <b>NORMA SPERIMENTALE</b> (art. 86, co. 12)	Condizionata agli adempimenti ministeriali.	Gli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere delle indicazioni relative alle clausole indisponibili in sede di certificazione. (art. 78, co. 4)				Definizione moduli e formulari. (art. 78, co. 5) Istituzione dell'Albo delle sedi universitarie certificanti. (art. 76, co. 2) Adozione codici di buone pratiche; tali codici recepiscono, dove esistono, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. (art. 78, co. 4) Decreto Min. Lav. avente ad oggetto codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino. Tali codici e indici presuntivi recepiscono, ove esistono, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni di datori di lavoro e di prestatori comparativamente più rappresentative, entro 6 mesi. (art. 84, co. 2)	
		Possibilità di indicazioni relativamente alla distinzione fra interposizione illecita e appalto genuino. (art. 84)					

*\* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.*

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIU' RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i>								
<b>ASSOCIAZIONE IN PARTECIPAZIONE</b> <i>Art. 86, co. 2</i>		In caso di rapporti di associazione in partecipazione resi senza un'effettiva partecipazione e adeguate erogazioni a chi lavora, il lavoratore, salvo prova contraria, ha diritto ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per il lavoro subordinato svolto nella posizione corrispondente del medesimo settore di attività. (art. 86, co. 2)						
<b>ABROGAZIONI</b> <i>Art. 85</i>	Immediata							
<b>REGIME TRANSITORIO E RINVII CONTENUTI NEL D.LGS. N. 276/2003.</b> <i>Art. 86</i>	Entro i 5 gg. successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003.	Convocazione, da parte del Ministero del lavoro, delle associazioni dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare ad uno o più accordi interconfederali la messa a regime del decreto legislativo, il regime transitorio e i rinvii alla contrattazione. (art. 86, co. 13) Il 13 novembre 2003 è intervenuto il primo accordo interconfederale relativo alla transizione dei c.f.l.						

OPERATIVITÀ		RINVIO CONTRATTI COLLETTIVI STIPULATI DA ASSOCIAZIONI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO				ADEMPIMENTI		
Istituto	Operatività	Nazionale	Territoriale	Aziendale	Regioni	Ministero	Altri Enti	
<p><i>* In assenza di ulteriore specificazione i richiami normativi si intendono operati verso il d.lgs. 276/2003 e i termini decorrono dall'entrata in vigore di quest'ultimo.</i></p> <p><b>VERIFICA DELLA SPERIMENTAZIONE</b> <i>Art. 86, co. 13</i></p>	Decorsi 18 mesi.					<p>Il Ministero del Lavoro procede, sulla base delle informazioni raccolte nell'ambito del monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro, ad una verifica con le oo.ss. dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 276/2003. Ne riferisce al Parlamento, entro 3 mesi, ai fini della valutazione della sua ulteriore vigenza. (art. 86, co. 12)</p>		



## SEZIONE B

# UN QUADRO IN EVOLUZIONE: LA RIFORMA DEI SERVIZI ISPETTIVI E DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

## 7.

### LA RIFORMA DEI SERVIZI ISPETTIVI

PAOLO PENNESI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La riforma dei servizi ispettivi. Profili strutturali. Misure di coordinamento. — 3. I poteri degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e degli Enti previdenziali. — 4. L'attività promozionale e di consulenza del personale ispettivo. — 5. Raccordo tra attività conciliativa e funzione ispettiva. — 6. La soddisfazione dei crediti retributivi dei lavoratori. — 7. La ridefinizione dell'istituto della prescrizione e della diffida. — 8. La semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi: il ruolo della Direzione regionale del lavoro.

#### 1. Premessa.

Le possibili ragioni che hanno indotto il legislatore a ridefinire un sistema organico e coerente per la vigilanza in materia di lavoro, attraverso un intervento complessivo ed omogeneo sia di carattere strutturale che metodologico, sono da rinvenirsi probabilmente sia nell'esigenza di voler ribadire la permanenza in capo allo Stato della funzione legislativa e amministrativa concernente tale materia, in omaggio al principio costituzionale di uguaglianza finalizzato ad evitare possibili disparità di trattamento <sup>(1)</sup>, sia nell'esigenza di intervenire a modernizzare un quadro normativo ormai cristallizzato da oltre quaranta anni e corrispondente ad un assetto di rapporti e di relazioni

---

(1) L'art. 1, comma 2, lett. *d*) della legge 30 del 2003 prevede testualmente « il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro ».

industriali ormai del tutto superato e non più rappresentativo delle effettive esigenze delle rispettive parti sociali.

A fronte di un intervento particolarmente incisivo sul mercato del lavoro quale quello realizzato con l'adozione della Legge Biagi, sarebbe stato quindi impensabile non affrontare il tema dell'ispezione del lavoro in quanto, l'introduzione di nuovi e più ampi spazi di flessibilità della prestazione lavorativa, impongono inevitabilmente sia un approccio diverso degli organi di vigilanza anche in chiave orientativa e consulenziale, sia una metodologia di azione omogenea ed integrata volta a ridurre quanto più possibile le difformità interpretative e applicative in sede di ispezione.

Se questo è quanto emerge dai principi di delega individuati dall'articolo 8 della legge n. 30 del 2003 si tratta allora di ricostruire l'impianto attuale del sistema integrato della vigilanza in materia di lavoro, e di analizzare, punto per punto come tale impianto possa essere modificato per rispondere pienamente alle nuove esigenze derivanti dalla riforma del mercato del lavoro.

## **2. La riforma dei servizi ispettivi. Profili strutturali. Misure di coordinamento.**

*Profili strutturali:* l'articolo 8, comma 2, della legge delega, alle lettere *f*) e *g*), fissa i principi sia di riordino della funzione ispettiva nell'ambito della struttura ministeriale, sia di razionalizzazione dell'attività di vigilanza svolta da parte di tutti i soggetti che comunque operano in materia di tutela delle condizioni del lavoro e di legislazione sociale.

Per quanto concerne l'aspetto organizzativo interno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, viene prevista l'istituzione di una Direzione Generale con compiti di coordinamento della attività di vigilanza, nell'ambito della quale dovrebbero confluire tutte le attività di controllo sia in materia lavoristica e previdenziale, sia in ordine al rispetto dei « livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ».

Compito della Direzione Generale è quello di tradurre in indicazioni operative le direttive emanate dall'organo di direzione politica e di garantire l'esercizio unitario della attività ispettiva mediante uno stabile raccordo con gli enti previdenziali e con gli organismi più direttamente coinvolti sulle problematiche fiscali (Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate) per un approccio comune ed integrato alle

problematiche complessive del lavoro irregolare. A tal proposito, infatti, si pone la necessità di ribadire un ruolo di centralità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso, continuando quel filone operativo che ha caratterizzato l'ultima parte della recente politica dell'emersione inaugurata con l'emanazione della legge n. 383/2001 e completata con il decreto legge n. 210/2002, convertito dalla legge n. 266/2002. Tale provvedimento, infatti, con l'istituzione, nell'ambito delle Direzioni provinciali del lavoro, dei Comitati per il lavoro e l'emersione del Sommerso (CLES), ha dato inizio ad una stretta collaborazione fra tutte le forze impegnate sulla tematica in esame coinvolgendo, per la prima volta, sia parti istituzionali che parti sociali.

Proprio al fine di armonizzare a livello centrale le diverse iniziative di contrasto del lavoro irregolare, si pone l'esigenza di istituzionalizzare un luogo di raccordo che individui gli indirizzi e gli obiettivi strategici, le priorità degli interventi ispettivi e le modalità operative comuni per un efficace azione di vigilanza. Accanto ai servizi di ispezione operanti presso le Direzioni provinciali del lavoro, infatti, concorrono oggi ad esaminare le fattispecie lavoristiche i funzionari ispettivi e agenti dell'INPS (previdenza obbligatoria), dell'INAIL (assistenza obbligatoria), dell'ASL (igiene e sicurezza), della Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate (lavoro irregolare ed emersione), della SIAE ed ENPALS (lavoro nello spettacolo), della Polizia di Stato e Carabinieri (ogni qual volta nei loro accertamenti si imbattano in rapporti di lavoro).

La sede istituzionale di coordinamento potrebbe essere una Commissione centrale, presieduta dal Ministro o dal Sottosegretario delegato, con la partecipazione degli Enti previdenziali, della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle Entrate, del coordinatore centrale delle Aziende Sanitarie <sup>(2)</sup>, del Presidente della Commissione Nazionale per l'emersione del lavoro irregolare <sup>(3)</sup> e delle parti sociali.

Parallelamente al livello nazionale e in considerazione di una esigenza ancor più stringente, va realizzato un incisivo coordinamento anche a livello periferico, in quanto uno dei punti di maggiore criticità dell'attuale sistema di vigilanza in materia di lavoro è costituito dalla

---

(2) Il coordinamento delle regioni fissa linee di azione comuni sull'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro.

(3) La Commissione Nazionale per l'emersione del lavoro irregolare è stata istituita con legge n. 488 del 1988 ed esamina e approfondisce le questioni attinenti al lavoro sommerso.

moltiplicazione degli interventi, dalla mancanza di integrazione degli stessi e dalle difformità operative adottate dal diverso personale ispettivo. L'attuale disciplina normativa in materia di coordinamento dell'attività di vigilanza, di cui all'articolo 5 del legge n. 628/1961 e dell'articolo 3, comma 6, del decreto legge n. 463/1983 (convertito dalla legge n. 638/1983), prevede un generico coordinamento delle Direzioni provinciali del lavoro nei confronti dei soli enti previdenziali ed un meccanismo di comunicazione preventiva degli accertamenti da svolgere da parte di tali enti che, oltre ad essere ormai desueto, non sembra idoneo ad assicurare un efficace e pieno raccordo operativo sia sulle modalità che sui contenuti degli interventi ispettivi <sup>(4)</sup>.

Il modello ipotizzabile è analogo a quello nazionale, con la previsione di un ruolo di regia e di effettivo potere direzionale da parte della Direzione regionale e provinciale del lavoro che, pur non svilendo l'autonomia degli Istituti previdenziali, individui comunque precise linee operative e un coordinamento territoriale e settoriale volto ad evitare, in particolare, fenomeni di duplicazione di interventi.

Anche a livello territoriale si avverte però l'esigenza di un organismo collegiale che favorisca un approccio integrato alle problematiche di contrasto del lavoro irregolare, organismo che, su base regionale, può essere composto in modo analogo alla Commissione centrale e, su base provinciale, può essere individuato direttamente nel Comitato locale per l'emersione del sommerso. Quest'ultimo organismo infatti, istituito al fine di esaminare le domande di emersione progressiva previste dalla recente normativa in materia <sup>(5)</sup>, può essere utilizzato come sede di esame delle problematiche connesse al contrasto del lavoro irregolare e per l'orientamento dell'attività di vigilanza di tutti i soggetti impegnati su tale fronte.

*Le misure di coordinamento:* sotto il profilo più strettamente connesso alle modalità di realizzazione del coordinamento dell'attività ispettiva, un obiettivo sicuramente prioritario può essere individuato nella esigenza di raccogliere tutti i dati e le informazioni sulle aziende ispezionate, nonché sulle tipologie delle violazioni accertate, per monitorare sia il rispetto delle condizioni di lavoro in senso lato che l'efficacia delle eventuali iniziative di vigilanza. Mediante un collega-

---

<sup>(4)</sup> La commissione provinciale di coordinamento è la sede ove trimestralmente si programma e si verifica l'attività di vigilanza a livello locale.

<sup>(5)</sup> La disciplina sull'emersione è quella prevista dalla legge 383 del 2001 come modificata dal decreto legge n. 210 del 2002 convertito dalla legge n. 266 del 2002.



mento informatico tra le varie amministrazioni interessate, inoltre, deve realizzarsi uno scambio di informazioni in ordine alle visite ispettive effettuate, al fine di evitare duplicazioni di intervento.

Sotto il profilo più strettamente operativo, invece, oltre alla adozione di una modulistica unitaria, volta ad omogeneizzare le modalità di effettuazione delle verifiche ispettive, l'altro aspetto fondamentale da puntualizzare consiste nella utilizzabilità degli elementi di fatto accertati da un organo di vigilanza ai fini dell'eventuale adozione di provvedimenti sanzionatori da parte di altri organi impegnati nell'accertamento di violazioni in qualche modo connesse alla stessa fattispecie <sup>(6)</sup>. Ciò consentirebbe infatti una evidente razionalizzazione delle risorse ispettive ed una semplificazione delle procedure di rilevazione degli illeciti.

### **3. I poteri degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e degli Enti previdenziali.**

Fra i principi di delega previsti dall'articolo 8 non si rinviene alcun criterio volto a ridisegnare in modo organico e strutturale i poteri e le prerogative degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e degli Enti Previdenziali, ma si fa riferimento esclusivamente alla ridefinizione dell'istituto della prescrizione e della diffida tipici degli ispettori del lavoro, e alla conservazione da parte di quest'ultimi della funzione tipica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Ciò comporta che l'assetto complessivo degli altri poteri rispettivamente attribuiti dalla disciplina vigente ai funzionari degli Enti Previdenziali e agli ispettori ministeriali, rimane sostanzialmente immutato e continuano a trovare applicazione le previsioni del DPR n. 520 del 1955, della legge n. 628 del 1961 e dell'articolo 3 della legge n. 638 del 1983.

In particolare, il diritto di accesso nei luoghi di lavoro e la possibilità di effettuare accertamenti e contestare eventuali violazioni amministrative in materia di previdenza e assistenza sociale competono sia agli ispettori del lavoro che ai funzionari degli istituti <sup>(7)</sup>, mentre la

---

<sup>(6)</sup> Così Cass., 11 giugno 2001, n. 7832 in tema di legittimità di un accertamento fiscale fondato su un verbale dell'INPS.

<sup>(7)</sup> I poteri di accesso e di accertamento in materia di contribuzione obbligatoria sono stati attribuiti ai funzionari degli Enti previdenziali dall'articolo 3 della legge n. 638 del 1983.

materia della legislazione sociale e i conseguenti poteri di contestazione degli illeciti amministrativi e penali rientra nelle attribuzioni esclusive degli ispettori del lavoro, i quali come già detto conservano la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Parimenti deve ritenersi immutato il potere degli ispettori del lavoro di richiedere al datore di lavoro dati e notizie afferenti al rapporto di lavoro di cui all'articolo 4 della legge n. 628 del 1961, e la conseguente previsione sanzionatoria di carattere penale applicabile nelle ipotesi in cui il datore di lavoro non ottemperi a tale richiesta <sup>(8)</sup>.

#### **4. L'attività promozionale e di consulenza del personale ispettivo.**

L'articolo 8, comma 2 lett. *a*), individua il principio secondo cui il sistema delle ispezioni « deve essere improntato alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ».

Il ruolo degli ispettori del lavoro, appare pertanto indirizzato verso un'attività non più volta esclusivamente ad accertare e sanzionare i comportamenti antigiuridici, ma a prevenire gli illeciti attraverso la promozione del rispetto della disciplina lavoristica e contrattuale.

Ciò comporta, quindi, l'accentuazione di un ruolo di carattere consulenziale del personale ispettivo che non rappresenta una novità assoluta nell'attuale impianto normativo, in quanto già l'articolo 4 della legge n. 628/1961 prevedeva l'istituzione di un nucleo, nell'ambito degli uffici, con il compito di fornire chiarimenti sulla legislazione sociale e previdenziale. Tale funzione tuttavia non ha mai avuto un adeguato sviluppo sia per una certa diffidenza dell'utenza nel rivolgersi ad un organismo con funzioni di vigilanza, sia per una obiettiva difficoltà del personale ispettivo di coniugare il ruolo di ufficiale di polizia giudiziaria — quindi di « accertatore delle violazioni » — con quello di « consulente » della azienda.

Sotto questo profilo, però, la condizione prioritaria affinché tale ruolo consulenziale possa essere valorizzato ed assumere un rilievo di centralità nell'ambito delle funzioni complessive del personale ispettivo, è la distinzione dei diversi momenti che possono caratterizzare sia l'una che l'altra attività, precisando in particolare che la qualifica di

---

<sup>(8)</sup> In tal senso Cass., 4 agosto 1999, n. 9917.

ufficiale di polizia giudiziaria è legata esclusivamente all'esercizio delle prerogative di vigilanza in senso stretto e non sussiste qualora vengano in rilievo attività di carattere promozionale e consulenziale.

Ciò premesso appare possibile sia promuovere campagne di promozione e prevenzione nelle aziende sulle materie di maggiore rilevanza sociale e sulle novità legislative ed interpretative, sia stipulare vere e proprie convenzioni con enti, aziende ed associazioni per fornire una attività di costante informazione e aggiornamento sulla disciplina lavoristica e previdenziale, fornendo al contempo al personale ispettivo impegnato in tale attività la necessaria garanzia circa il proprio *status* giuridico nello svolgimento di tale funzione.

L'altro versante sul quale si deve orientare l'attività consulenziale del personale ispettivo attiene, in particolare, alla applicazione di tutta quella disciplina, anche di carattere contrattuale, che non comporta l'adozione di provvedimenti sanzionatori, penali o amministrativi, ma sulla quale comunque possono sorgere sia problematiche di carattere interpretativo sia possibili contrasti applicativi fra le parti del rapporto di lavoro.

Su tale fronte il ruolo del personale ispettivo può risultare particolarmente efficace in quanto può intervenire a prevenire eventuali contenziosi, fornendo i necessari suggerimenti ed eventuali indicazioni operative circa la corretta applicazione delle previsioni normative e contrattuali.

Un ulteriore strumento, non direttamente collegato alla attività promozionale o consulenziale in senso stretto, ma che è comunque finalizzato ad una corretta applicazione della normativa oggetto dell'attività di vigilanza, potrebbe ispirarsi al « diritto di interpello », tipico della disciplina fiscale <sup>(9)</sup>. Tale strumento va però adattato al contesto lavoristico che, com'è noto, non prevede un rapporto esclusivamente bilaterale fra amministrazione ed impresa, ma coinvolge necessariamente anche i diritti del lavoratore e pertanto gli effetti tipici dell'interpello fiscale — che precludono eventuali applicazioni della normativa difformi da quelle consolidate attraverso il tale meccanismo — non possono operare in senso sfavorevole sulla sfera giuridica del lavoratore che rimane estraneo al procedimento in esame.

Da ciò consegue comunque che l'istituto va ipotizzato in modo tale che le associazioni di categoria e gli ordini professionali possano inoltrare, in via telematica, alle Direzioni provinciali del lavoro quesiti

---

<sup>(9)</sup> Confronta articolo 11 della legge n. 212 del 2000 che disciplina l'istituto dell'interpello in materia fiscale.

di ordine generale sull'interpretazione della normativa lavoristica e previdenziale, con conseguente obbligo degli uffici periferici di inoltrare alla Direzione Generale dell'Ispezione per la formulazione delle risposte. Tale sistema centralizzando le risposte ha il pregio di garantire da un lato l'uniformità di interpretazione e dall'altro un monitoraggio costante sulle problematiche applicative della disciplina lavoristica e previdenziale.

## 5. Raccordo tra attività conciliativa e funzione ispettiva.

L'individuazione di uno strumento per coniugare la funzione di vigilanza in senso stretto con quella più propriamente conciliativa, entrambe di competenza della Direzione provinciale del lavoro, rappresenta probabilmente l'elemento di maggiore originalità introdotto fra i principi di delega<sup>(10)</sup>, in quanto per definizione, fra momento conciliativo e momento ispettivo non c'è mai stato alcun punto di contatto ed anzi l'esercizio della funzione ispettiva ha sempre costituito un ostacolo per una soluzione concordata delle controversie lavoristiche. L'idea di fondo, per declinare compiutamente tale attività di raccordo, presuppone in primo luogo la verifica degli effettivi margini di composizione del conflitto prima dell'attivazione del procedimento ispettivo. Ciò significa che, qualora pervenga una richiesta di intervento alla Direzione provinciale del lavoro, richiesta dalla quale emerga la rivendicazione di *diritti disponibili* del lavoratore, deve essere possibile attivare un meccanismo conciliativo anche da parte dello stesso funzionario ispettivo, per una soluzione della controversia. Tale ipotesi conciliativa presuppone però, necessariamente, che si verta in materia di *diritti disponibili* del lavoratore e che in riferimento ai fatti denunciati non vi sia alcun *accertamento di violazioni* compiute dal datore di lavoro in quanto, in tali ipotesi, non sussisterebbero spazi per una soluzione concordata.

La novità di tale procedimento è data anche dalla possibilità di definire la conciliazione da parte del funzionario monocratico, senza attivare necessariamente la Commissione di conciliazione di cui all'articolo 1 della legge 553/1973, già operante presso le Direzioni provinciali del lavoro e ciò sulla base degli orientamenti più recenti della Corte di Cassazione che ritiene sufficiente l'intervento del funzionario

---

<sup>(10)</sup> Il criterio di delega prevede la « definizione di un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali ».

dell'amministrazione per sottrarre il lavoratore a quella condizione di soggezione rispetto al datore di lavoro, che rende sospette di prevaricazione le eventuali transazioni e rinunce intervenute nel corso del rapporto, con conseguente impossibilità di impugnare la conciliazione ai sensi dell'articolo 2113 c.c. <sup>(11)</sup>.

Nell'ipotesi in cui la conciliazione riesca, il verbale sottoscritto dalle parti deve avere piena efficacia ai sensi dell'articolo sopraccitato e la liquidazione delle somme spettanti al lavoratore ed il versamento della relativa contribuzione devono comportare l'estinzione del procedimento ispettivo. Al contrario, nell'ipotesi in cui la conciliazione non riesca si deve attivare inevitabilmente il meccanismo di verifica.

Analoga procedura conciliativa inoltre può intervenire anche nel corso dell'attività di vigilanza purché sussistano le condizioni inerenti alla disponibilità dei diritti in questione e alla mancata individuazione di comportamenti antiggiuridici: in tale ipotesi trova applicazione il procedimento già descritto.

La valenza deflativa del contenzioso sia giudiziale che stragiudiziale di tale istituto è di tutta evidenza, in quanto l'autorevolezza unita alle prerogative del soggetto che effettua la conciliazione costituisce un importante fattore di persuasione per giungere ad una soluzione concordata della controversia.

## **6. La soddisfazione dei crediti retributivi dei lavoratori.**

Anche sotto il profilo della *semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro* si evidenziano rilevanti profili di innovazione rispetto alla attuale disciplina, in quanto gli strumenti di tutela forniti in via amministrativa sono oggi sicuramente inadeguati a garantire un effettiva tutela del lavoratore.

I poteri di intervento dell'organo ispettivo, sotto questo profilo, a legislazione vigente sono pressoché inesistenti in quanto, in caso di riscontrate violazioni da cui conseguano diritti retributivi, il personale di vigilanza può limitarsi esclusivamente ad adottare provvedimenti sanzionatori amministrativi o penali e a procedere al recupero dei contributi previdenziali omessi senza poter concretamente fornire strumenti di soddisfazione del credito.

La linea di azione su cui muoversi, quindi, è quella della indivi-

---

<sup>(11)</sup> Cass, 12 dicembre 2002, n. 17785.

duazione di un provvedimento di diffida che, una volta quantificata l'entità delle somme dovute al lavoratore, prescriva al datore di lavoro la corresponsione delle stesse. Nell'ambito di tale procedimento può trovare spazio, come prescrive il principio di delega, un meccanismo conciliativo da realizzarsi possibilmente con le modalità sopra descritte, in assenza ovvero in caso di fallimento del quale il provvedimento prescrittivo acquista efficacia di titolo esecutivo direttamente azionabile da parte del lavoratore secondo le modalità previste dall'ordinamento. Tale meccanismo ha il pregio di consentire la soddisfazione del credito senza dover necessariamente attivare un preventivo giudizio di cognizione volto alla verifica della pretesa creditoria, in quanto l'accertamento tecnico svolto dall'organo di vigilanza rappresenta un presupposto particolarmente qualificato per valutare la fondatezza del credito vantato dal lavoratore, sia sotto il profilo del merito che della quantificazione dello stesso.

Relativamente a quest'ultimo profilo, quindi, si potrebbe anche auspicare che, una volta quantificate, da parte di un organo tecnico quale l'ispettore del lavoro, le somme dovute al lavoratore non sia comunque necessario ricorrere alla consulenza tecnica d'ufficio che, com'è noto, comporta un allungamento delle procedure giudiziarie.

## **7. La ridefinizione dell'istituto della prescrizione e della diffida.**

*Diffida*: sia l'istituto della diffida che quello della prescrizione fanno parte « dell'armamentario » tipico dell'ispettore del lavoro fin dalla prima istituzione del corpo degli ispettori avvenuta nel 1912 <sup>(12)</sup> ma in verità non sono oggi più modellati in modo da garantire l'efficacia dell'intervento ispettivo in chiave orientativa e correttiva.

La diffida oggi prevista dall'articolo 9 del DPR 19 marzo 1955 n. 520 conferisce ai funzionari ispettivi del Ministero del lavoro, ove rilevino l'inosservanza di norme di legge sanzionate sia in via amministrativa che penale, la facoltà, valutate le circostanze del caso, di diffidare il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione della violazione commessa.

Storicamente le problematiche relative all'esercizio del potere di diffida si sono incentrate sia sulla natura discrezionale del provvedimento, che pone problemi di parità di trattamento dei destinatari, sia

---

(12) Art. 12 del RD 27 aprile 1913 n. 431.

sulla eccezione al principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, in quanto l'ispettore ha sempre utilizzato lo strumento di diffida « in alternativa » al rapporto all'autorità giudiziaria.

Nonostante la Corte Costituzionale abbia legittimato tale istituto <sup>(13)</sup>, dopo un travagliato contrasto giurisprudenziale con sentenza n. 1228 del 8 febbraio 1993 le Sezioni Unite della Cassazione hanno però affermato che la diffida operando su un piano esclusivamente amministrativo « non influisce sulla procedibilità o sulla punibilità del reato già commesso, mancando una previsione espressa circa la sospensione dell'azione penale in caso di diffida e circa l'estinzione del reato per effetto della ottemperanza della diffida stessa ».

A seguito di tale orientamento l'operatività della diffida, almeno in campo penale è sostanzialmente venuta meno in quanto l'istituto ha un senso se può considerarsi alternativo al provvedimento sanzionatorio, anche se, fermo restando l'obbligo di riferire all'Autorità Giudiziaria, la diffida potrebbe servire ad evitare che il reato venga portato a più gravi conseguenze <sup>(14)</sup>.

L'istituto quindi conserva residui spazi di intervento solo in materia amministrativa, ma considerati i tempi rigidamente fissati dalla procedura di cui alla legge n. 689 del 1981 non trova larga applicazione, continuando peraltro a ingenerare una serie di problemi sotto il profilo della parità di trattamento, in tutte quelle ipotesi in cui si decide o meno di procedere mediante diffida ovvero mediante contestazione diretta dell'illecito.

Su questo quadro di riferimento la ridefinizione della diffida non può comportare un ritorno al passato, con la riaffermazione di un potere monitorio più incisivo e operante a tutto campo sia in materia penale che amministrativa, in quanto si andrebbe incontro alle stesse problematiche accennate in precedenza di compatibilità con i principi affermati a livello costituzionale.

L'unica strada seriamente percorribile e risolutiva anche sotto il

---

<sup>(13)</sup> Con sentenza n. 105/1967 la Corte Costituzionale ha affermato che la diffida « attendendo al comportamento di un organo amministrativo non vale a limitare, ostacolare o condizionare l'azione del pubblico ministero il quale rimane sempre libero di promuovere l'azione penale quando e comunque venga a conoscenza della sussistenza del reato ».

<sup>(14)</sup> Attualmente, comunque, in materia penale mediante la « prescrizione obbligatoria » si coniuga sia l'esigenza di riferire all'Autorità Giudiziaria, che quella di intimare all'autore della violazione la reintegrazione dell'illecito commesso, sotto un profilo di carattere tecnico.

profilo dell'eccessiva discrezionalità dell'istituto appare dunque quella di costruire la diffida sulla falsa riga della prescrizione obbligatoria operante in materia penale <sup>(15)</sup>, quale condizione di procedibilità di tutte quelle violazioni amministrative comunque sanabili <sup>(16)</sup>.

In tale ipotesi, quindi, il personale ispettivo adottando la diffida impone contestualmente al datore di lavoro di regolarizzare la situazione, entro un termine prefissato, e di pagare, in caso di ottemperanza alla diffida stessa, una somma agevolata con conseguente estinzione del procedimento sanzionatorio.

In caso di inottemperanza, evidentemente l'*iter* procedimentale previsto per le violazioni amministrative farà il suo corso, risultando chiaro che la diffida ha comunque effetto interruttivo dei termini perentori previsti dalla legge n. 689 del 1981.

Tale soluzione quindi, da un lato presenta il vantaggio di risolvere i problemi di eccessiva discrezionalità dell'istituto, e dall'altro consente di semplificare il procedimento burocratico legato alla contestazione degli illeciti amministrativi.

*Prescrizione obbligatoria*: proprio a seguito della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 1993, con la quale veniva di fatto vanificato l'istituto della diffida, il legislatore, con l'articolo 20 del decreto legislativo 19 dicembre 1994 n. 758, ha introdotto la prescrizione obbligatoria il cui meccanismo cerca di coniugare sia l'obbligo di notificare l'Autorità Giudiziaria circa l'illecito commesso sia l'esigenza di eliminare la situazione antiggiuridica posta in essere.

Dal punto di vista materiale la prescrizione consiste in un provvedimento con il quale vengono impartite direttive per rimuovere o modificare le situazioni irregolari riscontrate dettando, se del caso, anche le indicazioni tecniche eventualmente più opportune (in materia di prevenzione infortuni).

L'esercizio dell'azione penale rimane sospeso fino all'adempimento della prescrizione ed al conseguente pagamento della sanzione pecuniaria: il personale ispettivo infatti nell'impartire la prescrizione deve indicare i tempi, le modalità di esecuzione delle modifiche e l'importo della sanzione amministrativa. Entro 60 giorni dalla scadenza del termine va verificato l'adempimento della prescrizione, cui consegue l'ammissione del contravventore al pagamento di una somma pari ad

---

<sup>(15)</sup> Sulla prescrizione obbligatoria vedi *infra*.

<sup>(16)</sup> In tal senso la diffida può trovare applicazione per quelle fattispecie a condotta continuata e che non si esauriscono in un unico atto.



un quarto del massimo dell'ammenda prevista, mentre in caso contrario l'eventuale inadempimento viene riferito all'autorità giudiziaria per il proseguimento dell'azione penale.

Sotto il profilo dell'efficacia dell'istituto va segnalato che la prescrizione obbligatoria ha dato risultati eccellenti, in quanto, da statistiche recenti, l'osservanza delle prescrizioni in materia di legislazione sociale è pressoché pari al cento per cento, mentre in materia di prevenzione infortuni supera comunque l'ottantacinque per cento <sup>(17)</sup>.

La ridefinizione della prescrizione obbligatoria quindi può semplicemente comportare una maggiore applicabilità dell'istituto, che può estendersi anche alle violazioni punite con la sola ammenda e alle cosiddette fattispecie « a condotta esaurita ».

Nonostante il chiaro pronunciamento della Corte Costituzionale, infatti <sup>(18)</sup>, che mediante il meccanismo della cosiddetta prescrizione « ora per allora » ritiene applicabile tale fattispecie anche alle contravvenzioni del tutto consumate ed esaurite (con la finalità di estendere al massimo la definizione amministrativa e la conseguente estinzione del reato), la Corte di Cassazione pare non allinearsi a tale orientamento sostenendo che « la procedura contemplata dagli articoli 19 ss. del decreto legislativo n. 758 del 1994, non è applicabile ai reati già consumati all'atto dell'accertamento e non più suscettibili di sanatoria mediante l'adempimento di prescrizione impartita dall'organo di vigilanza » <sup>(19)</sup>.

Un esplicito chiarimento circa l'applicabilità dell'istituto così come interpretato dalla Corte Costituzionale sembra quindi auspicabile per porre fine all'attuale contrasto esistente a livello di giurisprudenza di legittimità.

## **8. La semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi: il ruolo della Direzione regionale del lavoro.**

Come già accennato in precedenza, sul piano della semplificazione del procedimento sanzionatorio il ruolo di maggiore rilevanza spetta alla ridefinizione del provvedimento di diffida, in particolare se ricostruito come condizione di procedibilità dell'illecito, in quanto con un

---

<sup>(17)</sup> Questo spiega anche perché sia oggi più difficile il consolidarsi di precisi filoni giurisprudenziali in materia di diritto penale del lavoro e in materia di sicurezza e di igiene del lavoro.

<sup>(18)</sup> Confronta Corte Cost., n. 19 del 1998.

<sup>(19)</sup> Così Cass., III Sez. Pen., n. 32176/2002, in *DPL*, 2002, n. 40, 2658.

solo atto di natura monitoria, vengono meno tutti gli adempimenti connessi all'adozione della notifica di violazione, all'esame di eventuali scritti difensivi, alla redazione del rapporto, all'emanazione dell'eventuale ordinanza ingiunzione o di archiviazione.

Un ruolo non irrilevante può essere però attribuito alla Direzione regionale del lavoro non tanto in chiave di semplificazione del procedimento sanzionatorio, quanto piuttosto come organo di controllo della correttezza del procedimento stesso, sia sotto il profilo procedimentale che di merito.

Tale controllo può ipotizzarsi a conclusione dell'*iter* amministrativo di adozione della sanzione, e cioè a seguito dell'eventuale ordinanza di ingiunzione, come forma di ricorso alternativo all'impugnazione davanti all'autorità giudiziaria di cui all'articolo 18 della legge n. 689 del 1981.

Il vantaggio per il contravventore, evidentemente, risiede nel fatto che tale forma di ricorso gerarchico rappresenta un'ulteriore forma di riesame del procedimento sanzionatorio, che non necessita di una assistenza legale e al contempo non può pregiudicare il successivo ricorso all'autorità giudiziaria, in caso di conferma della ordinanza stessa, o eventualmente per il formarsi del cosiddetto silenzio rigetto.

Un compito ulteriore può ipotizzarsi per la Direzione regionale del lavoro in materia di ricorsi verso i verbali degli organi di vigilanza sia degli ispettori del lavoro, sia dei funzionari degli enti previdenziali che hanno ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro. Tale competenza è attualmente affidata ai comitati regionali dell'INPS, i quali però possono esprimersi esclusivamente nei confronti dei verbali adottati dagli ispettori dell'istituto in quanto, considerati i principi generali in materia di ricorso gerarchico improprio, in mancanza di un esplicito riconoscimento legislativo non sembra possibile tale forma di tutela amministrativa anche nei confronti dei verbali adottati dai funzionari degli altri Istituti e dagli ispettori del lavoro.

Mediante la costituzione di un apposito comitato, di natura esclusivamente tecnica, costituito dal direttore della Direzione regionale del lavoro, dal direttore regionale dell'INPS e dal direttore regionale dell'INAIL, sarebbe possibile estendere tale forma di tutela nei confronti di tutti gli atti di accertamento adottati dagli organi ispettivi in materia di lavoro, aventi ad oggetto la qualificazione giuridica del rapporto instaurato tra le parti, generalizzando la possibilità di ricorso amministrativo prima dell'eventuale contenzioso in sede giurisdizionale.

## 8.

### IL SISTEMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI: SPUNTI PER UN PROGETTO DI RIFORMA

MICHELE TIRABOSCHI (\*)

SOMMARIO: 1. Gli « ammortizzatori sociali » in Italia: un quadro normativo disorganico e irrazionale. — 2. Le prospettive di riforma: dal *Libro Bianco* al disegno di legge delega n. 848 *bis*. — 3. Spunti progettuali e percorsi di riforma. — 4. In particolare: le prospettive di valorizzazione della bilateralità.

#### 1. Gli « ammortizzatori sociali » in Italia: un quadro normativo disorganico e irrazionale.

È opinione unanime che l'attuale regime degli ammortizzatori sociali italiano dia luogo a un *corpus* normativo disorganico e quasi ingovernabile, caratterizzato da successive sovrapposizioni che lo rendono neppure lontanamente riconducibile al concetto di « sistema » (1). Altret-

---

(\*) *Il presente lavoro costituisce uno sviluppo e un aggiornamento di uno studio realizzato con Marco Biagi nei mesi di febbraio e marzo 2002 e pubblicato in Osservatorio Lavoro - AREL, n. 6/2002, con il titolo Brevi note per la riforma degli ammortizzatori sociali.*

(1) In dottrina cfr. recentemente, P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002. Cfr. altresì C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà - Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Cacucci, Bari, 2001; G. SANDULLI, *Inclusione sociale, integrazione territoriale, ammortizzatori e politiche sociali: il programma del governo nel « patto per l'Italia »*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2002, 523; E. BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2002, 383; L. FORLANI, *Incentivi per l'occupazione e ammortizzatori sociali: appunti per una riforma*, in *DML*, 1999, 448; M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Danno biologico e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro: gli ammortizzatori sociali, attendendo la riforma; i contrasti tra diritto interno e diritto europeo in tema di concorrenza; previdenze privatizzate e « new economy »*, in *RIDL*, 2000, III, in particolare 222-226.

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

L'analisi comparata conferma appieno questa percezione (2). Il confronto con gli altri Paesi europei evidenzia, in particolare, come, a fronte di una spesa complessiva non dissimile, il regime attuale della spesa sociale — e quello degli ammortizzatori sociali in particolare — presenti due marcate distorsioni: la prima relativa alla copertura dei rischi di « disoccupazione/formazione », con una spesa tra le più basse d'Europa a fronte invece di una spesa tra le più alte per i sostegni c.d. passivi e la tutela verso la vecchiaia; la seconda relativa invece alle categorie protette, in ragione di un forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o ex lavoratori) del mercato del lavoro regolare e ordinario (grande impresa e pubblico impiego) rispetto a quelle riservate agli altri gruppi di lavoratori e ai non occupati.

Vero è che il sistema italiano degli ammortizzatori sociali si pone come obiettivo non tanto il sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ma piuttosto la conservazione del posto di lavoro (3). A differenza di quanto si registra in altri ordinamenti, gli strumenti principali del sistema non sono infatti le indennità di disoccupazione, che soltanto dagli anni Novanta diventano paragonabili a quelle degli altri Paesi europei, ma gli strumenti di gestione degli esuberanti di lavoratori, come la Cassa Integrazione. Particolarmente labile è il collegamento di tali prestazioni a misure di politica attiva volte al reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, seguendo la strada intrapresa con successo da molti Paesi europei.

Altro aspetto rilevante, in funzione del confronto comparato, è il diverso trattamento riservato ai lavoratori disoccupati: la prestazione erogata nei loro confronti, infatti, dipende da un lato dalla anzianità contributiva e dalla età del lavoratore, come anche in altri sistemi, ma a questi si aggiungono altre condizioni, quali il settore economico di appartenenza, la dimensione dell'impresa in cui si è/era impiegati e la ragione della perdita del lavoro.

Come già chiaramente denunciato nel corso della passata legisla-

---

(2) Per una rassegna comparata rinvio a M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa — Spunti di riflessione per il caso italiano*, rapporto per il CNEL, Roma, giugno 2003 (vedilo anche in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)).

(3) Per gli opportuni approfondimenti rinvio ancora a M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa ecc.*, cit.

tura dalla c.d. Commissione Onofri <sup>(4)</sup>, nell'attuale sistema degli ammortizzatori sociali vi sono dunque innumerevoli iniquità di trattamento (criteri di eleggibilità, durata, ammontare dei benefici, ecc.), « ricollegabili in larga parte al prevalere di meccanismi di pressione, che escludono i gruppi e i soggetti meno rappresentati ». Vero è che la rigidità dei trattamenti costituisce, soprattutto nell'ambito dei gruppi più tutelati, un oggettivo ostacolo ai processi di mobilità. Le varie forme di sostegno non seguono un disegno logico per il reinserimento lavorativo; in ragione della assenza di veri e propri strumenti di assistenza si verifica un utilizzo improprio e « assistenzialistico » di strumenti che dovrebbero invece avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro <sup>(5)</sup>.

Già nel corso del 1999 — in attuazione degli impegni contenuti nel c.d. Patto di Natale del 1998 <sup>(6)</sup> e in un contesto più generale volto alla riduzione della pressione fiscale e a migliorare gli effetti di incentivazione della occupazione e della formazione prodotti dai regimi fiscali e previdenziali <sup>(7)</sup> — il Parlamento aveva delegato il Governo a riformare il quadro legale degli ammortizzatori unitamente a quello degli incentivi alla occupazione <sup>(8)</sup>. Nonostante l'esercizio della delega, previsto inizialmente per il 31 dicembre 1999, fosse stato successivamente prorogato al 31 marzo 2000, al fine di poter consentire da parte del Governo la necessaria provvista finanziaria in sede di legge finanziaria per l'anno 2001, il tentativo di avviare un processo di riforma ritenuto oramai da tutti necessario si esaurì in un nulla di fatto con il volgere della XIII Legislatura.

L'esperienza avviata nel corso della passata legislatura, se per un verso ha dimostrato l'obiettivo difficoltà di procedere in questa direzione, sia per la complessità del dato legale sia soprattutto per la mancanza di idonee e congrue risorse finanziarie, per altro verso ha tuttavia consentito di delineare le possibili traiettorie di un percorso di modernizzazione del sistema degli ammortizzatori. È proprio in questa

---

(4) Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale — *Relazione finale* del 28 febbraio 1997, 13.

(5) Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale — *Relazione finale* cit.

(6) Vedilo in *www.csmb.unimo.it*.

(7) Cfr., per gli opportuni approfondimenti, CNEL, *Riflessioni sulla impostazione del Documento di Programmazione Economia e Finanziaria 2001-2004*, Roma, 2000, 20-21.

(8) Cfr. l'articolo 45 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

fase, infatti, che si concretizzano i primi sforzi per tradurre in uno schema di articolato normativo l'idea — da tempo formulata nell'ambito della riflessione scientifica sulle cause e sulle conseguenze della disoccupazione ma su cui ancora faticava a registrarsi una ampia convergenza di opinioni tra studiosi di diversa ispirazione e collocazione — che nel campo delle strategie per la creazione della occupazione lo Stato deve intervenire « finanziando il lavoro, piuttosto che il non lavoro, come fanno (invece) i tradizionali sistemi di *welfare* »<sup>(9)</sup>. Una idea certo non particolarmente nuova ma che, sotto l'insegna della politica del c.d. « *making work pay* », viene ora autorevolmente avallata dalla Commissione Europea<sup>(10)</sup>, dalla Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e dalla Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>(11)</sup>. È proprio su questa idea — concettualmente semplice, quanto di difficile realizzazione pratica — che si fonda il progetto di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali contenuto nel *Libro*

---

(9) Così: L. SPAVENTA, *Prefazione* al libro di E.S. PHELPS, *Premiare il lavoro*, Laterza, Bari 1999. Nello stesso senso cfr. G. GEROLDI, *Trasformazioni del mercato del lavoro, occupazione, nuove tutele*, in *Quaderni Info.*, nuova serie, 1999, n. 15-21, spec. 7-9 dell'estratto; T. BOERI, R. LAYARD, S. NICKELL, *Welfare-to-Work and the Fight Against Long-Term Unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 21 February 2000. Particolarmente articolata, in questa prospettiva, è la proposta contenuta nel § 5.2. del *Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione Europa* sottoscritto nel 1998 da F. MODIGLIANI, J.P. FITOUSSI, B. MORO, D. SNOWER, R. SOLOW, A. STEINHERR, P. SYLOS LABINI, secondo cui « *si dovrebbe far dipendere l'ampiezza dei sussidi di disoccupazione dal rapporto tra posti vacanti e disoccupati* ». Tale proposta, secondo i firmatari del *Manifesto*, « promuoverebbe l'efficienza, in quanto fornirebbe ai disoccupati un incentivo alla ricerca che aumenta al crescere della domanda per i loro servizi da parte delle imprese ». Per l'alternativa tra logiche passive e logiche attive di sostegno della occupazione cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. Cap. III, Sez. II, § 8.

(10) Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on a Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, consultabile al sito <http://europa.eu.int/comm/employment-social/soc-prot/social/com99-347/com99-347-en.pdf>, 12-13, dove la Commissione « invites the Council to endorse formally as the basis for future deliberation (the objectives) (...) to make work pay and provide secure income ».

(11) Cfr. rispettivamente OECD, *Employment Outlook*, Parigi, luglio 2000; ILO, *World Labour Report*, Ginevra 2000. Sulla idea di finanziare il lavoro, piuttosto che il non lavoro, quale alternativa alla « trappola » dei sussidi di tipo compensativo correlati alla condizione disoccupazione, che infatti il più delle volte hanno incentivato atteggiamenti di tipo passivo nei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, cfr. tuttavia le note tendenzialmente critiche contenute nel c.d. Rapporto Supiot (COMMISSIONE EUROPEA, *Transformation of Labour and Future of Labour Law in Europe*, Final report, giugno 1999, 14-16).

*Bianco* del Governo sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001 <sup>(12)</sup>, secondo un modello di intervento dello Stato nel mercato del lavoro in corso di sperimentazione in numerosi Paesi della Unione Europea <sup>(13)</sup>.

## 2. Le prospettive di riforma: dal *Libro Bianco* al disegno di legge delega n. 848 bis.

L'articolo 2 del disegno di legge 848 bis, nello sviluppare le proposte contenute nel *Libro Bianco*, prevede ora una delega al Governo per una prima revisione della disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. L'obiettivo — condiviso da ben trentasei organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro attraverso la firma del Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 <sup>(14)</sup> — è quello di realizzare l'integrazione tra ammortizzatori sociali e interventi formativi, prevedendo percorsi guidati di formazione e/o orientamento attivo per i beneficiari degli ammortizzatori sociali.

La delega va peraltro letta in modo coordinato con la riforma del mercato del lavoro, e dei servizi per l'impiego in particolare, di cui all'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30. In questa prospettiva, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nel delineare una gamma articolata di strumenti e servizi volti all'incremento del tasso di occupazione regolare e a riorientare le politiche del lavoro in senso pro-attivo, costituisce a ben vedere un primo tassello per la riforma del sistema degli ammortizzatori. Così come è vero, per contro, che solo attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali sarà possibile completare il passaggio dal *welfare*, cioè da un sistema basato sulla assistenza, al *workfare*, caratterizzato dalla centralità del lavoro. Anticipazioni importanti, ma pur sempre circoscritte sono, in questa prospettiva, le misure contenute negli articoli 12 e 13 del decreto legislativo <sup>(15)</sup> di attuazione della Legge Biagi dove si delineano,

---

<sup>(12)</sup> *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, Roma, ottobre 2001, § II. 1.7.

<sup>(13)</sup> Per una rassegna delle principali esperienze a livello europeo della strategia del « *making work pay* » cfr. L. INCAGLI, S. PORCARI, *Strategia Europea per l'Occupazione: analisi comparata dei Piani Nazionali d'Azione*, Roma, 1999, spec. 34-38 e 79-83.

<sup>(14)</sup> Vedilo in *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(15)</sup> Sull'articolo 13 cfr. il contributo di L. DEGAN, P. TIRABOSCHI nella Parte II, Sez. (A).

rispettivamente, un fondo bilaterale a sostegno di iniziative di integrazione del reddito in caso di somministrazione di lavoro e un progetto innovativo di « agenzia sociale » volta a incentivare il reinserimento sul mercato del lavoro, percettori di sussidi di disoccupazione e altre indennità <sup>(16)</sup>.

Nello schema di delega di cui al disegno di legge 848 *bis*, la differenziazione tra ammortizzatori sociali, da un lato, e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, dall'altro lato, consente in primo luogo di realizzare un sistema di integrazione — e di concorrenza positiva — tra ammortizzatori sociali e ammortizzatori privati, riconducibili questi ultimi agli enti bilaterali <sup>(17)</sup>. Coerentemente con l'approccio generale più volte esposto nel *Libro Bianco*, nulla vieta infatti che a un regime unico, che fornisca una protezione ragionevole ma contenuta, si sovrappongano, per autonoma decisione degli interessati e senza alcun onere per la finanza pubblica, schemi a carattere mutualistico-settoriale. Questi possono tener conto della volontà di lavoratori e imprese di un particolare settore di mantenere il più alto livello di protezione che oggi li caratterizza, e utilmente mettere a frutto talune esperienze mutualistiche realizzate nel territorio tramite gli enti bilaterali.

In secondo luogo, il riferimento nella delega a un primo riordino chiarisce come, alla luce dell'obiettivo di assicurare un graduale calo della pressione fiscale e contributiva sul lavoro, il passaggio dal tradizionale sistema di ammortizzatori sociali a un sistema più esteso dovrà essere predisposto gradualmente in relazione non solo ai maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato ma anche alla rivisitazione degli attuali ammortizzatori sociali e schemi di integrazione al reddito, anche esaminando i risultati di esperimenti quali il reddito minimo di inserimento, che inducono a doverosa cautela.

Invero, tra i primi commenti critici della (ipotesi) di delega di cui al disegno di legge 848 *bis*, vi è chi ha subito denunciato l'obiettivo del Governo di tagliare la spesa sociale e le relative tutele che essa finanzia, partendo proprio dal sistema degli ammortizzatori <sup>(18)</sup>. Il rilievo pare

---

<sup>(16)</sup> Cfr. il contributo di A. SERVIDORI nella Parte I, Sez. (B).

<sup>(17)</sup> Cfr. i contributi di F. PASQUINI, e M. NUCARA nella Parte II, Sez. (B).

<sup>(18)</sup> Considerazioni fortemente critiche in P.G. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 3 ss.



ingiustificato, quanto strumentale. Al di là della condivisibilità o meno delle misure ipotizzate, la ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali (così come quello degli incentivi) si muove nella direzione di una razionalizzazione della spesa pubblica, a fronte di oggettivi vincoli di bilancio, con l'obiettivo di eliminare distorsioni, sovrapposizioni e disarmonie, perseguendo un passaggio dalle politiche passive e assistenzialistiche a quelle pro-attive e promozionali che sono ben visibili nel testo dell'articolo 2 del disegno di legge delega in materia di ammortizzatori sociali soprattutto così come sostenuto dalla parallela riforma del mercato del lavoro ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Il profilo della razionalizzazione della spesa pubblica, e segnatamente della spesa per gli ammortizzatori sociali, era del resto indicata come una delle priorità anche da parte della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale nella Relazione finale del 28 febbraio 1997 e della successiva delega contenuta nella legge n. 144/1999 (supra, § 1). Vero è in ogni caso che l'ipotesi di delega si muove nel senso della estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti.

V'è poi chi ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale sulla delega di cui all'articolo 2, denunciando l'assenza di principi e criteri direttivi ovvero una loro sostanziale genericità<sup>(19)</sup>. Detto che simili rilievi erano già stati sollevati con riferimento alla delega del sistema degli ammortizzatori sociali di cui alla legge n. 144/1999<sup>(20)</sup>, occorre rilevare come l'articolo 2 del disegno di legge 848 *bis* contenga invero precise indicazioni per il legislatore delegato. Indicazioni in larga parte mutate sia dalla Strategia Europea per la occupazione sia dalla esperienza di altri ordinamenti europei e frutto di una intesa tra Governo e parti sociali nell'accordo del 5 luglio 2002. La delega fa infatti riferimento ai seguenti principi e criteri:

a) revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di

---

(19) Invero vi è anche chi rileva, con argomentazioni non condivisibili, che la prospettiva della tutela del lavoro sul mercato cui si ispira la delega « sia fuori dalle indicazioni contenute nella Costituzione ». In questo senso cfr. A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., qui 86.

(20) Cfr. M. MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in DPL, 1999, 2867 ss.

trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, durata e al profilo temporale dei trattamenti. In tale quadro, ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;

*b)* assetto pro-attivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato e il lavoro non dichiarato. In tale quadro definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare a interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della Strategia Europea per l'occupazione;

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

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

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

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

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

*h)* monitoraggio della offerta formativa delle regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, al fine di garan-

tire agli stessi prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede di Unione Europea per la definizione dei Piani nazionali per l'occupazione.

Una critica assai più fondata alla (ipotesi di) delega di cui all'articolo 2, anche alla luce delle difficoltà incontrate sotto questo profilo con riferimento a un tema apparentemente più semplice come quello della riforma del mercato del lavoro <sup>(21)</sup>, è invece, a ben vedere, la previsione che il riordino del sistema degli ammortizzatori avvenga senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Premesso tuttavia che l'articolo 2 dispone un primo riordino della materia, pare invero ragionevole rilevare che, in questa fase, obiettivo del Governo sia quello di pervenire a una razionalizzazione e semplificazione del regime degli ammortizzatori, al fine di ricondurlo a un vero e proprio « sistema », eliminando gli attuali sprechi e le distorsioni da tutti denunciate. Si tenga presente, al riguardo, che il regime degli ammortizzatori è oggi caratterizzato da una pleora di leggi speciali, che prevedono trattamenti « speciali » in deroga alle linee generali del sistema, e di decreti di proroga o reiterazione di « trattamenti di sussidiazione salariale già previsti in disposizioni di legge » (articolo 2 legge n. 248/2001 e articolo 52, comma 46 legge n. 448/2001 - finanziaria 2002). La razionalizzazione del sistema degli ammortizzatori — in uno con quello degli incentivi alla occupazione (articolo 1 del disegno di legge 848 *bis*) — e la abolizione della prassi delle proroghe e delle deroghe al sistema potrebbe dunque consentire un forte risparmio di risorse, utili a finanziare strumenti più moderni ed efficienti, là dove la presenza di risorse aggiuntive, per contro, potrebbe indurre a eludere gli attuali nodi del sistema degli ammortizzatori alimentando un uso distorto e assistenzialistico delle risorse pubbliche.

Vi è infine chi ha criticato la delega in considerazione del fatto che l'articolo 2 ricomprenderebbe nel concetto di « ammortizzatore sociale » un universo variegato di strumenti (interventi ordinari, speciali, straordinari, ecc.) a tutela di chi ha perso in tutto o in parte un lavoro, mentre nulla disporrebbe in merito a chi un lavoro non lo ha mai avuto. Anche in questo caso la critica non pare pienamente accettabile. La delega nel suo complesso — soprattutto se letta in coordinato disposto

---

(21) Cfr. il contributo di P. SESTITO nella Parte I, Sez. (C) relativo ai delicati profili di compatibilità economica del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in funzione della disposizione contenuta nella legge delega che prevedeva l'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

con la riforma del mercato del lavoro di cui al decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30 — contiene infatti un insieme di misure volte a garantire l'occupabilità (anche) di chi deve per la prima volta fare il suo ingresso nel mercato del lavoro: nuovi servizi per l'impiego, interventi di tipo formativo, nuovi tirocini di orientamento di tipo estivo e riordino dei contratti a contenuto formativo, incentivi alla occupazione, contratti di lavoro adattabili in funzione di contrasto del lavoro nero e irregolare, contenimento delle collaborazioni coordinate e continuative, ecc.

### 3. Spunti progettuali e percorsi di riforma.

Gli obiettivi contenuti nella (ipotesi di) delega di cui al disegno di legge 848 *bis*, pur coerenti con il quadro comparato e gli indirizzi contenuti nella Strategia Europea per la occupazione <sup>(22)</sup>, appaiono invero di difficile realizzazione per la complessità della materia <sup>(23)</sup> e, anche, per la estrema delicatezza degli equilibri « politico-sindacali » che attualmente governano il sistema così come le numerosissime deviazioni (in forma di deroga-eccezione) dal sistema stesso. In estrema sintesi, il Governo intende pervenire:

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

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

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

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

*e)* al superamento di una logica puramente « assistenzialistica »

<sup>(22)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa ecc.*, cit.

<sup>(23)</sup> Per considerazioni equilibrate sul punto cfr. E. BALLETTI, *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi*, in P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., spec. 31-35.

a favore di una impostazione pro-attiva e imperniata su un disegno logico per il reinserimento nel mercato del lavoro — di cui l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 rappresenta, come detto, una chiara anticipazione (supra, § 2) — evitando l'uso indiscriminato di strumenti che dovrebbero avere natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro.

In fase di primo riordino del regime degli ammortizzatori sociali potrebbe essere invero sufficiente porsi l'obiettivo prioritario di eliminare gli sprechi non imputabili alla struttura e al funzionamento dei singoli istituti, quanto alla pleora di provvedimenti temporanei, speciali, straordinari o eccezionali che operano in deroga all'attuale sistema. Ciò potrebbe avvenire in parallelo alla razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presenti gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato.

La semplificazione dei procedimenti autorizzatori potrebbe avvenire anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice. Sicuramente da valorizzare, in questa prospettiva, pare la riforma in senso federale di cui alla legge costituzionale n. 2/2001, posto che potrebbe ora auspicabilmente operare un decentramento in merito soprattutto alle modalità di gestione della Cassa Integrazione Guadagni e alla erogazione dei trattamenti <sup>(24)</sup>.

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

---

<sup>(24)</sup> Sulla delicata questione delle competenze normative in materia di ammortizzatori sociali alla luce della riforma in senso federale della Costituzione cfr., tra i tanti, M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, 19-40; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 17-84; C. LAGALA, *Le diverse funzioni dell'indennità di disoccupazione e la tutela dei lavoratori part-time*, in *LG*, 2002, 825-830; S. CECCONI, A. NICCOLAI, *La gestione degli esuberanti nel settore del credito*, in *RIDL*, 2001, 3, 13-41; P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002, suppl. al n. 1, 121.

industriali, intenzione del Governo è quella di pervenire ad una riduzione significativa.

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

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

Altrettanto importante, soprattutto alla luce delle innovazioni introdotte o prospettate attraverso il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo deve esser quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale.

L'erogazione di qualunque forma di ammortizzatore sociale dovrebbe preventivamente basarsi su una intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente una occupazione secondo un percorso — che potrà avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati — da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Rafforzando il coordinamento, anche a livello di assolvimento dei compiti ispettivi e di connessione tra sistemi informativi, tra centri per l'impiego, DPL ed Enti previdenziali, la corresponsione del sussidio o indennità dovrebbe immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali o di inottemperanza dello schema a cui il beneficiario si sia preventivamente impegnato. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato. Questo è appunto il modello adottato in relazione all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276,

che in questo senso rappresenta una prima concreta sperimentazione anche nel nostro Paese delle politiche di *workfare*.

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

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

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

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

Fondamentale, in questa prospettiva, appare in primo luogo la nuova regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative, nella

modalità a progetto <sup>(25)</sup>. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, contiene misure stringenti volte a ridurre il fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative e a vietare (con incentivi e sanzioni) il ricorso abusivo ad altre tipologie contrattuali come l'associazione in partecipazione che oggi è completamente esente dalla contribuzione. Un numero rilevantissimo di contratti di collaborazione coordinata e continuativa con aliquota contributiva del 12 per cento saranno convertiti in contratti di lavoro subordinati che, quantunque temporanei o modulati, prevedono una contribuzione del 33 per cento; così come, all'interno della manovra finanziaria per il 2004, le aliquote contributive per le collaborazioni coordinate e continuative verranno elevate al 19 per cento, mentre una aliquota, sempre del 19 per cento, verrà introdotta per le associazioni in partecipazione e le collaborazioni di carattere meramente occasionale. In questa prospettiva il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si propone di realizzare significative economie e determinare maggiori entrate contributive che potranno consentire con maggiore decisione e copertura l'intervento sugli ammortizzatori.

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

L'opportunità di procedere nell'ambito del contesto generale di riferimento (spesa pubblica per il lavoro e sistema generale delle tutele

---

<sup>(25)</sup> Cfr. i contributi che precedono di C.L. MONTICELLI, L. CASTELVETRI, R. CONTINISIO nella Parte I, Sez. (B).



del diritto del lavoro) si spiega in ragione del vincolo delle risorse (limitate). Un esempio può contribuire a chiarire i termini della questione e l'importanza di operare in modo congiunto sul versante delle tutele sostanziali e delle tutele assicurative. La recente riforma dei contratti a contenuto formativo, se portata a completamento con coerenza e decisione, potrebbe evitare l'attuale utilizzo distorto dei contratti a contenuto (solo formalmente) formativo e liberare una ingente quantità di risorse pubbliche per finanziare la spesa sociale che sostiene il regime degli ammortizzatori sociali, secondo un passaggio lineare che dai tirocini porta, per la prima assunzione, al contratto a termine riformato <sup>(26)</sup> e, successivamente, a un contratto a tempo indeterminato più leggero (nella prospettiva della rimodulazione) garantito tuttavia da un più esteso regime di applicazione del sistema degli ammortizzatori sociali che deriverebbe dai fondi risparmiati rispetto agli attuali contratti di inserimento nel mercato del lavoro ovvero dai fondi attualmente persi perché l'ingresso nel mercato del lavoro avviene in forme occulte (lavoro nero *tout court*) ovvero grigie (collaborazioni coordinate e continuative, lavoro occasionale, associazione in partecipazione) che si traducono in mancato o ridotto gettito per le casse dell'INPS.

#### **4. In particolare: le prospettive di valorizzazione della bilateralità.**

Va infine rilevato che, ad integrazione degli ammortizzatori sociali, la (ipotesi di) delega prevede il concorso di strumenti di sostegno del reddito con base assicurativa e a totale carico delle imprese. Il modello di riferimento è quello degli enti bilaterali del settore artigiano che, in materia, presentano attualmente interessanti forme di sperimentazione.

Nel comparto artigiano sono infatti state costituite, fin dai primi anni Settanta, strutture bilaterali paritetiche per le gestioni di determinati istituti contrattuali quali la malattia, l'infortunio, la maternità, ecc. <sup>(27)</sup>. Con la stipula dell'Accordo Interconfederale Nazionale 21/12/83 vengono, per la prima volta, ipotizzate strutture territoriali con compiti di mutualizzazione e di promozione della formazione professionale e manageriale. L'impostazione di fondo viene confermata con l'accordo 27 febbraio 1987 che introduce il concetto del livello regionale quale

---

<sup>(26)</sup> Cfr. il decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 368, su cui cfr. i contributi raccolti in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo contratto a termine*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>(27)</sup> Cfr. il contributo di G. DE LUCIA e S. CIUFFINI nella Parte II, Sez. (B).

sede centrale di confronto e di costituzione degli enti. Per quanto riguarda il Fondo Relazioni Sindacali viene istituita la rappresentanza territoriale (di bacino) finanziata con un importo pari a £ 9.000 annuali per dipendente. Gli interventi a sostegno del reddito, finanziati con 10 ore annuali per dipendente, sono invece previsti a fronte di calamità naturali ed eventi eccezionali. Si tratta del primo intervento effettuato a livello di ammortizzatore sociale nel comparto artigiano attivato, fra l'altro, senza il concorso di risorse pubbliche.

I Ccnl stipulati negli anni '89 e '90 recepiscono integralmente l'accordo del 21 luglio 1988 rendendolo parte integrante delle intese economiche e normative. Negli stessi anni nelle regioni più strutturate sono stati costituiti gli enti bilaterali che iniziano a raccogliere le risorse e a prevedere le prime prestazioni per il sostegno al reddito dei lavoratori. La profonda crisi che interessa l'economia nazionale negli anni '92 e '93 spinge alcune strutture regionali ad intervenire, per la prima volta, non solo a fronte di eventi eccezionali, ma anche in presenza di riduzioni o sospensioni dell'attività dovute a crisi congiunturali. Il modello si allarga in tempi rapidi e, in data 22 giugno 1993, viene sottoscritto un accordo nazionale che inserisce la crisi congiunturale fra le cause di integrazione previste dal Fondo Sostegno al Reddito. L'allargamento della casistica, un quadro normativo più certo (legge n. 151/1993, circolari INPS) e l'introduzione dei contratti di solidarietà (legge n. 236/1993) incentivano la costituzione, dal '93 al '96, degli enti bilaterali nella maggior parte delle regioni italiane. L'effettivo decollo dell'attività di coordinamento nazionale e la stipula di un accordo di sanatoria, in data 21 aprile 1993, portano all'affermazione del sistema in tutto il territorio nazionale attraverso statuti, regolamenti e strutture autonome.

L'esame della situazione attuale nel comparto artigiano presenta allo stesso tempo esperienze molto avanzate e grosse difficoltà ad avviare prestazioni anche minimali realmente utilizzabili da parte di imprese e lavoratori. A parere delle associazioni di rappresentanza del settore, infatti, il sistema degli enti bilaterali ha prodotto un insieme di risultati probabilmente superiori alle aspettative, ma difficilmente migliorabili senza modifiche sostanziali delle intese di riferimento e senza un forte impegno politico di tutte le parti sociali teso a sviluppare la concertazione in una prospettiva di lungo respiro <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> Cfr. il contributo di G. DE LUCIA e S. CIUFFINI cit.

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

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

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

Già oggi i contributi al Fondo Sostegno al Reddito sono fortemente diversificati sul territorio nazionale. Si passa dalle 73 mila della Lombardia alle 110 mila dell'Emilia Romagna con regioni (Toscana) che, sul singolo esercizio, denunciano risultati economici negativi già in presenza delle attuali prestazioni. A fronte di situazioni non omogenee sia in termini di platea di riferimento che di quantità delle prestazioni assume particolare importanza l'equilibrio dimensionale delle strutture di gestione. Tenuto conto che sono presenti una serie di costi fissi vanno infatti individuati parametri certi di riferimento al fine di evitare squilibri fra i diversi enti bilaterali regionali.

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



Parte IV  
ALLEGATI: MATERIALE  
DI DOCUMENTAZIONE



SEZIONE A  
SUPPORTO CARTACEO

**Legge 14 febbraio 2003, n. 30.** — Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro (*pubblicata nella GU n. 47 del 26 febbraio 2003*)

Art. 1.

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

1. Allo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riguardo alle donne e ai giovani, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità, i principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera.

2. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

*b)* modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico, al fine di renderlo maggiormente efficiente e competitivo, secondo una disciplina incentrata su:

1) rispetto delle competenze previste dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con particolare riferimento alle competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano;

2) sostegno e sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile, nonché sostegno al reinserimento dei lavoratori anziani;

3) abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, ivi inclusa la legge 29 aprile 1949, n. 264, fermo

restando il regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati ai sensi di quanto disposto dalla lettera *l*) e stabilendo, in materia di collocamento pubblico, un nuovo apparato sanzionatorio, con previsione di sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge;

4) mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro;

*c*) mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale;

*d*) mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro, alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea, all'autorizzazione per attività lavorative all'estero;

*e*) mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469;

*f*) incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province;

*g*) ridefinizione del regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, al fine di evitare oneri aggiuntivi e ingiustificati rispetto alle esigenze di monitoraggio statistico; prevenzione delle forme di esclusione sociale e vigilanza sugli operatori, con previsione del divieto assoluto per gli operatori privati e pubblici di qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione dei lavoratori, anche con il loro consenso, in base all'affiliazione sindacale o politica, al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale, o di famiglia, o di gravidanza, nonché ad eventuali controversie con i precedenti datori di lavoro. È altresì fatto divieto di raccogliere, memorizzare o diffondere informazioni sui lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo;

*h*) coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con la disciplina in materia di lavoro dei cittadini non comunitari, nel rispetto della normativa vigente in modo da prevenire l'adozione di forme di lavoro irregolare, anche minorile, e sommerso e al fine di semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni al lavoro;

*i*) eliminazione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo per le imprese di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo di cui all'articolo 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e per i soggetti di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni, garantendo un periodo transitorio di graduale adeguamento per le società già autorizzate;

*l*) identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, con particolare riferimento agli enti locali, e privati, che abbiano adeguati requisiti giuridici e finanziari, differenziato in funzione del tipo di attività svolta, comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione e modulato in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, con particolare riferimento alle associazioni non riconosciute ovvero



a enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale, ai consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12, nonché alle università e agli istituti di scuola secondaria di secondo grado, prevedendo, altresì, che non vi siano oneri o spese a carico dei lavoratori, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 19 giugno 1997, n. 181, ratificata dall'Italia in data 1° febbraio 2000;

*m)* abrogazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, e sua sostituzione con una nuova disciplina basata sui seguenti criteri direttivi:

1) autorizzazione della somministrazione di manodopera, solo da parte dei soggetti identificati ai sensi della lettera *l*);

2) ammissibilità della somministrazione di manodopera, anche a tempo indeterminato, in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo, individuate dalla legge o dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;

3) chiarificazione dei criteri di distinzione tra appalto e interposizione, ridefinendo contestualmente i casi di comando e distacco, nonché di interposizione illecita laddove manchi una ragione tecnica, organizzativa o produttiva ovvero si verifichi o possa verificarsi la lesione di diritti inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al prestatore di lavoro;

4) garanzia del regime della solidarietà tra fornitore e utilizzatore in caso di somministrazione di lavoro altrui;

5) trattamento assicurato ai lavoratori coinvolti nell'attività di somministrazione di manodopera non inferiore a quello a cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice;

6) conferma del regime sanzionatorio civilistico e penalistico previsto per i casi di violazione della disciplina della mediazione privata nei rapporti di lavoro, prevedendo altresì specifiche sanzioni penali per le ipotesi di esercizio abusivo di intermediazione privata nonché un regime sanzionatorio più incisivo nel caso di sfruttamento del lavoro minorile;

7) utilizzazione del meccanismo certificatorio di cui all'articolo 5 ai fini della distinzione concreta tra interposizione illecita e appalto genuino, sulla base di indici e codici di comportamento elaborati in sede amministrativa che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e dell'assunzione effettiva del rischio di impresa da parte dell'appaltatore;

*n)* attribuzione della facoltà ai gruppi di impresa, individuati ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile nonché ai sensi del decreto legislativo 2 aprile 2002, n. 74, di delegare lo svolgimento degli adempimenti di cui all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12, alla società capogruppo per tutte le società controllate e collegate, ferma restando la titolarità delle obbligazioni contrattuali e legislative in capo alle singole società datrici di lavoro;

*o)* abrogazione espressa di tutte le normative, anche se non espressamente indicate nelle lettere da *a*) a *n*), che sono direttamente o indirettamente incompatibili con i decreti legislativi emanati ai sensi del presente articolo;

*p)* revisione del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 18, che ha

modificato l'articolo 2112 del codice civile in tema di trasferimento d'azienda, al fine di armonizzarlo con la disciplina contenuta nella presente delega, basata sui seguenti criteri direttivi:

1) completo adeguamento della disciplina vigente alla normativa comunitaria, anche alla luce del necessario coordinamento con la legge 1° marzo 2002, n. 39, che dispone il recepimento della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti;

2) previsione del requisito dell'autonomia funzionale del ramo di azienda nel momento del suo trasferimento;

3) previsione di un regime particolare di solidarietà tra appaltante e appaltatore, nei limiti di cui all'articolo 1676 del codice civile, per le ipotesi in cui il contratto di appalto sia connesso ad una cessione di ramo di azienda;

q) redazione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di mercato del lavoro e incontro tra domanda e offerta di lavoro.

#### Art. 2.

*(Delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per gli affari regionali, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupazione, la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) conformità agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato alla occupazione;

b) attuazione degli obiettivi e rispetto dei criteri di cui all'articolo 16, comma 5, della legge 24 giugno 1997, n. 196, al fine di riordinare gli speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi, così da valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, confermando l'apprendistato come strumento formativo anche nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione e della formazione, nonché il passaggio da un sistema all'altro e, riconoscendo nel contempo agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche designate competenze autorizzatorie in materia, specializzando il contratto di formazione e lavoro al fine di realizzare l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda;

c) individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine del subentro nella attività di impresa;

d) revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti

rapporto di lavoro, mirate alla conoscenza diretta del mondo del lavoro con valorizzazione dello strumento convenzionale fra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il sistema formativo e le imprese, secondo modalità coerenti con quanto previsto dagli articoli 17 e 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, prevedendo una durata variabile fra uno e dodici mesi ovvero fino a ventiquattro mesi per i soggetti disabili, in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche della attività lavorativa e al territorio di appartenenza nonché, con riferimento ai soggetti disabili, anche in base alla natura della menomazione e all'incidenza della stessa sull'allungamento dei tempi di apprendimento in relazione alle specifiche mansioni in cui vengono inseriti, e prevedendo altresì la eventuale corresponsione di un sussidio in un quadro di razionalizzazione delle misure di inserimento non costituenti rapporti di lavoro;

*e)* orientamento degli strumenti definiti ai sensi dei principi e dei criteri direttivi di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)*, nel senso di valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle donne, particolarmente di quelle uscite dal mercato del lavoro per l'adempimento di compiti familiari e che desiderino rientrarvi, al fine di superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne;

*f)* semplificazione e snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo, tenendo conto del tasso di occupazione femminile e prevedendo anche criteri di automaticità;

*g)* rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti, anche in relazione all'impatto sui livelli di occupazione femminile e sul tasso di occupazione in generale, per effetto della ridefinizione degli interventi di cui al presente articolo da parte delle amministrazioni competenti e tenuto conto dei criteri che saranno determinati dai provvedimenti attuativi, in materia di mercato del lavoro, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

*b)* sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all'interno di enti bilaterali, ovvero, in difetto di accordo, determinati con atti delle regioni, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

*i)* rinvio ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, a livello nazionale, territoriale e aziendale, per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda.

### Art. 3.

*(Delega al Governo in materia di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, con esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze di

amministrazioni pubbliche, recanti norme per promuovere il ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale, quale tipologia contrattuale idonea a favorire l'incremento del tasso di occupazione e, in particolare, del tasso di partecipazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori con età superiore ai 55 anni, al mercato del lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto orizzontale, nei casi e secondo le modalità previsti da contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale o territoriale, anche sulla base del consenso del lavoratore interessato in carenza dei predetti contratti collettivi;

b) agevolazione del ricorso a forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto verticale e misto, anche sulla base del consenso del lavoratore interessato in carenza dei contratti collettivi di cui alla lettera a), e comunque a fronte di una maggiorazione retributiva da riconoscere al lavoratore;

c) estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo determinato;

d) previsione di norme, anche di natura previdenziale, che agevolino l'utilizzo di contratti a tempo parziale da parte dei lavoratori anziani al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione giovanile anche attraverso il ricorso a tale tipologia contrattuale;

e) abrogazione o integrazione di ogni disposizione in contrasto con l'obiettivo della incentivazione del lavoro a tempo parziale, fermo restando il rispetto dei principi e delle regole contenute nella direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997;

f) affermazione della computabilità *pro rata temporis* in proporzione dell'orario svolto dal lavoratore a tempo parziale, in relazione all'applicazione di tutte le norme legislative e clausole contrattuali a loro volta collegate alla dimensione aziendale intesa come numero dei dipendenti occupati in ogni unità produttiva;

g) integrale estensione al settore agricolo del lavoro a tempo parziale.

#### Art. 4.

*(Delega al Governo in materia di disciplina delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni volte alla disciplina o alla razionalizzazione delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riconoscimento di una congrua indennità cosiddetta di disponibilità a favore del lavoratore che garantisca nei confronti del datore di lavoro la propria disponibilità allo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, così come individuate dai contratti collettivi stipulati da asso-

ciazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale o territoriale o, in via provvisoriamente sostitutiva, per decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed in ogni caso prevedendosi la possibilità di sperimentazione di detta tipologia contrattuale anche per prestazioni rese da soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro e iscritti alle liste di mobilità e di collocamento; eventuale non obbligatorietà per il prestatore di rispondere alla chiamata del datore di lavoro, non avendo quindi titolo a percepire la predetta indennità ma con diritto di godere di una retribuzione proporzionale al lavoro effettivamente svolto;

*b)* con riferimento alle prestazioni di lavoro temporaneo, completa estensione al settore agricolo del lavoro temporaneo tramite agenzia, con conseguente applicabilità degli oneri contributivi di questo settore;

*c)* con riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative:

1) previsione della stipulazione dei relativi contratti mediante un atto scritto da cui risultino la durata, determinata o determinabile, della collaborazione, la riconducibilità di questa a uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso, resi con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione, nonché l'indicazione di un corrispettivo, che deve essere proporzionato alla qualità e quantità del lavoro;

2) differenziazione rispetto ai rapporti di lavoro meramente occasionali, intendendosi per tali i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivo per lo svolgimento della prestazione sia superiore a 5.000 euro;

3) riconduzione della fattispecie a uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso;

4) previsione di tutele fondamentali a presidio della dignità e della sicurezza dei collaboratori, con particolare riferimento a maternità, malattia e infortunio, nonché alla sicurezza nei luoghi di lavoro, anche nel quadro di intese collettive;

5) previsione di un adeguato sistema sanzionatorio nei casi di inosservanza delle disposizioni di legge;

6) ricorso, ai sensi dell'articolo 5, ad adeguati meccanismi di certificazione della volontà delle parti contraenti;

*d)* ammissibilità di prestazioni di lavoro occasionale e accessorio, in generale e con particolare riferimento a opportunità di assistenza sociale, rese a favore di famiglie e di enti senza fini di lucro, da disoccupati di lungo periodo, altri soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, regolarizzabili attraverso la tecnica di buoni corrispondenti a un certo ammontare di attività lavorativa, ricorrendo, ai sensi dell'articolo 5, ad adeguati meccanismi di certificazione;

*e)* ammissibilità di prestazioni ripartite fra due o più lavoratori, obbligati in solido nei confronti di un datore di lavoro, per l'esecuzione di un'unica prestazione lavorativa.

f) configurazione specifica come prestazioni che esulano dal mercato del lavoro e dagli obblighi connessi delle prestazioni svolte in modo occasionale o ricorrente di breve periodo, a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi, salve le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori, e con particolare riguardo alle attività agricole.

#### Art. 5.

*(Delega al Governo in materia di certificazione dei rapporti di lavoro).*

1. Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, con esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di certificazione del relativo contratto stipulato tra le parti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) carattere volontario e sperimentale della procedura di certificazione;  
b) individuazione dell'organo preposto alla certificazione del rapporto di lavoro in enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, ovvero presso strutture pubbliche aventi competenze in materia, o anche università;

c) definizione delle modalità di organizzazione delle sedi di certificazione e di tenuta della relativa documentazione;

d) indicazione del contenuto e della procedura di certificazione;

e) attribuzione di piena forza legale al contratto certificato ai sensi della procedura di cui alla lettera d), con esclusione della possibilità di ricorso in giudizio se non in caso di erronea qualificazione del programma negoziale da parte dell'organo preposto alla certificazione e di difformità tra il programma negoziale effettivamente realizzato dalle parti e il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione;

f) previsione di espletare il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'articolo 410 del codice di procedura civile innanzi all'organo preposto alla certificazione quando si intenda impugnare l'erronea qualificazione dello stesso o la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, prevedendo che gli effetti dell'accertamento svolto dall'organo preposto alla certificazione permangano fino al momento in cui venga provata l'erronea qualificazione del programma negoziale o la difformità tra il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione e il programma attuato. In caso di ricorso in giudizio, introduzione dell'obbligo in capo all'autorità giudiziaria competente di accertare anche le dichiarazioni e il comportamento tenuto dalle parti davanti all'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro;

g) attribuzione agli enti bilaterali della competenza a certificare non solo la qualificazione del contratto di lavoro e il programma negoziale concordato dalle parti, ma anche le rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 del codice civile a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse;

h) estensione della procedura di certificazione all'atto di deposito del

regolamento interno riguardante la tipologia dei rapporti attuati da una cooperativa ai sensi dell'articolo 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142, e successive modificazioni;

i) verifica dell'attuazione delle disposizioni, dopo ventiquattro mesi dalla data della loro entrata in vigore, da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Art. 6.  
(*Esclusione*).

1. Le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate.

Art. 7.  
(*Disposizioni concernenti l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli da 1 a 5*).

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli da 1 a 5, deliberati dal Consiglio dei ministri e corredati da una apposita relazione cui è allegato il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro, sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro la scadenza del termine previsto per l'esercizio della relativa delega.

2. In caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione, il Governo decade dall'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

4. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi.

5. Dall'attuazione delle disposizioni degli articoli da 1 a 5 non devono derivare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

Art. 8.  
(*Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*).

1. Allo scopo di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro con interventi omogenei, il Governo è delegato ad adottare, nel rispetto

delle competenze affidate alle regioni, su proposta del Ministro del lavoro delle politiche sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina;

*b)* definizione di un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali;

*c)* ridefinizione dell'istituto della prescrizione e diffida propri della direzione provinciale del lavoro;

*d)* semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro;

*e)* semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica;

*f)* riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro;

*g)* razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale di cui alla lettera *f*).

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

5. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare eventuali disposizioni



modificative e correttive con le medesime modalità di cui ai commi 3 e 4, attenendosi ai principi e ai criteri direttivi indicati al comma 2.

6. L'attuazione della delega di cui al presente articolo non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Art. 9.

*(Modifiche alla legge 3 aprile 2001, n. 142).*

1. Alla legge 3 aprile 2001, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 3, primo periodo, le parole: « e distinto » sono soppresse;

b) all'articolo 2, comma 1, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: « L'esercizio dei diritti di cui al titolo III della citata legge n. 300 del 1970 trova applicazione compatibilmente con lo stato di socio lavoratore, secondo quanto determinato da accordi collettivi tra associazioni nazionali del movimento cooperativo e organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative »;

c) all'articolo 3, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

« 2-bis. In deroga alle disposizioni di cui al comma 1, le cooperative della piccola pesca di cui alla legge 13 marzo 1958, n. 250, possono corrispondere ai propri soci lavoratori un compenso proporzionato all'entità del pescato, secondo criteri e parametri stabiliti dal regolamento interno previsto dall'articolo 6 »;

d) all'articolo 5, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Il rapporto di lavoro si estingue con il recesso o l'esclusione del socio deliberati nel rispetto delle previsioni statutarie e in conformità con gli articoli 2526 e 2527 del codice civile. Le controversie tra socio e cooperativa relative alla prestazione mutualistica sono di competenza del tribunale ordinario »;

e) all'articolo 6, comma 1, le parole: « Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge » sono sostituite dalle seguenti: « Entro il 31 dicembre 2003 »;

f) all'articolo 6, comma 2, dopo le parole: « del comma 1 », sono inserite le seguenti: « nonché all'articolo 3, comma 2-bis »; e le parole: « ai trattamenti retributivi ed alle condizioni di lavoro previsti dai contratti collettivi nazionali di cui all'articolo 3 » sono sostituite dalle seguenti: « al solo trattamento economico minimo di cui all'articolo 3, comma 1 »;

g) all'articolo 6 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 2-bis. Le cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, possono definire accordi territoriali con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative per rendere compatibile l'applicazione del contratto collettivo di lavoro nazionale di riferimento all'attività svolta. Tale accordo deve essere depositato presso la direzione provinciale del lavoro competente per territorio ».

## Art. 10.

*(Modifica dell'articolo 3 del decreto-legge 22 marzo 1993, n. 71).*

1. L'articolo 3 del decreto-legge 22 marzo 1993, n. 71, convertito dalla legge 20 maggio 1993, n. 151, è sostituito dal seguente:

« Art. 3. — *(Benefici alle imprese artigiane, commerciali e del turismo).* —

1. Per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ».

**Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.** — Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (*GU* n. 235 del 9 ottobre 2003 - Suppl. Ordinario n. 159)

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visti gli articoli da 1 a 7 della legge 14 febbraio 2003, n. 30;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 6 giugno 2003;

Sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro;

Acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella seduta del 3 luglio 2003;

Acquisiti i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Sentito il Ministro per le pari opportunità;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 31 luglio 2003;

Sulla proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per gli affari regionali e dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

### TITOLO I

### DISPOSIZIONI GENERALI

#### Art. 1.

*(Finalità e campo di applicazione).*

1. Le disposizioni di cui al presente decreto legislativo, nel dare attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge 14 febbraio 2003, n. 30, si collocano nell'ambito degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente e sono finalizzate ad aumentare, nel rispetto delle disposizioni relative alla libertà e dignità del lavoratore di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni, alla parità tra uomini e donne di cui alla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e

successive modificazioni ed integrazioni, e alle pari opportunità tra i sessi di cui alla legge 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni ed integrazioni, i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, anche attraverso contratti a contenuto formativo e contratti a orario modulato compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori.

2. Il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale.

3. Sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del Titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui sono previste forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite.

## Art. 2.

### *(Definizioni)*

1. Ai fini e agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per:

a) « somministrazione di lavoro »: la fornitura professionale di manodopera, a tempo indeterminato o a termine, ai sensi dell'articolo 20;

b) « intermediazione »: l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo;

c) « ricerca e selezione del personale »: l'attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza dell'organizzazione committente, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima, su specifico incarico della stessa, e comprensiva di: analisi del contesto organizzativo dell'organizzazione committente; individuazione e definizione delle esigenze della stessa; definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale; pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento; valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; formazione della rosa di candidature maggiormente idonee; progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; assistenza nella fase di inserimento dei candidati; verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale dei candidati;

d) « supporto alla ricollocazione professionale »: l'attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico dell'organizzazione committente, anche in base ad accordi sindacali, finalizzata alla ricollocazione nel mercato del lavoro di prestatori di lavoro, singolarmente o collettivamente considerati, attraverso la preparazione, la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, l'accompa-

gnamento della persona e l'affiancamento della stessa nell'inserimento nella nuova attività;

*e)* « autorizzazione »: provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, di seguito denominati « agenzie per il lavoro », allo svolgimento delle attività di cui alle lettere da *a)* a *d)*;

*f)* « accreditamento »: provvedimento mediante il quale le regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta;

*g)* « borsa continua del lavoro »: sistema aperto di incontro domanda-offerta di lavoro finalizzato, in coerenza con gli indirizzi comunitari, a favorire la maggior efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, all'interno del quale cittadini, lavoratori, disoccupati, persone in cerca di un lavoro, soggetti autorizzati o accreditati e datori di lavoro possono decidere di incontrarsi in maniera libera e dove i servizi sono liberamente scelti dall'utente;

*h)* « enti bilaterali »: organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento;

*i)* « libretto formativo del cittadino »: libretto personale del lavoratore definito, ai sensi dell'accordo Stato-regioni del 18 febbraio 2000, di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni e sentite le parti sociali, in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate;

*j)* « lavoratore »: qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di un lavoro;

*k)* « lavoratore svantaggiato »: qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera *f)*, del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381;

l) « divisioni operative »: soggetti polifunzionali gestiti con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici in relazione a ogni attività;

m) « associazioni di datori e prestatori di lavoro »: organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative.

## TITOLO II ORGANIZZAZIONE E DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO

### Art. 3. (*Finalità*).

1. Le disposizioni contenute nel presente titolo hanno lo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro.

2. Ferme restando le competenze delle regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale e fermo restando il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, per realizzare l'obiettivo di cui al comma 1:

a) viene identificato un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale;

b) vengono stabiliti i principi generali per la definizione dei regimi di accreditamento regionali degli operatori pubblici o privati che forniscono servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali di riferimento anche a supporto delle attività di cui alla lettera a);

c) vengono identificate le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro;

d) vengono stabiliti i principi e criteri direttivi per la realizzazione di una borsa continua del lavoro;

e) vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio.

### Capo I REGIME AUTORIZZATORIO E ACCREDITAMENTI

#### Art. 4. (*Agenzie per il lavoro*).

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un apposito albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività

di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Il predetto albo è articolato in cinque sezioni:

- a) agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'articolo 20;
- b) agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a b);
- c) agenzie di intermediazione;
- d) agenzie di ricerca e selezione del personale;
- e) agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta e previo accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari di cui all'articolo 5, l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività per le quali viene fatta richiesta di autorizzazione, provvedendo contestualmente alla iscrizione delle agenzie nel predetto albo. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i novanta giorni successivi rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento della attività svolta.

3. Nelle ipotesi di cui al comma 2, decorsi inutilmente i termini previsti, la domanda di autorizzazione provvisoria o a tempo indeterminato si intende accettata.

4. Le agenzie autorizzate comunicano alla autorità concedente, nonché alle regioni e alle province autonome competenti, gli spostamenti di sede, l'apertura delle filiali o succursali, la cessazione della attività ed hanno inoltre l'obbligo di fornire alla autorità concedente tutte le informazioni da questa richieste.

5. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce le modalità della presentazione della richiesta di autorizzazione di cui al comma 2, i criteri per la verifica del corretto andamento della attività svolta cui è subordinato il rilascio della autorizzazione a tempo indeterminato, i criteri e le modalità di revoca della autorizzazione, nonché ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro.

6. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui alla lettera a), comma 1, comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere c), d) ed e) del predetto albo. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui al comma 1, lettera c), comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere d) ed e) del predetto albo.

7. L'autorizzazione di cui al presente articolo non può essere oggetto di transazione commerciale.

#### Art. 5.

##### *(Requisiti giuridici e finanziari).*

1. I requisiti richiesti per l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 sono:

- a) la costituzione della agenzia nella forma di società di capitali ovvero

cooperativa o consorzio di cooperative, italiana o di altro Stato membro della Unione europea. Per le agenzie di cui alle lettere *d*) ed *e*) è ammessa anche la forma della società di persone;

*b*) la sede legale o una sua dipendenza nel territorio dello Stato o di altro Stato membro della Unione europea;

*c*) la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali, dimostrabili per titoli o per specifiche esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali, secondo quanto precisato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto da adottarsi, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo;

*d*) in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari: assenza di condanne penali, anche non definitive, ivi comprese le sanzioni sostitutive di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni, per delitti contro il patrimonio, per delitti contro la fede pubblica o contro l'economia pubblica, per il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale, o per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, per delitti o contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro o, in ogni caso, previsti da leggi in materia di lavoro o di previdenza sociale; assenza, altresì, di sottoposizione alle misure di prevenzione disposte ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, o della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni;

*e*) nel caso di soggetti polifunzionali, non caratterizzati da un oggetto sociale esclusivo, presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici;

*f*) l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui al successivo articolo 15, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;

*g*) il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8 a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da essi stessi indicato.

2. Per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 20, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a*) l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 600.000 euro ovvero la disponibilità di 600.000 euro tra capitale sociale versato e riserve indivisibili nel caso in cui l'agenzia sia costituita in forma cooperativa;

*b*) la garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni;

*c*) a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi degli enti previdenziali, la disposizione, per i primi due anni, di un deposito cauzionale di 350.000 euro presso un istituto di credito avente sede o dipendenza nel territorio nazionale o di altro Stato membro della



Unione europea; a decorrere dal terzo anno solare, la disposizione, in luogo della cauzione, di una fideiussione bancaria o assicurativa non inferiore al 5 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, realizzato nell'anno precedente e comunque non inferiore a 350.000 euro. Sono esonerate dalla prestazione delle garanzie di cui alla presente lettera le società che abbiano assolto ad obblighi analoghi previsti per le stesse finalità dalla legislazione di altro Stato membro della Unione europea;

*d)* la regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'articolo 12, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile;

*e)* nel caso di cooperative di produzione e lavoro, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e nel presente comma 2, la presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, e successive modificazioni;

*f)* l'indicazione della somministrazione di lavoro di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *a)*, come oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo.

3. Per l'esercizio di una delle attività specifiche di cui alle lettere da *a)* ad *b)* del comma 3, dell'articolo 20, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a)* l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 350.000 euro ovvero la disponibilità di 350.000 euro tra capitale sociale versato e riserve indivisibili nel caso in cui l'agenzia sia costituita in forma cooperativa;

*b)* a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi degli enti previdenziali, la disposizione, per i primi due anni, di un deposito cauzionale di 200.000 euro presso un istituto di credito avente sede o dipendenza nel territorio nazionale o di altro Stato membro della Unione europea; a decorrere dal terzo anno solare, la disposizione, in luogo della cauzione, di una fideiussione bancaria o assicurativa non inferiore al 5 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, realizzato nell'anno precedente e comunque non inferiore a 200.000 euro. Sono esonerate dalla prestazione delle garanzie di cui alla presente lettera le società che abbiano assolto ad obblighi analoghi previsti per le stesse finalità dalla legislazione di altro Stato membro della Unione europea;

*c)* la regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'articolo 12, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile;

*d)* nel caso di cooperative di produzione e lavoro, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e nel presente comma 3, la presenza di almeno venti soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

4. Per l'esercizio della attività di intermediazione, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a)* l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 50.000 euro;

*b)* la garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni;

c) l'indicazione della attività di intermediazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), come oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo.

5. Per l'esercizio della attività di ricerca e selezione del personale, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

a) l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 25.000 euro;

b) l'indicazione della ricerca e selezione del personale come oggetto sociale, anche se non esclusivo.

6. Per l'esercizio della attività di supporto alla ricollocazione professionale, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

a) l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 25.000 euro;

b) l'indicazione della attività di supporto alla ricollocazione professionale come oggetto sociale, anche se non esclusivo.

#### Art. 6.

##### *(Regimi particolari di autorizzazione).*

1. Sono autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie che hanno come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo articolo 17.

2. Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui all'articolo 4 o di cui al comma 6 del presente articolo, i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), f) e g) di cui all'articolo 5, comma 1, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo articolo 17.

3. Sono altresì autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, e gli enti bilaterali a condizione che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma 1.

4. L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione. L'iscrizione è subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma 1.

5. È in ogni caso fatto divieto ai consulenti del lavoro di esercitare individualmente o in altra forma diversa da quella indicata al comma 3 e agli

articoli 4 e 5, anche attraverso ramificazioni a livello territoriale, l'attività di intermediazione.

6. L'autorizzazione allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*), può essere concessa dalle regioni e dalle province autonome con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4 e 5, fatta eccezione per il requisito di cui all'articolo 5, comma 4, lettera *b*).

7. La regione rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività di cui al comma 6, provvedendo contestualmente alla comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione delle agenzie in una apposita sezione regionale nell'albo di cui all'articolo 4, comma 1. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i sessanta giorni successivi la regione rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento della attività svolta.

8. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce d'intesa con la Conferenza unificata le modalità di costituzione della apposita sezione regionale dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1 e delle procedure ad essa connesse.

#### Art. 7.

##### *(Accreditamenti).*

1. Le regioni, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, istituiscono appositi elenchi per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati che operano nel proprio territorio nel rispetto degli indirizzi da esse definiti ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, e dei seguenti principi e criteri:

*a*) garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio;

*b*) salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;

*c*) costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse;

*d*) obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;

*e*) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione.

2. I provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco di cui al comma 1 disciplinano altresì:

*a*) le forme della cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 o accreditati ai sensi del presente articolo, per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di

lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro;

*b)* requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento;

*c)* le procedure per l'accreditamento;

*d)* le modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati;

*e)* le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

## Capo II

### TUTELE SUL MERCATO E DISPOSIZIONI SPECIALI CON RIFERIMENTO AI LAVORATORI SVANTAGGIATI

#### Art. 8.

*(Ambito di diffusione dei dati relativi all'incontro  
domanda-offerta di lavoro).*

1. Ferme restando le disposizioni di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni ed integrazioni, le agenzie per il lavoro e gli altri operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati assicurano ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati, e garantiscono l'ambito di diffusione dei dati medesimi indicato dai lavoratori stessi, anche ai fini del pieno soddisfacimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sentite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675, il Garante per la protezione dei dati personali, definisce le modalità di trattamento dei dati personali di cui al presente decreto, disciplinando, fra gli altri, i seguenti elementi:

*a)* le informazioni che possono essere comunicate e diffuse tra gli operatori che agiscono nell'ambito del sistema dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro;

*b)* le modalità attraverso le quali deve essere data al lavoratore la possibilità di esprimere le preferenze relative alla comunicazione e alla diffusione dei dati di cui al comma 1;

*c)* le ulteriori prescrizioni al fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 10.

3. Per le informazioni che facciano riferimento a dati amministrativi in possesso dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento alla presenza in capo al lavoratore di particolari benefici contributivi e fiscali, gli elementi contenuti nella scheda anagrafico-professionale prevista dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, hanno valore certificativo delle stesse.

## Art. 9.

*(Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione).*

1. Sono vietate comunicazioni, a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, in qualunque forma effettuate, relative ad attività di ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale, intermediazione o somministrazione effettuate in forma anonima e comunque da soggetti, pubblici o privati, non autorizzati o accreditati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro eccezion fatta per quelle comunicazioni che facciano esplicito riferimento ai soggetti in questione, o entità ad essi collegate perché facenti parte dello stesso gruppo di imprese o in quanto controllati o controllanti, in quanto potenziali datori di lavoro.

2. In tutte le comunicazioni verso terzi, anche a fini pubblicitari, utilizzando qualsiasi mezzo di comunicazione, ivi compresa la corrispondenza epistolare ed elettronica, e nelle inserzioni o annunci per la ricerca di personale, le agenzie del lavoro e gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati devono indicare gli estremi del provvedimento di autorizzazione o di accreditamento al fine di consentire al lavoratore, e a chiunque ne abbia interesse, la corretta e completa identificazione del soggetto stesso.

3. Se le comunicazioni di cui al comma 2 sono effettuate mediante annunci pubblicati su quotidiani e periodici o mediante reti di comunicazione elettronica, e non recano un facsimile di domanda comprensivo dell'informativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, indicano il sito della rete di comunicazioni attraverso il quale il medesimo facsimile è conoscibile in modo agevole.

## Art. 10.

*(Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori).*

1. È fatto divieto alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati di effettuare qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione di lavoratori, anche con il loro consenso, in base alle convinzioni personali, alla affiliazione sindacale o politica, al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, alla età, all'handicap, alla razza, all'origine etnica, al colore, alla ascendenza, all'origine nazionale, al gruppo linguistico, allo stato di salute nonché ad eventuali controversie con i precedenti datori di lavoro, a meno che non si tratti di caratteristiche che incidono sulle modalità di svolgimento della attività lavorativa o che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa. È altresì fatto divieto di trattare dati personali dei lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non possono in ogni caso impedire ai soggetti di cui al medesimo comma 1 di fornire specifici servizi o azioni mirate per assistere le categorie di lavoratori svantaggiati nella ricerca di una occupazione.

## Art. 11.

*(Divieto di oneri in capo ai lavoratori).*

1. È fatto divieto ai soggetti autorizzati o accreditati di esigere o comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dal lavoratore.

2. I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale possono stabilire che la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione per specifiche categorie di lavoratori altamente professionalizzati o per specifici servizi offerti dai soggetti autorizzati o accreditati.

## Art. 12.

*(Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito).*

1. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai fondi di cui al comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.

2. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono altresì tenuti a versare ai fondi di cui al comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Le risorse sono destinate a:

*a)* iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori;

*b)* iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti;

*c)* iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni;

*d)* per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

3. Gli interventi e le misure di cui ai commi 1 e 2 sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito.

4. I contributi di cui ai commi 1 e 2 sono rimessi a un fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro:

*a)* come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'articolo 36 del codice civile;

*b)* come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 12 del codice civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle

competenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 12 gennaio 1991, n. 13.

5. I fondi di cui al comma 4 sono attivati a seguito di autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica della congruità, rispetto alle finalità istituzionali previste ai commi 1 e 2, dei criteri di gestione e delle strutture di funzionamento del fondo stesso, con particolare riferimento alla sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali esercita la vigilanza sulla gestione dei fondi.

6. All'eventuale adeguamento del contributo di cui ai commi 1 e 2 si provvede con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali previa verifica con le parti sociali da effettuare decorsi due anni dalla entrata in vigore del presente decreto.

7. I contributi versati ai sensi dei commi 1 e 2 si intendono soggetti alla disciplina di cui all'articolo 26-*bis* della legge 24 giugno 1997, n. 196.

8. In caso di omissione, anche parziale, dei contributi di cui ai commi 1 e 2, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere, oltre al contributo omesso e alle relative sanzioni, una somma, a titolo di sanzione amministrativa, di importo pari a quella del contributo omesso; gli importi delle sanzioni amministrative sono versati ai fondi di cui al comma 4.

9. Trascorsi dodici mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale può ridurre i contributi di cui ai commi 1 e 2 in relazione alla loro congruità con le finalità dei relativi fondi.

#### Art. 13.

##### *(Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato).*

1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di workfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito:

*a)* operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;

*b)* determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.

2. Il lavoratore destinatario delle attività di cui al comma 1 decade dai

trattamenti di mobilità, qualora l'iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego, di disoccupazione ordinaria o speciale, o da altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, quando:

*a)* rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore;

*b)* non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza;

*c)* non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede I.N.P.S. del lavoro prestato ai sensi dell'articolo 8, commi 4 e 5 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano quando le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso e si svolgano in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza. Le disposizioni di cui al comma 2, lettere *b)* e *c)* non si applicano ai lavoratori inoccupati.

4. Nei casi di cui al comma 2, i responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'I.N.P.S., e al servizio per l'impiego territorialmente competente ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità, i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali. A seguito di detta comunicazione, l'I.N.P.S. sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo, dandone comunicazione agli interessati.

5. Avverso gli atti di cui al comma 4 è ammesso ricorso entro trenta giorni alle direzioni provinciali del lavoro territorialmente competenti che decidono, in via definitiva, nei venti giorni successivi alla data di presentazione del ricorso. La decisione del ricorso è comunicata al competente servizio per l'impiego ed all'I.N.P.S.

6. Fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia, le disposizioni di cui al comma 1 si applicano solo in presenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, anche attraverso le associazioni di rappresentanza e con l'ausilio delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e i comuni, le province o le regioni stesse.

7. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano anche con riferimento ad appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento ai sensi dell'articolo 7.

8. Nella ipotesi di cui al comma 7, le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.



## Art. 14.

*(Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati).*

1. Al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili, i servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, sentito l'organismo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, così come modificato dall'articolo 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68, stipulano con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale, che devono essere validate da parte delle regioni, sentiti gli organismi di concertazione di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti.

2. La convenzione quadro disciplina i seguenti aspetti:

- a*) le modalità di adesione da parte delle imprese interessate;
- b*) i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire al lavoro in cooperativa; l'individuazione dei disabili sarà curata dai servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68;
- c*) le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti al lavoro in cooperativa;
- d*) la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse, ai fini del computo di cui al comma 3, secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali;
- e*) la promozione e lo sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali;
- f*) l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale di cui all'articolo 13 di una struttura tecnico-operativa senza scopo di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione;
- g*) i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

3. Allorché l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali, realizzato in virtù dei commi 1 e 2, riguarda i lavoratori disabili, che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva, di cui all'articolo 3 della stessa legge cui sono tenute le imprese conferenti. Il numero delle coperture per ciascuna impresa è dato dall'ammontare annuo delle commesse dalla stessa conferite diviso per il coefficiente di cui al comma 2, lettera *d*), e nei limiti di percentuali massime stabilite con le convenzioni quadro di cui al comma 1. Tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupano da 15 a 35

dipendenti. La congruità della computabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione provinciale del lavoro.

4. L'applicazione delle disposizioni di cui al comma 3 è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a loro carico determinata ai sensi dell'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

### Capo III

#### BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO E MONITORAGGIO STATISTICO

##### Art. 15.

*(Principi e criteri generali).*

1. A garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, e nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione stessa, viene costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali. Tale sistema è alimentato da tutte le informazioni utili a tale scopo immesse liberamente nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese.

2. La borsa continua nazionale del lavoro è liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e deve essere consultabile da un qualunque punto della rete. I lavoratori e le imprese hanno facoltà di inserire nuove candidature o richieste di personale direttamente e senza rivolgersi ad alcun intermediario da qualunque punto di rete attraverso gli accessi appositamente dedicati da tutti i soggetti pubblici e privati, autorizzati o accreditati.

3. Gli operatori pubblici e privati, accreditati o autorizzati, hanno l'obbligo di conferire alla borsa continua nazionale del lavoro i dati acquisiti, in base alle indicazioni rese dai lavoratori ai sensi dell'articolo 8 e a quelle rese dalle imprese riguardo l'ambito temporale e territoriale prescelto.

4. Gli ambiti in cui si articolano i servizi della borsa continua nazionale del lavoro sono:

*a)* un livello nazionale finalizzato:

1) alla definizione degli standard tecnici nazionali e dei flussi informativi di scambio;

2) alla interoperabilità dei sistemi regionali;

3) alla definizione dell'insieme delle informazioni che permettano la massima efficacia e trasparenza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

*b)* un livello regionale che, nel quadro delle competenze proprie delle regioni di programmazione e gestione delle politiche regionali del lavoro:

1) realizza l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio;

2) definisce e realizza il modello di servizi al lavoro;

3) coopera alla definizione degli standard nazionali di intercomunicazione.

5. Il coordinamento tra il livello nazionale e il livello regionale deve in ogni caso garantire, nel rispetto degli articoli 4 e 120 della Costituzione, la piena operatività della borsa continua nazionale del lavoro in ambito nazionale e comunitario. A tal fine il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rende disponibile l'offerta degli strumenti tecnici alle regioni e alle province autonome che ne facciano richiesta nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze.

#### Art. 16.

*(Standard tecnici e flussi informativi di scambio).*

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce, di concerto con il Ministro della innovazione e della tecnologia, e d'intesa con le regioni e le province autonome, gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché le sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale.

2. La definizione degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio tra i sistemi avviene nel rispetto delle competenze definite nell'Accordo Stato-regioni-autonomie locali dell'11 luglio 2002 e delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

#### Art. 17.

*(Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro).*

1. Le basi informative costituite nell'ambito della borsa continua nazionale del lavoro, nonché le registrazioni delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e la registrazione delle attività poste in essere da questi nei confronti degli utenti per come riportate nella scheda anagrafico-professionale dei lavoratori costituiscono una base statistica omogenea e condivisa per le azioni di monitoraggio dei servizi svolte ai sensi del presente decreto legislativo e poste in essere dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento. Le relative indagini statistiche sono effettuate in forma anonima.

2. A tal fine, la definizione e la manutenzione applicativa delle basi informative in questione, nonché di quelle in essere presso gli Enti previdenziali in tema di contribuzioni percepite e prestazioni erogate, tiene conto delle esigenze conoscitive generali, incluse quelle di ordine statistico complessivo rappresentate nell'ambito del SISTAN e da parte dell'ISTAT, nonché di quesiti specifici di valutazione di singole politiche ed interventi formulati ai sensi e con le modalità dei commi successivi del presente articolo.

3. I decreti ministeriali di cui agli articoli 1-bis e 4-bis, comma 7 del decreto legislativo n. 181 del 2000, come modificati dagli articoli 2 e 6 del decreto legislativo n. 297 del 2002, così come la definizione di tutti i flussi informativi che rientrano nell'ambito della borsa continua nazionale del lavoro, ivi inclusi quelli di pertinenza degli Enti previdenziali, sono adottati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tenuto conto delle esigenze

definite nei commi 1 e 2, previo parere dell'ISTAT e dell'ISFOL. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali impartisce inoltre, entro tre mesi dalla attuazione del presente decreto, le necessarie direttive agli Enti previdenziali, avvalendosi a tale scopo delle indicazioni di una Commissione di esperti in politiche del lavoro, statistiche del lavoro e monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali, da costituire presso lo stesso Ministero ed in cui siano presenti rappresentanti delle regioni e delle province, degli Enti previdenziali, dell'ISTAT, dell'ISFOL e del Ministero dell'economia e delle finanze oltre che del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

4. La medesima Commissione di cui al comma 3, integrata con rappresentanti delle parti sociali, è inoltre incaricata di definire, entro sei mesi dalla attuazione del presente decreto, una serie di indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei diversi interventi di cui alla presente legge. Detti indicatori, previo esame ed approvazione della Conferenza unificata, costituiranno linee guida per le attività di monitoraggio e valutazione condotte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalle regioni e dalle province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento e in particolare per il contenuto del Rapporto annuale di cui al comma 6.

5. In attesa dell'entrata a regime della borsa continua nazionale del lavoro il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predispone, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più modelli di rilevazione da somministrare alle agenzie autorizzate o accreditate, nonché agli enti di cui all'articolo 6. La mancata risposta al questionario di cui al comma precedente è valutata ai fini del ritiro dell'autorizzazione o accreditamento.

6. Sulla base di tali strumenti di informazione, e tenuto conto delle linee guida definite con le modalità di cui al comma 4 nonché della formulazione di specifici quesiti di valutazione di singole politiche ed interventi formulati annualmente dalla Conferenza unificata o derivanti dall'implementazione di obblighi e programmi comunitari, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi di proprie strutture tecniche e col supporto dell'ISFOL, predispone un Rapporto annuale, al Parlamento e alla Conferenza unificata, che presenti una rendicontazione dettagliata e complessiva delle politiche esistenti, e al loro interno dell'evoluzione dei servizi di cui al presente decreto legislativo, sulla base di schemi statistico-contabili oggettivi e internazionalmente comparabili e in grado di fornire elementi conoscitivi di supporto alla valutazione delle singole politiche che lo stesso Ministero, le regioni, le province o altri attori responsabili della conduzione, del disegno o del coordinamento delle singole politiche intendano esperire.

7. Le attività di monitoraggio devono consentire di valutare l'efficacia delle politiche attive per il lavoro, nonché delle misure contenute nel presente decreto, anche nella prospettiva delle pari opportunità e, in particolare, della integrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati.

8. Con specifico riferimento ai contratti di apprendistato, è istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, una Commissione di sorveglianza con compiti di valutazione in itinere della riforma. Detta Commissione è composta

da rappresentanti ed esperti designati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel cui ambito si individua il Presidente, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle regioni e province autonome, dalle parti sociali, dall'I.N.P.S. e dall'ISFOL. La Commissione, che si riunisce almeno tre volte all'anno, definisce in via preventiva indicatori di risultato e di impatto e formula linee guida per la valutazione, predisponendo quesiti valutativi del cui soddisfacimento il Rapporto annuale di cui al comma 6 dovrà farsi carico e può commissionare valutazioni puntuali su singoli aspetti della riforma. Sulla base degli studi valutativi commissionati nonché delle informazioni contenute nel Rapporto annuale di cui al comma precedente, la Commissione potrà annualmente formulare pareri e valutazioni. In ogni caso, trascorsi tre anni dalla approvazione del presente decreto, la Commissione predisporrà una propria Relazione che, sempre sulla base degli studi e delle evidenze prima richiamate, evidenzia le realizzazioni e i problemi esistenti, evidenziando altresì le possibili modifiche alle politiche in oggetto. Le risorse per gli studi in questione derivano dal bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio centrale orientamento e formazione professionale dei lavoratori.

#### Capo IV

##### REGIME SANZIONATORIO

#### Art. 18.

##### *(Sanzioni penali).*

1. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, è punito con la sanzione dell'ammenda di Euro 5 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro. L'esercizio abusivo della attività di intermediazione è punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi e l'ammenda da Euro 1.500 a Euro 7.500. Se non vi è scopo di lucro la pena è della ammenda da Euro 500 a Euro 2.500. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. Nel caso di condanna, è disposta in ogni caso la confisca del mezzo di trasporto eventualmente adoperato per l'esercizio delle attività di cui al presente comma.

2. Nei confronti dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *a*), ovvero da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti, si applica la pena dell'ammenda di Euro 5 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

3. La violazione degli obblighi e dei divieti di cui agli articoli 20, commi 1, 3, 4 e 5, e 21, commi 1, 2, nonché per il solo somministratore, la violazione del disposto di cui al comma 3 del medesimo articolo 21 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 250 a Euro 1.250.

4. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione è punito con la pena alternativa

dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da Euro 2.500 a Euro 6.000. In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.

5. In caso di violazione dell'articolo 10 trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché nei casi più gravi, l'autorità competente procede alla sospensione della autorizzazione di cui all'articolo 4. In ipotesi di recidiva viene revocata l'autorizzazione.

6. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali dispone, con proprio decreto, criteri interpretativi certi per la definizione delle varie forme di contenzioso in atto riferite al pregresso regime in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro.

#### Art. 19.

##### *(Sanzioni amministrative).*

1. Gli editori, i direttori responsabili e i gestori di siti sui quali siano pubblicati annunci in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 9 sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 a 12.000 euro.

2. La violazione degli obblighi di cui all'articolo 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come modificato dall'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 250 a 1.500 euro per ogni lavoratore interessato.

3. La violazione degli obblighi di cui all'articolo 4-*bis*, commi 5 e 7, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come modificato dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, di cui all'articolo 9-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, così come sostituito dall'articolo 6, comma 3, del citato decreto legislativo n. 297 del 2002, e di cui all'articolo 21, comma 1, della legge 24 aprile 1949, n. 264, così come sostituito dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 297 del 2002, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato.

4. La violazione degli obblighi di cui all'articolo 4-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come modificato dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato.

5. Nel caso di omessa comunicazione contestuale, omessa comunicazione di cessazione e omessa comunicazione di trasformazione, i datori di lavoro comprese le pubbliche amministrazioni sono ammessi al pagamento della sanzione minima ridotta della metà qualora l'adempimento della comunicazione venga effettuato spontaneamente entro il termine di cinque giorni decorrenti dalla data di inizio dell'omissione.

TITOLO III  
SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO  
APPALTO DI SERVIZI, DISTACCO

Capo I  
SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO

Art. 20.  
(*Condizioni di liceità*).

1. Il contratto di somministrazione di lavoro può essere concluso da ogni soggetto, di seguito denominato utilizzatore, che si rivolga ad altro soggetto, di seguito denominato somministratore, a ciò autorizzato ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 5.

2. Per tutta la durata della somministrazione i lavoratori svolgono la propria attività nell'interesse nonché sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore. Nell'ipotesi in cui i lavoratori vengano assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato essi rimangono a disposizione del somministratore per i periodi in cui non svolgono la prestazione lavorativa presso un utilizzatore, salvo che esista una giusta causa o un giustificato motivo di risoluzione del contratto di lavoro.

3. Il contratto di somministrazione di lavoro può essere concluso a termine o a tempo indeterminato. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è ammessa:

*a)* per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati;

*b)* per servizi di pulizia, custodia, portineria;

*c)* per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci;

*d)* per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato;

*e)* per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale;

*f)* per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale;

*g)* per la gestione di call-center, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali;

*h)* per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa;

*i)* in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali

o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.

4. La somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. La individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi in conformità alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

5. Il contratto di somministrazione di lavoro è vietato:

- a) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- b) salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione ovvero presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione;
- c) da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche.

#### Art. 21.

##### *(Forma del contratto di somministrazione).*

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

- a) gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore;
- b) il numero dei lavoratori da somministrare;
- c) i casi e le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 20;
- d) l'indicazione della presenza di eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore e delle misure di prevenzione adottate;
- e) la data di inizio e la durata prevista del contratto di somministrazione;
- f) le mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e il loro inquadramento;
- g) il luogo, l'orario e il trattamento economico e normativo delle prestazioni lavorative;
- h) assunzione da parte del somministratore della obbligazione del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico, nonché del versamento dei contributi previdenziali;
- i) assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti in favore dei prestatori di lavoro;
- j) assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di comunicare al somministratore i trattamenti retributivi applicabili ai lavoratori comparabili;



k) assunzione da parte dell'utilizzatore, in caso di inadempimento del somministratore, dell'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico nonché del versamento dei contributi previdenziali, fatto salvo il diritto di rivalsa verso il somministratore.

2. Nell'indicare gli elementi di cui al comma 1, le parti devono recepire le indicazioni contenute nei contratti collettivi.

3. Le informazioni di cui al comma 1, nonché la data di inizio e la durata prevedibile dell'attività lavorativa presso l'utilizzatore, devono essere comunicate per iscritto al prestatore di lavoro da parte del somministratore all'atto della stipulazione del contratto di lavoro ovvero all'atto dell'invio presso l'utilizzatore.

4. In mancanza di forma scritta, con indicazione degli elementi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1, il contratto di somministrazione è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore.

#### Art. 22.

##### *(Disciplina dei rapporti di lavoro).*

1. In caso di somministrazione a tempo indeterminato i rapporti di lavoro tra somministratore e prestatori di lavoro sono soggetti alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali.

2. In caso di somministrazione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro è soggetto alla disciplina di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, per quanto compatibile, e in ogni caso con esclusione delle disposizioni di cui all'articolo 5, commi 3 e 4. Il termine inizialmente posto al contratto di lavoro può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata prevista dal contratto collettivo applicato dal somministratore.

3. Nel caso in cui il prestatore di lavoro sia assunto con contratto stipulato a tempo indeterminato, nel medesimo è stabilita la misura della indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, corrisposta dal somministratore al lavoratore per i periodi nei quali il lavoratore stesso rimane in attesa di assegnazione. La misura di tale indennità è stabilita dal contratto collettivo applicabile al somministratore e comunque non è inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. La predetta misura è proporzionalmente ridotta in caso di assegnazione ad attività lavorativa a tempo parziale anche presso il somministratore. L'indennità di disponibilità è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo.

4. Le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 23 luglio 1991, n. 223, non trovano applicazione anche nel caso di fine dei lavori connessi alla somministrazione a tempo indeterminato. In questo caso trovano applicazione l'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e le tutele del lavoratore di cui all'articolo 12.

5. In caso di contratto di somministrazione, il prestatore di lavoro non è computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini della applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla materia dell'igiene e della sicurezza sul lavoro.

6. La disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e la riserva di cui all'articolo 4-*bis*, comma 3, del decreto legislativo n. 181 del 2000, non si applicano in caso di somministrazione.

#### Art. 23.

*(Tutela del prestatore di lavoro, esercizio del potere disciplinare e regime della solidarietà).*

1. I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. Restano in ogni caso salve le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196.

2. La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con Regioni, Province ed enti locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13.

3. L'utilizzatore è obbligato in solido con il somministratore a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali.

4. I contratti collettivi applicati dall'utilizzatore stabiliscono modalità e criteri per la determinazione e corresponsione delle erogazioni economiche correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti o collegati all'andamento economico dell'impresa. I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno altresì diritto a fruire di tutti i servizi sociali e assistenziali di cui godono i dipendenti dell'utilizzatore addetti alla stessa unità produttiva, esclusi quelli il cui godimento sia condizionato alla iscrizione ad associazioni o società cooperative o al conseguimento di una determinata anzianità di servizio.

5. Il somministratore informa i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento della attività lavorativa per la quale essi vengono assunti in conformità alle disposizioni recate dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni. Il contratto di somministrazione può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore; in tale caso ne va fatta indicazione nel contratto con il lavoratore. Nel caso in cui le mansioni cui è adibito il prestatore di lavoro richiedano una sorveglianza medica speciale o comportino rischi specifici, l'utilizzatore ne informa il lavoratore conformemente a quanto previsto dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni. L'utilizzatore osserva altresì, nei confronti del medesimo prestatore, tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi.

6. Nel caso in cui adibisca il lavoratore a mansioni superiori o comunque a mansioni non equivalenti a quelle dedotte in contratto, l'utilizzatore deve darne immediata comunicazione scritta al somministratore consegnandone copia al lavoratore medesimo. Ove non abbia adempiuto all'obbligo di

informazione, l'utilizzatore risponde in via esclusiva per le differenze retributive spettanti al lavoratore occupato in mansioni superiori e per l'eventuale risarcimento del danno derivante dalla assegnazione a mansioni inferiori.

7. Ai fini dell'esercizio del potere disciplinare, che è riservato al somministratore, l'utilizzatore comunica al somministratore gli elementi che formeranno oggetto della contestazione ai sensi dell'articolo 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

8. In caso di somministrazione di lavoro a tempo determinato è nulla ogni clausola diretta a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine del contratto di somministrazione.

9. La disposizione di cui al comma 8 non trova applicazione nel caso in cui al lavoratore sia corrisposta una adeguata indennità, secondo quanto stabilito dal contratto collettivo applicabile al somministratore.

#### Art. 24.

*(Diritti sindacali e garanzie collettive).*

1. Ferme restando le disposizioni specifiche per il lavoro in cooperativa, ai lavoratori delle società o imprese di somministrazione e degli appaltatori si applicano i diritti sindacali previsti dalla legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni.

2. Il prestatore di lavoro ha diritto a esercitare presso l'utilizzatore, per tutta la durata della somministrazione, i diritti di libertà e di attività sindacale nonché a partecipare alle assemblee del personale dipendente delle imprese utilizzatrici.

3. Ai prestatori di lavoro che dipendono da uno stesso somministratore e che operano presso diversi utilizzatori compete uno specifico diritto di riunione secondo la normativa vigente e con le modalità specifiche determinate dalla contrattazione collettiva.

4. L'utilizzatore comunica alla rappresentanza sindacale unitaria, ovvero alle rappresentanze aziendali e, in mancanza, alle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale:

a) il numero e i motivi del ricorso alla somministrazione di lavoro prima della stipula del contratto di somministrazione; ove ricorrano motivate ragioni di urgenza e necessità di stipulare il contratto, l'utilizzatore fornisce le predette comunicazioni entro i cinque giorni successivi;

b) ogni dodici mesi, anche per il tramite della associazione dei datori di lavoro alla quale aderisce o conferisce mandato, il numero e i motivi dei contratti di somministrazione di lavoro conclusi, la durata degli stessi, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati.

#### Art. 25.

*(Norme previdenziali).*

1. Gli oneri contributivi, previdenziali, assicurativi ed assistenziali, previsti dalle vigenti disposizioni legislative, sono a carico del somministratore che, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 49 della legge 9 marzo 1989, n.

88, è inquadrato nel settore terziario. Sulla indennità di disponibilità di cui all'articolo 22, comma 3, i contributi sono versati per il loro effettivo ammontare, anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo.

2. Il somministratore non è tenuto al versamento della aliquota contributiva di cui all'articolo 25, comma 4, della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

3. Gli obblighi per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni, sono determinati in relazione al tipo e al rischio delle lavorazioni svolte. I premi e i contributi sono determinati in relazione al tasso medio, o medio ponderato, stabilito per la attività svolta dall'impresa utilizzatrice, nella quale sono inquadrabili le lavorazioni svolte dai lavoratori temporanei, ovvero sono determinati in base al tasso medio, o medio ponderato, della voce di tariffa corrispondente alla lavorazione effettivamente prestata dal lavoratore temporaneo, ove presso l'impresa utilizzatrice la stessa non sia già assicurata.

4. Nel settore agricolo e in caso di somministrazione di lavoratori domestici trovano applicazione i criteri erogativi, gli oneri previdenziali e assistenziali previsti dai relativi settori.

#### Art. 26.

*(Responsabilità civile).*

1. Nel caso di somministrazione di lavoro l'utilizzatore risponde nei confronti dei terzi dei danni a essi arrecati dal prestatore di lavoro nell'esercizio delle sue mansioni.

#### Art. 27.

*(Somministrazione irregolare).*

1. Quando la somministrazione di lavoro avvenga al di fuori dei limiti e delle condizioni di cui agli articoli 20 e 21, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, il lavoratore può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 tutti i pagamenti effettuati dal somministratore, a titolo retributivo o di contribuzione previdenziale, valgono a liberare il soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione dal debito corrispondente fino a concorrenza della somma effettivamente pagata. Tutti gli atti compiuti dal somministratore per la costituzione o la gestione del rapporto, per il periodo durante il quale la somministrazione ha avuto luogo, si intendono come compiuti dal soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione.

3. Ai fini della valutazione delle ragioni di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, che consentono la somministrazione di lavoro il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento della esistenza delle ragioni che la giustificano e non può

essere esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano all'utilizzatore.

Art. 28.

*(Somministrazione fraudolenta).*

1. Ferme restando le sanzioni di cui all'articolo 18, quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al lavoratore, somministratore e utilizzatore sono puniti con una ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e ciascun giorno di somministrazione.

Capo II

APPALTO E DISTACCO

Art. 29.

*(Appalto).*

1. Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.

2. In caso di appalto di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti.

3. L'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda.

Art. 30.

*(Distacco).*

1. L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

2. In caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.

3. Il distacco che comporti un mutamento di mansioni deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Quando comporti un trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 km da quella in cui il lavoratore è adibito,

il distacco può avvenire soltanto per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive.

4. Resta ferma la disciplina prevista dall'articolo 8, comma 3, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

#### TITOLO IV DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GRUPPI DI IMPRESA E TRASFERIMENTO D'AZIENDA

##### Art. 31.

*(Gruppi di impresa).*

1. I gruppi di impresa, individuati ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile e del decreto legislativo 2 aprile 2002, n. 74, possono delegare lo svolgimento degli adempimenti di cui all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12, alla società capogruppo per tutte le società controllate e collegate.

2. I consorzi, ivi compresi quelli costituiti in forma di società cooperativa di cui all'articolo 27 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, possono svolgere gli adempimenti di cui all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12, per conto dei soggetti consorziati o delegarne l'esecuzione a una società consorziata.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non rilevano ai fini della individuazione del soggetto titolare delle obbligazioni contrattuali e legislative in capo alle singole società datrici di lavoro.

##### Art. 32.

*(Modifica all'articolo 2112 comma quinto, del Codice civile).*

1. Fermi restando i diritti dei prestatori di lavoro in caso di trasferimento d'azienda di cui alla normativa di recepimento delle direttive europee in materia, il comma quinto dell'articolo 2112 del codice civile è sostituito dal seguente: « Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento ».

2. All'articolo 2112 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma: « Nel caso in cui l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di

cessione, tra appaltante e appaltatore opera un regime di solidarietà di cui all'articolo 1676 ».

TITOLO V  
TIPOLOGIE CONTRATTUALI A ORARIO RIDOTTO,  
MODULATO O FLESSIBILE

Capo I  
LAVORO INTERMITTENTE

Art. 33.  
*(Definizione e tipologie).*

1. Il contratto di lavoro intermittente è il contratto mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa nei limiti di cui all'articolo 34.

2. Il contratto di lavoro intermittente può essere stipulato anche a tempo determinato.

Art. 34.  
*(Casi di ricorso al lavoro intermittente).*

1. Il contratto di lavoro intermittente può essere concluso per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale o, in via provvisoriamente sostitutiva, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con apposito decreto da adottarsi trascorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

2. In via sperimentale il contratto di lavoro intermittente può essere altresì concluso anche per prestazioni rese da soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità e di collocamento.

3. È vietato il ricorso al lavoro intermittente:

*a)* per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;

*b)* salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente ovvero presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente;

*c)* da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni.

## Art. 35

(*Forma e comunicazioni*).

1. Il contratto di lavoro intermittente è stipulato in forma scritta ai fini della prova dei seguenti elementi:

a) indicazione della durata e delle ipotesi, oggettive o soggettive, previste dall'articolo 34 che consentono la stipulazione del contratto;

b) luogo e la modalità della disponibilità, eventualmente garantita dal lavoratore, e del relativo preavviso di chiamata del lavoratore che in ogni caso non può essere inferiore a un giorno lavorativo;

c) il trattamento economico e normativo spettante al lavoratore per la prestazione eseguita e la relativa indennità di disponibilità, ove prevista, nei limiti di cui al successivo articolo 36;

d) indicazione delle forme e modalità, con cui il datore di lavoro è legittimato a richiedere l'esecuzione della prestazione di lavoro, nonché delle modalità di rilevazione della prestazione;

e) i tempi e le modalità di pagamento della retribuzione e della indennità di disponibilità;

f) le eventuali misure di sicurezza specifiche necessarie in relazione al tipo di attività dedotta in contratto.

2. Nell'indicare gli elementi di cui al comma 1, le parti devono recepire le indicazioni contenute nei contratti collettivi ove previste.

3. Fatte salve previsioni più favorevoli dei contratti collettivi, il datore di lavoro è altresì tenuto a informare con cadenza annuale le rappresentanze sindacali aziendali, ove esistenti, sull'andamento del ricorso al contratto di lavoro intermittente.

## Art. 36.

(*Indennità di disponibilità*).

1. Nel contratto di lavoro intermittente è stabilita la misura della indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, corrisposta al lavoratore per i periodi nei quali il lavoratore stesso garantisce la disponibilità al datore di lavoro in attesa di utilizzazione. La misura di detta indennità è stabilita dai contratti collettivi e comunque non è inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

2. Sulla indennità di disponibilità di cui al comma 1 i contributi sono versati per il loro effettivo ammontare, anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo.

3. L'indennità di disponibilità è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo.

4. In caso di malattia o di altro evento che renda temporaneamente impossibile rispondere alla chiamata, il lavoratore è tenuto a informare tempestivamente il datore di lavoro, specificando la durata dell'impedimento. Nel periodo di temporanea indisponibilità non matura il diritto alla indennità di disponibilità.



5. Ove il lavoratore non provveda all'adempimento di cui al comma che precede, perde il diritto alla indennità di disponibilità per un periodo di quindici giorni, salva diversa previsione del contratto individuale.

6. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano soltanto nei casi in cui il lavoratore si obbliga contrattualmente a rispondere alla chiamata del datore di lavoro. In tal caso, il rifiuto ingiustificato di rispondere alla chiamata può comportare la risoluzione del contratto, la restituzione della quota di indennità di disponibilità riferita al periodo successivo all'ingiustificato rifiuto, nonché un congruo risarcimento del danno nella misura fissata dai contratti collettivi o, in mancanza, dal contratto di lavoro.

7. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stabilita la misura della retribuzione convenzionale in riferimento alla quale i lavoratori assunti ai sensi dell'articolo 33 possono versare la differenza contributiva per i periodi in cui abbiano percepito una retribuzione inferiore rispetto a quella convenzionale ovvero abbiano usufruito della indennità di disponibilità fino a concorrenza della medesima misura.

#### Art. 37.

*(Lavoro intermittente per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno).*

1. Nel caso di lavoro intermittente per prestazioni da rendersi il fine settimana, nonché nei periodi delle ferie estive o delle vacanze natalizie e pasquali l'indennità di disponibilità di cui all'articolo 36 è corrisposta al prestatore di lavoro solo in caso di effettiva chiamata da parte del datore di lavoro.

2. Ulteriori periodi predeterminati possono esser previsti dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale.

#### Art. 38.

*(Principio di non discriminazione).*

1. Fermi restando i divieti di discriminazione diretta e indiretta previsti dalla legislazione vigente, il lavoratore intermittente non deve ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte.

2. Il trattamento economico, normativo e previdenziale del lavoratore intermittente è riproporzionato, in ragione della prestazione lavorativa effettivamente eseguita, in particolare per quanto riguarda l'importo della retribuzione globale e delle singole componenti di essa, nonché delle ferie e dei trattamenti per malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale, maternità, congedi parentali.

3. Per tutto il periodo durante il quale il lavoratore resta disponibile a rispondere alla chiamata del datore di lavoro non è titolare di alcun diritto

riconosciuto ai lavoratori subordinati né matura alcun trattamento economico e normativo, salvo l'indennità di disponibilità di cui all'articolo 36.

Art. 39.

*(Computo del lavoratore intermittente).*

1. Il prestatore di lavoro intermittente è computato nell'organico dell'impresa, ai fini della applicazione di normative di legge, in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto nell'arco di ciascun semestre.

Art. 40.

*(Sostegno e valorizzazione della autonomia collettiva).*

1. Qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, non sia intervenuta, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, e dell'articolo 37, comma 2, la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale dei casi di ricorso al lavoro intermittente, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale di cui all'articolo 86, comma 13, e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, i casi in cui è ammissibile il ricorso al lavoro intermittente ai sensi della disposizione di cui all'articolo 34, comma 1, e dell'articolo 37, comma 2.

Capo II

LAVORO RIPARTITO

Art. 41.

*(Definizione e vincolo di solidarietà).*

1. Il contratto di lavoro ripartito è uno speciale contratto di lavoro mediante il quale due lavoratori assumono in solido l'adempimento di una unica e identica obbligazione lavorativa.

2. Fermo restando il vincolo di solidarietà di cui al comma 1 e fatta salva una diversa intesa tra le parti contraenti, ogni lavoratore resta personalmente e direttamente responsabile dell'adempimento della intera obbligazione lavorativa nei limiti di cui al presente capo.

3. Fatte salve diverse intese tra le parti contraenti o previsioni dei contratti o accordi collettivi, i lavoratori hanno la facoltà di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni tra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro, nel qual caso il rischio della impossibilità della prestazione per fatti attinenti a uno dei coobbligati è posta in capo all'altro obbligato.

4. Eventuali sostituzioni da parte di terzi, nel caso di impossibilità di uno

o entrambi i lavoratori coobbligati, sono vietate e possono essere ammesse solo previo consenso del datore di lavoro.

5. Salvo diversa intesa tra le parti, le dimissioni o il licenziamento di uno dei lavoratori coobbligati comportano l'estinzione dell'intero vincolo contrattuale. Tale disposizione non trova applicazione se, su richiesta del datore di lavoro, l'altro prestatore di lavoro si renda disponibile ad adempiere l'obbligazione lavorativa, integralmente o parzialmente, nel qual caso il contratto di lavoro ripartito si trasforma in un normale contratto di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 del codice civile.

6. Salvo diversa intesa tra le parti, l'impedimento di entrambi i lavoratori coobbligati è disciplinato ai sensi dell'articolo 1256 del codice civile.

#### Art. 42.

*(Forma e comunicazioni).*

1. Il contratto di lavoro ripartito è stipulato in forma scritta ai fini della prova dei seguenti elementi:

*a)* la misura percentuale e la collocazione temporale del lavoro giornaliero, settimanale, mensile o annuale che si prevede venga svolto da ciascuno dei lavoratori coobbligati, secondo le intese tra loro intercorse, ferma restando la possibilità per gli stessi lavoratori di determinare discrezionalmente, in qualsiasi momento, la sostituzione tra di loro ovvero la modificazione consensuale della distribuzione dell'orario di lavoro;

*b)* il luogo di lavoro, nonché il trattamento economico e normativo spettante a ciascun lavoratore;

*c)* le eventuali misure di sicurezza specifiche necessarie in relazione al tipo di attività dedotta in contratto.

2. Ai fini della possibilità di certificare le assenze, i lavoratori sono tenuti a informare preventivamente il datore di lavoro, con cadenza almeno settimanale, in merito all'orario di lavoro di ciascuno dei soggetti coobbligati.

#### Art. 43.

*(Disciplina applicabile).*

1. La regolamentazione del lavoro ripartito è demandata alla contrattazione collettiva nel rispetto delle previsioni contenute nel presente capo.

2. In assenza di contratti collettivi, e fatto salvo quanto stabilito nel presente capo, trova applicazione, nel caso di prestazioni rese a favore di un datore di lavoro, la normativa generale del lavoro subordinato in quanto compatibile con la particolare natura del rapporto di lavoro ripartito.

#### Art. 44.

*(Principio di non discriminazione).*

1. Fermi restando i divieti di discriminazione diretta e indiretta previsti dalla legislazione vigente, il lavoratore coobbligato non deve ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente

meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte.

2. Il trattamento economico e normativo dei lavoratori coobbligati è riproporzionato, in ragione della prestazione lavorativa effettivamente eseguita, in particolare per quanto riguarda l'importo della retribuzione globale e delle singole componenti di essa, nonché delle ferie e dei trattamenti per malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale, congedi parentali.

3. Ciascuno dei lavoratori coobbligati ha diritto di partecipare alle riunioni assembleari di cui all'articolo 20, legge 20 maggio 1970, n. 300, entro il previsto limite complessivo di dieci ore annue, il cui trattamento economico verrà ripartito fra i coobbligati proporzionalmente alla prestazione lavorativa effettivamente eseguita.

#### Art. 45.

*(Disposizioni previdenziali).*

1. Ai fini delle prestazioni della assicurazione generale e obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, della indennità di malattia e di ogni altra prestazione previdenziale e assistenziale e delle relative contribuzioni connesse alla durata giornaliera, settimanale, mensile o annuale della prestazione lavorativa i lavoratori contitolari del contratto di lavoro ripartito sono assimilati ai lavoratori a tempo parziale. Il calcolo delle prestazioni e dei contributi andrà tuttavia effettuato non preventivamente ma mese per mese, salvo conguaglio a fine anno a seguito dell'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa.

### Capo III

#### LAVORO A TEMPO PARZIALE

#### Art. 46.

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

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

a) all'articolo 1, comma 2, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

« a) per "tempo pieno" l'orario normale di lavoro di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, o l'eventuale minor orario normale fissato dai contratti collettivi applicati; »;

b) all'articolo 1, il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie possono determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro di cui al comma 2. I contratti collettivi nazionali possono,

altresì, prevedere per specifiche figure o livelli professionali modalità particolari di attuazione delle discipline rimesse alla contrattazione collettiva ai sensi del presente decreto. »;

*c)* all'articolo 1, il comma 4 è sostituito dal seguente:

« Le assunzioni a termine, di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2001, n. 368, e successive modificazioni, di cui all'articolo 8 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, possono essere effettuate anche con rapporto a tempo parziale, ai sensi dei commi 2 e 3. »;

*d)* all'articolo 3, il comma 1 è sostituito dal seguente:

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

*e)* all'articolo 3, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. I contratti collettivi stipulati dai soggetti indicati nell'articolo 1, comma 3, stabiliscono il numero massimo delle ore di lavoro supplementare effettuabili e le relative causali in relazione alle quali si consente di richiedere ad un lavoratore a tempo parziale lo svolgimento di lavoro supplementare, nonché le conseguenze del superamento delle ore di lavoro supplementare consentite dai contratti collettivi stessi. »;

*f)* all'articolo 3, il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. L'effettuazione di prestazioni di lavoro supplementare richiede il consenso del lavoratore interessato ove non prevista e regolamentata dal contratto collettivo. Il rifiuto da parte del lavoratore non può integrare in nessun caso gli estremi del giustificato motivo di licenziamento. »;

*g)* all'articolo 3, il comma 4, ultimo periodo, è soppresso;

*h)* all'articolo 3, il comma 5 è sostituito dal seguente:

« 5. Nel rapporto di lavoro a tempo parziale verticale o misto, anche a tempo determinato, è consentito lo svolgimento di prestazioni lavorative straordinarie. A tali prestazioni si applica la disciplina legale e contrattuale vigente ed eventuali successive modifiche ed integrazioni in materia di lavoro straordinario nei rapporti a tempo pieno. »;

*i)* all'articolo 3, il comma 6 è abrogato;

*j)* all'articolo 3, il comma 7 è sostituito dal seguente:

« 7. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, le parti del contratto di lavoro a tempo parziale possono, nel rispetto di quanto previsto dal presente comma e dai commi 8 e 9, concordare clausole flessibili relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione stessa. Nei rapporti di lavoro a tempo parziale di tipo verticale o misto possono essere stabilite anche clausole elastiche relative alla variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa. I contratti collettivi, stipulati dai soggetti indicati nell'articolo 1, comma 3, stabiliscono:

1) condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa;

2) condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può variare in aumento la durata della prestazione lavorativa;

3) i limiti massimi di variabilità in aumento della durata della prestazione lavorativa. »;

k) all'articolo 3, il comma 8 è sostituito dal seguente:

« 8. L'esercizio da parte del datore di lavoro del potere di variare in aumento la durata della prestazione lavorativa, nonché di modificare la collocazione temporale della stessa comporta in favore del prestatore di lavoro un preavviso, fatte salve le intese tra le parti, di almeno due giorni lavorativi, nonché il diritto a specifiche compensazioni, nella misura ovvero nelle forme fissate dai contratti collettivi di cui all'articolo 1, comma 3. »;

l) all'articolo 3, il comma 9 è sostituito dal seguente:

« 9. La disponibilità allo svolgimento del rapporto di lavoro a tempo parziale ai sensi del comma 7 richiede il consenso del lavoratore formalizzato attraverso uno specifico patto scritto, anche contestuale al contratto di lavoro, reso, su richiesta del lavoratore, con l'assistenza di un componente della rappresentanza sindacale aziendale indicato dal lavoratore medesimo. L'eventuale rifiuto del lavoratore non integra gli estremi del giustificato motivo di licenziamento. »;

m) all'articolo 3, il comma 10 è sostituito dal seguente:

« 10. L'inserzione nel contratto di lavoro a tempo parziale di clausole flessibili o elastiche ai sensi del comma 7 è possibile anche nelle ipotesi di contratto di lavoro a termine. »;

n) i commi 11, 12, 13 e 15 dell'articolo 3 sono soppressi;

o) l'articolo 5 è sostituito dal seguente:

« Art. 5 (Tutela ed incentivazione del lavoro a tempo parziale). — 1. Il rifiuto di un lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, o il proprio rapporto di lavoro a tempo parziale in rapporto a tempo pieno, non costituisce giustificato motivo di licenziamento. Su accordo delle parti risultante da atto scritto, convalidato dalla direzione provinciale del lavoro competente per territorio, è ammessa la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale. Al rapporto di lavoro a tempo parziale risultante dalla trasformazione si applica la disciplina di cui al presente decreto legislativo.

2. Il contratto individuale può prevedere, in caso di assunzione di personale a tempo pieno, un diritto di precedenza in favore dei lavoratori assunti a tempo parziale in attività presso unità produttive site nello stesso ambito comunale, adibiti alle stesse mansioni od a mansioni equivalenti rispetto a quelle con riguardo alle quali è prevista l'assunzione.

3. In caso di assunzione di personale a tempo parziale il datore di lavoro è tenuto a darne tempestiva informazione al personale già dipendente con rapporto a tempo pieno occupato in unità produttive site nello stesso ambito comunale, anche mediante comunicazione scritta in luogo accessibile a tutti nei locali dell'impresa, ed a prendere in considerazione le eventuali domande di trasformazione a tempo parziale del rapporto dei dipendenti a tempo pieno. I contratti collettivi di cui all'articolo 1, comma 3, possono provvedere ad individuare criteri applicativi con riguardo a tale disposizione.

4. Gli incentivi economici all'utilizzo del lavoro a tempo parziale, anche

a tempo determinato, saranno definiti, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, nell'ambito della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione. »;

p) il comma 2 dell'articolo 6 è soppresso;

q) l'articolo 7 è soppresso;

r) all'articolo 8, il comma 2 è sostituito dal seguente:

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

s) all'articolo 8, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

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

2-*ter*. In assenza di contratti collettivi datore di lavoro e prestatore di lavoro possono concordare direttamente l'adozione di clausole elastiche o flessibili ai sensi delle disposizioni che precedono. »;

t) dopo l'articolo 12 è aggiunto, in fine, il seguente:

« Art. 12-*bis* (Ipotesi di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale). — 1. I lavoratori affetti da patologie oncologiche, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita, accertata da una commissione medica istituita presso l'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente, hanno diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale verticale od orizzontale. Il rapporto di lavoro a tempo parziale deve essere trasformato nuovamente in rapporto di lavoro a tempo pieno a richiesta del lavoratore. Restano in ogni caso salve disposizioni più favorevoli per il prestatore di lavoro. ».

TITOLO VI  
APPRENDISTATO E CONTRATTO DI INSERIMENTO

Capo I  
APPRENDISTATO

Art. 47.  
*(Definizione, tipologie e limiti quantitativi).*

1. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di diritto-dovere di istruzione e di formazione, il contratto di apprendistato è definito secondo le seguenti tipologie:

*a)* contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;

*b)* contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;

*c)* contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

2. Il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso. Il datore di lavoro che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre. La presente norma non si applica alle imprese artigiane per le quali trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 8 agosto 1985, n. 443.

3. In attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia.

Art. 48.  
*(Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione).*

1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni.

2. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e di formazione ha durata non superiore a tre anni ed è finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale. La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati, mediante l'accertamento dei crediti formativi definiti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53.

3. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è disciplinato in base ai seguenti principi:

*a)* forma scritta del contratto, contenente indicazione della prestazione lavorativa oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della



qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale;

*b)* divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo;

*c)* possibilità per il datore di lavoro di recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 del codice civile;

*d)* divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo.

4. La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:

*a)* definizione della qualifica professionale ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53;

*b)* previsione di un monte ore di formazione, esterna od interna alla azienda, congruo al conseguimento della qualifica professionale in funzione di quanto stabilito al comma 2 e secondo standard minimi formativi definiti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53;

*c)* rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni competenti;

*d)* riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali;

*e)* registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo;

*f)* presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

#### Art. 49.

##### *(Apprendistato professionalizzante).*

1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

2. Per soggetti in possesso di una qualifica professionale, conseguita ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, il contratto di apprendistato professionalizzante può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.

3. I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale stabiliscono, in ragione del tipo di qualificazione da conseguire, la durata del

contratto di apprendistato professionalizzante che, in ogni caso, non può comunque essere inferiore a due anni e superiore a sei.

4. Il contratto di apprendistato professionalizzante è disciplinato in base ai seguenti principi:

a) forma scritta del contratto, contenente indicazione della prestazione oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della eventuale qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale;

b) divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo;

c) possibilità per il datore di lavoro di recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 del codice civile;

d) possibilità di sommare i periodi di apprendistato svolti nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e formazione con quelli dell'apprendistato professionalizzante nel rispetto del limite massimo di durata di cui al comma 3.

e) divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo.

5. La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:

a) previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna alla azienda, di almeno centoventi ore per anno, per la acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali;

b) rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni;

c) riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali;

d) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo;

e) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

#### Art. 50.

*(Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione).*

1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, per il conseguimento di titoli di studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore di cui all'articolo 69 della

legge 17 maggio 1999, n. 144, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

2. Per soggetti in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, il contratto di apprendistato di cui al comma 1 può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.

3. Ferme restando le intese vigenti, la regolamentazione e la durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è rimessa alle regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.

#### Art. 51.

*(Crediti formativi).*

1. La qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale.

2. Entro dodici mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, e previa intesa con le regioni e le province autonome definisce le modalità di riconoscimento dei crediti di cui al comma che precede, nel rispetto delle competenze delle regioni e province autonome e di quanto stabilito nell'Accordo in Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali del 18 febbraio 2000 e nel decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 31 maggio 2001.

#### Art. 52.

*(Repertorio delle professioni).*

1. Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e i rappresentanti della Conferenza Stato-regioni.

#### Art. 53.

*(Incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali).*

1. Durante il rapporto di apprendistato, la categoria di inquadramento del lavoratore non potrà essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.

2. Fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

3. In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, restano fermi gli attuali sistemi di incentivazione economica la cui erogazione sarà tuttavia soggetta alla effettiva verifica della formazione svolta secondo le modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni. In caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui agli articoli 48, comma 2, 49, comma 1, e 50, comma 1, il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

4. Resta ferma la disciplina previdenziale e assistenziale prevista dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni e integrazioni.

## Capo II

### CONTRATTO DI INSERIMENTO

#### Art. 54.

*(Definizione e campo di applicazione).*

1. Il contratto di inserimento è un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinsediamento nel mercato del lavoro delle seguenti categorie di persone:

- a) soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni;
- b) disoccupati di lunga durata da ventinove fino a trentadue anni;
- c) lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro;
- d) lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni;
- e) donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile determinato con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile;
- f) persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

2. I contratti di inserimento possono essere stipulati da:

- a) enti pubblici economici, imprese e loro consorzi;
- b) gruppi di imprese;
- c) associazioni professionali, socio-culturali, sportive;
- d) fondazioni;
- e) enti di ricerca, pubblici e privati;
- f) organizzazioni e associazioni di categoria.

3. Per poter assumere mediante contratti di inserimento i soggetti di cui al comma 2 devono avere mantenuto in servizio almeno il sessanta per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia venuto a scadere nei diciotto mesi precedenti. A tale fine non si computano i lavoratori che si siano dimessi, quelli licenziati per giusta causa e quelli che, al termine del rapporto di lavoro,

abbiano rifiutato la proposta di rimanere in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, i contratti risolti nel corso o al termine del periodo di prova, nonché i contratti non trasformati in rapporti di lavoro a tempo indeterminato in misura pari a quattro contratti. Agli effetti della presente disposizione si considerano mantenuti in servizio i soggetti per i quali il rapporto di lavoro, nel corso del suo svolgimento sia stato trasformato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

4. La disposizione di cui al comma 3 non trova applicazione quando, nei diciotto mesi precedenti alla assunzione del lavoratore, sia venuto a scadere un solo contratto di inserimento.

5. Restano in ogni caso applicabili, se più favorevoli, le disposizioni di cui all'articolo 20 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di contratto di reinserimento dei lavoratori disoccupati.

#### Art. 55.

##### *(Progetto individuale di inserimento).*

1. Condizione per l'assunzione con contratto di inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo.

2. I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie determinano, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare il conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1.

3. Qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, non sia intervenuta, ai sensi del comma 2, la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale di cui all'articolo 86, comma 13, e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento di cui al comma 2.

4. La formazione eventualmente effettuata durante l'esecuzione del rapporto di lavoro dovrà essere registrata nel libretto formativo.

5. In caso di gravi inadempienze nella realizzazione del progetto indivi-

duale di inserimento il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

Art. 56.  
(*Forma*).

1. Il contratto di inserimento è stipulato in forma scritta e in esso deve essere specificamente indicato il progetto individuale di inserimento di cui all'articolo 55.

2. In mancanza di forma scritta il contratto è nullo e il lavoratore si intende assunto a tempo indeterminato.

Art. 57.  
(*Durata*).

1. Il contratto di inserimento ha una durata non inferiore a nove mesi e non può essere superiore ai diciotto mesi. In caso di assunzione di lavoratori di cui all'articolo 54, comma 1, lettera *f*), la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi.

2. Nel computo del limite massimo di durata non si tiene conto degli eventuali periodi dedicati allo svolgimento del servizio militare o di quello civile, nonché dei periodi di astensione per maternità.

3. Il contratto di inserimento non è rinnovabile tra le stesse parti. Eventuali proroghe del contratto sono ammesse entro il limite massimo di durata indicato al comma 1.

Art. 58.  
(*Disciplina del rapporto di lavoro*).

1. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie, ai contratti di inserimento si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

2. I contratti collettivi di cui al comma 1 possono stabilire le percentuali massime dei lavoratori assunti con contratto di inserimento.

Art. 59.  
(*Incentivi economici e normativi*).

1. Durante il rapporto di inserimento, la categoria di inquadramento del lavoratore non può essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento oggetto del contratto.

2. Fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

3. In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro trovano applicazione con esclusivo riferimento ai lavoratori di cui all'articolo 54, comma, 1, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)*.

#### Art. 60.

*(Tirocini estivi di orientamento).*

1. Si definiscono tirocini estivi di orientamento i tirocini promossi durante le vacanze estive a favore di un adolescente o di un giovane, regolarmente iscritto a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, con fini orientativi e di addestramento pratico.

2. Il tirocinio estivo di orientamento ha una durata non superiore a tre mesi e si svolge nel periodo compreso tra la fine dell'anno accademico e scolastico e l'inizio di quello successivo. Tale durata è quella massima in caso di pluralità di tirocini.

3. Eventuali borse lavoro erogate a favore del tirocinante non possono superare l'importo massimo mensile di 600 euro.

4. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi, non sono previsti limiti percentuali massimi per l'impiego di adolescenti o giovani al tirocinio estivo di orientamento.

5. Salvo quanto previsto ai commi precedenti ai tirocini estivi si applicano le disposizioni di cui all'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 e al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 25 marzo 1998, n. 142.

### TITOLO VII

#### TIPOLOGIE CONTRATTUALI A PROGETTO E OCCASIONALI

##### Capo I

##### LAVORO A PROGETTO E LAVORO OCCASIONALE

#### Art. 61.

*(Definizione e campo di applicazione).*

1. Ferma restando la disciplina per gli agenti e i rappresentanti di commercio, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione, di cui all'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e

independientemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa.

2. Dalla disposizione di cui al comma 1 sono escluse le prestazioni occasionali, intendendosi per tali i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare sia superiore a 5 mila euro, nel qual caso trovano applicazione le disposizioni contenute nel presente capo.

3. Sono escluse dal campo di applicazione del presente capo le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, nonché i rapporti e le attività di collaborazione coordinata e continuativa comunque rese e utilizzate a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciute dal C.O.N.I., come individuate e disciplinate dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Sono altresì esclusi dal campo di applicazione del presente capo i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e i partecipanti a collegi e commissioni, nonché coloro che percepiscono la pensione di vecchiaia.

4. Le disposizioni contenute nel presente capo non pregiudicano l'applicazione di clausole di contratto individuale o di accordo collettivo più favorevoli per il collaboratore a progetto.

#### Art. 62 (*Forma*).

1. Il contratto di lavoro a progetto è stipulato in forma scritta e deve contenere, ai fini della prova, i seguenti elementi:

*a)* indicazione della durata, determinata o determinabile, della prestazione di lavoro;

*b)* indicazione del progetto o programma di lavoro, o fasi di esso, individuata nel suo contenuto caratterizzante, che viene dedotto in contratto;

*c)* il corrispettivo e i criteri per la sua determinazione, nonché i tempi e le modalità di pagamento e la disciplina dei rimborsi spese;

*d)* le forme di coordinamento del lavoratore a progetto al committente sulla esecuzione, anche temporale, della prestazione lavorativa, che in ogni caso non possono essere tali da pregiudicarne l'autonomia nella esecuzione dell'obbligazione lavorativa;

*e)* le eventuali misure per la tutela della salute e sicurezza del collaboratore a progetto, fermo restando quanto disposto dall'articolo 66, comma 4.

#### Art. 63. (*Corrispettivo*).

1. Il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, e deve tenere conto dei



compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto.

Art. 64.

*(Obbligo di riservatezza).*

1. Salvo diverso accordo tra le parti il collaboratore a progetto può svolgere la sua attività a favore di più committenti.

2. Il collaboratore a progetto non deve svolgere attività in concorrenza con i committenti né, in ogni caso, diffondere notizie e apprezzamenti attinenti ai programmi e alla organizzazione di essi, né compiere, in qualsiasi modo, atti in pregiudizio della attività dei committenti medesimi.

Art. 65.

*(Invenzioni del collaboratore a progetto).*

1. Il lavoratore a progetto ha diritto di essere riconosciuto autore della invenzione fatta nello svolgimento del rapporto.

2. I diritti e gli obblighi delle parti sono regolati dalle leggi speciali, compreso quanto previsto dall'articolo 12 *bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni.

Art. 66.

*(Altri diritti del collaboratore a progetto).*

1. La gravidanza, la malattia e l'infortunio del collaboratore a progetto non comportano l'estinzione del rapporto contrattuale, che rimane sospeso, senza erogazione del corrispettivo.

2. Salva diversa previsione del contratto individuale, in caso di malattia e infortunio la sospensione del rapporto non comporta una proroga della durata del contratto, che si estingue alla scadenza. Il committente può comunque recedere dal contratto se la sospensione si protrae per un periodo superiore a un sesto della durata stabilita nel contratto, quando essa sia determinata, ovvero superiore a trenta giorni per i contratti di durata determinabile.

3. In caso di gravidanza, la durata del rapporto è prorogata per un periodo di centottanta giorni, salva più favorevole disposizione del contratto individuale.

4. Oltre alle disposizioni di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533, e successive modificazioni e integrazioni, sul processo del lavoro e di cui all'articolo 64 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e successive modificazioni, ai rapporti che rientrano nel campo di applicazione del presente capo si applicano le norme sulla sicurezza e igiene del lavoro di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994 e successive modifiche e integrazioni, quando la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente, nonché le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le norme di cui all'articolo 51, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e del decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in data 12 gennaio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 71 del 26 marzo 2001.

## Art. 67.

*(Estinzione del contratto e preavviso).*

1. I contratti di lavoro di cui al presente capo si risolvono al momento della realizzazione del progetto o del programma o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto.

2. Le parti possono recedere prima della scadenza del termine per giusta causa ovvero secondo le diverse causali o modalità, incluso il preavviso, stabilite dalle parti nel contratto di lavoro individuale.

## Art. 68.

*(Rinunzie e transazioni).*

1. I diritti derivanti dalle disposizioni contenute nel presente capo possono essere oggetto di rinunzie o transazioni tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro di cui al Titolo V del presente decreto legislativo.

## Art. 69.

*(Divieto di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa atipici e conversione del contratto).*

1. I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso ai sensi dell'articolo 61, comma 1, sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto.

2. Qualora venga accertato dal giudice che il rapporto instaurato ai sensi dell'articolo 61 sia venuto a configurare un rapporto di lavoro subordinato, esso si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti.

3. Ai fini del giudizio di cui al comma 2, il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento della esistenza del progetto, programma di lavoro o fase di esso e non può essere esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano al committente.

## Capo II

PRESTAZIONI OCCASIONALI DI TIPO ACCESSORIO RESE DA PARTICOLARI SOGGETTI

## Art. 70.

*(Definizione e campo di applicazione).*

1. Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito:

a) dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap;

- b) dell'insegnamento privato supplementare;
- c) dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;
- d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;
- e) della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.

2. Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che coinvolgono il lavoratore per una durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare e che, in ogni caso, non danno complessivamente luogo a compensi superiori a 3 mila euro sempre nel corso di un anno solare.

#### Art. 71.

*(Prestatori di lavoro accessorio).*

1. Possono svolgere attività di lavoro accessorio:
  - a) disoccupati da oltre un anno;
  - b) casalinghe, studenti e pensionati;
  - c) disabili e soggetti in comunità di recupero;
  - d) lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

2. I soggetti di cui al comma 1, interessati a svolgere prestazioni di lavoro accessorio, comunicano la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti accreditati di cui all'articolo 7. A seguito della loro comunicazione i soggetti interessati allo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio ricevono, a proprie spese, una tessera magnetica dalla quale risulti la loro condizione.

#### Art. 72.

*(Disciplina del lavoro accessorio).*

1. Per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio i beneficiari acquistano presso le rivendite autorizzate uno o più carnet di buoni per prestazioni di lavoro accessorio del valore nominale di 7,5 euro.

2. Il prestatore di prestazioni di lavoro accessorio percepisce il proprio compenso presso uno o più enti o società concessionari di cui al comma 5 all'atto della restituzione dei buoni ricevuti dal beneficiario della prestazione di lavoro accessorio, in misura pari a 5,8 euro per ogni buono consegnato. Tale compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio.

3. L'ente o società concessionaria provvede al pagamento delle spettanze alla persona che presenta i buoni per prestazioni di lavoro accessorio, registrando i dati anagrafici e il codice fiscale e provvedendo per suo conto al versamento dei contributi per fini previdenziali all'INPS, alla gestione separata

di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, in misura di 1 euro e per fini assicurativi contro gli infortuni all'INAIL, in misura di 0,5 euro.

4. L'ente o società concessionaria trattiene l'importo di 0,2 euro, a titolo di rimborso spese.

5. Entro sessanta giorni dalla entrata in vigore delle disposizioni contenute nel presente decreto legislativo il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua gli enti e le società concessionarie alla riscossione dei buoni, nonché i soggetti autorizzati alla vendita dei buoni e regolamenta, con apposito decreto, criteri e modalità per il versamento dei contributi di cui al comma 3 e delle relative coperture assicurative e previdenziali.

#### Art. 73.

*(Coordinamento informativo a fini previdenziali).*

1. Al fine di verificare, mediante apposita banca dati informativa, l'andamento delle prestazioni di carattere previdenziale e delle relative entrate contributive, conseguenti allo sviluppo delle attività di lavoro accessorio disciplinate dalla presente legge, anche al fine di formulare proposte per adeguamenti normativi delle disposizioni di contenuto economico di cui all'articolo che precede, l'INPS e l'INAIL stipulano apposita convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. Decorsi diciotto mesi dalla entrata in vigore del presente provvedimento il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predispose, d'intesa con INPS e INAIL, una relazione sull'andamento del lavoro occasionale di tipo accessorio e ne riferisce al Parlamento.

#### Art. 74.

*(Prestazioni che esulano dal mercato del lavoro).*

1. Con specifico riguardo alle attività agricole non integrano in ogni caso un rapporto di lavoro autonomo o subordinato le prestazioni svolte da parenti e affini sino al terzo grado in modo meramente occasionale o ricorrente di breve periodo, a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi, salvo le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori.

### TITOLO VIII

#### PROCEDURE DI CERTIFICAZIONE

##### Capo I

##### CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO

#### Art. 75.

*(Finalità).*

1. Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale e a progetto di cui

al presente decreto, nonché dei contratti di associazione in partecipazione di cui agli articoli 2549-2554 del codice civile, le parti possono ottenere la certificazione del contratto secondo la procedura volontaria stabilita nel presente Titolo.

Art. 76.

*(Organi di certificazione).*

1. Sono organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro le commissioni di certificazione istituite presso:

*a)* gli enti bilaterali costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale;

*b)* le Direzioni provinciali del lavoro e le province, secondo quanto stabilito da apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro sessanta giorni dalla entrata in vigore del presente decreto;

*c)* le università pubbliche e private, comprese le Fondazioni universitarie, registrate nell'albo di cui al comma 2, esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo ai sensi dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

2. Per essere abilitate alla certificazione ai sensi del comma 1, le università sono tenute a registrarsi presso un apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'istruzione, della università e della ricerca. Per ottenere la registrazione le università sono tenute a inviare, all'atto della registrazione e ogni sei mesi, studi ed elaborati contenenti indici e criteri giurisprudenziali di qualificazione dei contratti di lavoro con riferimento a tipologie di lavoro indicate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

3. Le commissioni istituite ai sensi dei commi che precedono possono concludere convenzioni con le quali prevedano la costituzione di una commissione unitaria di certificazione.

Art. 77.

*(Competenza).*

1. Nel caso in cui le parti intendano presentare l'istanza di avvio della procedura di certificazione presso le commissioni di cui all'articolo 76, comma 1, lettera *b)*, le parti stesse devono rivolgersi alla commissione nella cui circoscrizione si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale sarà addetto il lavoratore. Nel caso in cui le parti intendano presentare l'istanza di avvio della procedura di certificazione alle commissioni istituite a iniziativa degli enti bilaterali, esse devono rivolgersi alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro.

## Art. 78.

*(Procedimento di certificazione e codici di buone pratiche).*

1. La procedura di certificazione è volontaria e consegue obbligatoriamente a una istanza scritta comune delle parti del contratto di lavoro.

2. Le procedure di certificazione sono determinate all'atto di costituzione delle commissioni di certificazione e si svolgono nel rispetto dei codici di buone pratiche di cui al comma 4, nonché dei seguenti principi:

a) l'inizio del procedimento deve essere comunicato alla Direzione provinciale del lavoro che provvede a inoltrare la comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti. Le autorità pubbliche possono presentare osservazioni alle commissioni di certificazione;

b) il procedimento di certificazione deve concludersi entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della istanza;

c) l'atto di certificazione deve essere motivato e contenere il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere;

d) l'atto di certificazione deve contenere esplicita menzione degli effetti, civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione.

3. I contratti di lavoro certificati, e la relativa pratica di documentazione, devono essere conservati presso le sedi di certificazione, per un periodo di almeno cinque anni a far data dalla loro scadenza. Copia del contratto certificato può essere richiesta dal servizio competente di cui all'articolo 4-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, oppure dalle altre autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti.

4. Entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente decreto legislativo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

5. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali vengono altresì definiti appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto o del relativo programma negoziale, che tengano conto degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro, come autonomo o subordinato, in relazione alle diverse tipologie di lavoro.

## Art. 79.

*(Efficacia giuridica della certificazione).*

1. Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari.

## Art. 80.

*(Rimedi esperibili nei confronti della certificazione).*

1. Nei confronti dell'atto di certificazione, le parti e i terzi nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti, possono proporre ricorso, presso l'autorità giudiziaria di cui all'articolo 413 del codice di procedura civile, per erronea qualificazione del contratto oppure difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. Sempre presso la medesima autorità giudiziaria, le parti del contratto certificato potranno impugnare l'atto di certificazione anche per vizi del consenso.

2. L'accertamento giurisdizionale dell'erroneità della qualificazione ha effetto fin dal momento della conclusione dell'accordo contrattuale. L'accertamento giurisdizionale della difformità tra il programma negoziale e quello effettivamente realizzato ha effetto a partire dal momento in cui la sentenza accerta che ha avuto inizio la difformità stessa.

3. Il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del codice di procedura civile.

4. Chiunque presenti ricorso giurisdizionale contro la certificazione ai sensi dei precedenti commi 1 e 3, deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile.

5. Dinnanzi al tribunale amministrativo regionale nella cui giurisdizione ha sede la commissione che ha certificato il contratto, può essere presentato ricorso contro l'atto certificatorio per violazione del procedimento o per eccesso di potere.

## Art. 81.

*(Attività di consulenza e assistenza alle parti).*

1. Le sedi di certificazione di cui all'articolo 75 svolgono anche funzioni di consulenza e assistenza effettiva alle parti contrattuali, sia in relazione alla stipulazione del contratto di lavoro e del relativo programma negoziale sia in relazione alle modifiche del programma negoziale medesimo concordate in sede di attuazione del rapporto di lavoro, con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti e alla esatta qualificazione dei contratti di lavoro.

## Capo II

## ALTRE IPOTESI DI CERTIFICAZIONE

## Art. 82.

*(Rinunzie e transazioni).*

1. Le sedi di certificazione di cui all'articolo 76, comma 1, lettera a), del presente decreto legislativo sono competenti altresì a certificare le rinunzie e

transazioni di cui all'articolo 2113 del codice civile a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse.

Art. 83.

*(Deposito del regolamento interno delle cooperative).*

1. La procedura di certificazione di cui al capo I è estesa all'atto di deposito del regolamento interno delle cooperative riguardante la tipologia dei rapporti di lavoro attuati o che si intendono attuare, in forma alternativa, con i soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142, e successive modificazioni. La procedura di certificazione attiene al contenuto del regolamento depositato.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, la procedura di certificazione deve essere espletata da specifiche commissioni istituite nella sede di certificazione di cui all'articolo 76, comma 1, lettera *b*). Tali commissioni sono presiedute da un presidente indicato dalla provincia e sono costituite, in maniera paritetica, da rappresentanti delle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative.

Art. 84.

*(Interposizione illecita e appalto genuino).*

1. Le procedure di certificazione di cui al capo primo possono essere utilizzate, sia in sede di stipulazione di appalto di cui all'articolo 1655 del codice civile sia nelle fasi di attuazione del relativo programma negoziale, anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto ai sensi delle disposizioni di cui al Titolo III del presente decreto legislativo.

2. Entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore. Tali codici e indici presuntivi recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

TITOLO IX

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 85.

*(Abrogazioni).*

1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo sono abrogati:



- 25;
- a) l'articolo 27 della legge 29 aprile 1949, n. 264;
  - b) l'articolo 2, comma 2, e l'articolo 3 della legge 19 gennaio 1955, n. 25;
  - c) la legge 23 ottobre 1960, n. 1369;
  - d) l'articolo 21, comma 3 della legge 28 febbraio 1987, n. 56;
  - e) gli articoli 9-*bis*, comma 3 e 9-*quater*, commi 4 e 18, quest'ultimo limitatamente alla violazione degli obblighi di comunicazione, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608;
  - f) gli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196;
  - g) l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72;
  - h) l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442;
  - i) tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con il presente decreto.

2. All'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, le parole da: « Il datore di lavoro » fino a: « dello stesso » sono soppresse.

#### Art. 86.

*(Norme transitorie e finali).*

1. Le collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi della disciplina vigente, che non possono essere ricondotte a un progetto o a una fase di esso, mantengono efficacia fino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento. Termini diversi, anche superiori all'anno, di efficacia delle collaborazioni coordinate e continuative stipulate ai sensi della disciplina vigente potranno essere stabiliti nell'ambito di accordi sindacali di transizione al nuovo regime di cui al presente decreto, stipulati in sede aziendale con le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

2. Al fine di evitare fenomeni elusivi della disciplina di legge e contratto collettivo, in caso di rapporti di associazione in partecipazione resi senza una effettiva partecipazione e adeguate erogazioni a chi lavora, il lavoratore ha diritto ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per il lavoro subordinato svolto nella posizione corrispondente del medesimo settore di attività, o in mancanza di contratto collettivo, in una corrispondente posizione secondo il contratto di settore analogo, a meno che il datore di lavoro, o committente, o altrimenti utilizzatore non compri, con idonee attestazioni o documentazioni, che la prestazione rientra in una delle tipologie di lavoro disciplinate nel presente decreto ovvero in un contratto di lavoro subordinato speciale o con particolare disciplina, o in un contratto nominato di lavoro autonomo, o in altro contratto espressamente previsto nell'ordinamento.

3. In relazione agli effetti derivanti dalla abrogazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, mantengono, in via transitoria e salve diverse intese, la loro

efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro, con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine. Le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, mantengono la loro efficacia fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale.

4. Le disposizioni di cui all'articolo 26-*bis* della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui al n. 5-*ter* dell'articolo 2751-*bis* del codice civile si intendono riferiti alla disciplina della somministrazione prevista dal presente decreto.

5. Ferma restando la disciplina di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, come sostituito dall'articolo 3 della legge 30 giugno 2000, n. 186, i riferimenti che lo stesso articolo 17 fa alla legge 24 giugno 1997, n. 196, si intendono riferiti alla disciplina della somministrazione di cui al presente decreto.

6. Per le società di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale già autorizzate ai sensi della normativa previgente opera una disciplina transitoria e di raccordo definita con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro trenta giorni dalla entrata in vigore del presente decreto. In attesa della disciplina transitoria restano in vigore le norme di legge e regolamento vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

7. L'obbligo di comunicazione di cui al comma 4 dell'articolo 4 *bis* del decreto legislativo n. 181 del 2000 si intende riferito a tutte le imprese di somministrazione, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato.

8. Il Ministro per la funzione pubblica convoca le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del presente decreto legislativo entro sei mesi anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia.

9. La previsione della trasformazione del rapporto di lavoro di cui all'articolo 27, comma 1, non trova applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni cui la disciplina della somministrazione trova applicazione solo per quanto attiene alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. La vigente disciplina in materia di contratti di formazione e lavoro, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 59, comma 3, trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione. Le sanzioni amministrative di cui all'articolo 19 si applicano anche nei confronti della pubblica amministrazione.

10. All'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera *b*) è sostituita dalla seguente:

« *b*) chiede alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti; »;

*b*) dopo la lettera *b*) sono aggiunte, in fine, le seguenti:

« *b-bis*) chiede un certificato di regolarità contributiva. Tale certificato

può essere rilasciato, oltre che dall'INPS e dall'INAIL, per quanto di rispettiva competenza, anche dalle casse edili le quali stipulano una apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva;

b-ter) trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto della concessione edilizia o all'atto della presentazione della denuncia di inizio attività, il nominativo dell'impresa esecutrice dei lavori unitamente alla documentazione di cui alle lettere b) e b-bis). ».

11. L'abrogazione ad opera dell'articolo 8 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, della disciplina dei compiti della commissione regionale per l'impiego di cui all'articolo 5 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, non si intende riferita alle regioni a statuto speciale per le quali non sia effettivamente avvenuto il trasferimento delle funzioni in materia di lavoro ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

12. Le disposizioni di cui agli articoli 13, 14, 34, comma 2, di cui al Titolo III e di cui al Titolo VII, capo II, Titolo VIII hanno carattere sperimentale. Decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali procede, sulla base delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17, a una verifica con le organizzazioni sindacali, dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale degli effetti delle disposizioni in esso contenute e ne riferisce al Parlamento entro tre mesi ai fini della valutazione della sua ulteriore vigenza.

13. Entro i cinque giorni successivi alla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del presente decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva.

14. L'INPS provvede al monitoraggio degli effetti derivanti dalle misure del presente decreto, comunicando i risultati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, anche ai fini della adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, ovvero delle misure correttive da assumere ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i) *quater* della medesima legge. Limitatamente al periodo strettamente necessario alla adozione dei predetti provvedimenti correttivi, alle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni a legislazione vigente si provvede mediante corrispondente rideterminazione, da effettuare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, degli interventi posti a carico del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazione, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Dato a Roma, addì 10 settembre 2003

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri

Maroni, Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Prestigiacomo, Ministro per le pari opportunità

Mazzella, Ministro per la funzione pubblica

Moratti, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca

La Loggia, Ministro per gli affari regionali

Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Castelli

Testo in vigore dal 24 ottobre

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<i>AC</i>	Archivio civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>Cons. Stato</i>	Consiglio di Stato
<i>Dig. Disc. Pubbl.</i>	Digesto delle discipline pubblicistiche
<i>Dir. Pubbl.</i>	Diritto pubblico
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>DLM</i>	Diritti Lavori Mercati
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DML</i>	Il diritto del mercato del lavoro
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPL-Oro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>DRI</i>	Diritto del lavoro e delle relazioni industriali
<i>Enc Dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>Enc. Giur.</i>	Enciclopedia Giuridica Treccani
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>GC</i>	Giustizia Civile
<i>GCo</i>	Giurisprudenza Costituzionale
<i>GDLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GLav</i>	Guida al lavoro
<i>GU</i>	Gazzetta Ufficiale
<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>Ist. feder.</i>	Le istituzioni del federalismo
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>LG</i>	Il lavoro nella giurisprudenza
<i>LI</i>	Lavoro Informazione
<i>LPA</i>	Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>mass.</i>	Massimario
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale
<i>PD</i>	Politica del Diritto

<i>QDLRI</i>	Quaderni di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali
<i>Quad. Cost.</i>	Quaderni Costituzionali
<i>Rass. Parlam.</i>	Rassegna Parlamentare
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro Italiano
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RIDL</i>	Rivista italiana del diritto del lavoro
<i>Riv. Dir. Cost.</i>	Rivista di Diritto Costituzionale
<i>Riv. dir. sicurezza sociale</i>	Rivista del diritto della sicurezza sociale
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ENRICO AMADEI CHIARA BIZZARRO	Responsabile ufficio contrattazione, Cna Ricercatore ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
RAFFAELE BONANNI BRUNO BUSACCA	Segretario confederale Cisl Responsabile area legislazione ed economia, Legacoop
LUIGI CAMPIGLIO	Pro-Rettore e professore di Politica economica, Università Cattolica del S. Cuore di Milano
CARLO FABIO CANAPA LAURA CASTELVETRI	Segretario confederale Uil Professore straordinario di Diritto del lavoro, Università dell'Insubria, Como
SILVIA CIUFFINI	Responsabile settore mercato del lavoro e formazione professionale, Confartigianato
ROBERTO CONTINISIO	Avvocato del Foro di Napoli e collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
SERGIO CORBASCIO	Tutore per l'emersione, Comitato per l'emersione del lavoro non regolare
ENZO DE FUSCO	Collaboratore de <i>Il Sole 24 Ore</i> , Consulente del lavoro
GIOVANNA DE LUCIA	Responsabile settore mercato del lavoro e formazione professionale, Confartigianato
LUIGI DE ROMANIS	Responsabile settore sindacale, Confcommercio
DANIELA DE SANCTIS LUIGI DEGAN	Giornalista, esperta di mercato del lavoro Ricercatore ADAPT - Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
MAURIZIO DEL CONTE	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università Bocconi, Milano
ILARIA DI CROCE	Responsabile della direzione lavoro e relazioni sindacali, Confcommercio
POTITO DI NUNZIO VALENTINA D'ORONZO	Consulente del lavoro in Milano Dottoranda dell'Università di Bologna e Collaboratrice del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
GIANCARLO DURANTE	Direttore centrale e responsabile dell'area sindacale e del lavoro, Abi

- RICCARDO GIOVANI Responsabile settore legislazione del lavoro e contrattazione, Confartigianato
- MARIA RITA IORIO Collaboratore della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- CARLO MAGRI Assessore dell'area attività formative, sociali e servizi per il lavoro del Comune di Milano
- MARINA MOBIGLIA Studio legale Grimaldi Clifford Chance e Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- CARO LUCREZIO MONTICELLI Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- ONOFRIO NACCI Tutore per l'emersione, Comitato per l'emersione del lavoro non regolare
- ALESSANDRO MASSIMO NUCARA Capo servizio sindacale, Federalberghi
- GIUSEPPE PAGLIUCA Direttore area relazioni industriali e affari sociali, Ance
- FLAVIA PASQUINI Assegnista di ricerca del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- SALVATORE PELLEGRINO Avvocato dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, vice Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- PAOLO PENNESI Dirigente coordinamento ispezione del lavoro, Ministero del lavoro e politiche sociali.
- SERGIO ROSATO Direttore di Veneto lavoro
- ALBERTO RUSSO Assegnista di ricerca del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- MAURIZIO SACCONI Sottosegretario del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- AVE SALVONI Responsabile dello *Sportello Milano Lavoro*
- GIAN PAOLO SASSI Commissario INPS
- SIMONE SCAGLIARINI Assegnista di ricerca del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- CARLOTTA SERRA Assegnista di ricerca del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- ALESSANDRA SERVIDORI Consulente del Ministero delle pari opportunità
- PAOLO SESTITO Condirettore della Banca d'Italia distaccato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- MARCELLO SIGNORELLI Ricercatore e docente di Politica economica, Università di Perugia
- SILVIA SPATTINI Assegnista di ricerca del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"



- PIETRO SPINELLI  
Dirigente dell'area attività formative, sociali e servizi per il lavoro del Comune di Milano
- MICHELE TIRABOSCHI  
Professore straordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia e Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- PATRIZIA TIRABOSCHI  
Ricercatore ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- CLAUDIO TREVES  
Segretario confederale, Cgil
- GIORGIO USAI  
Direttore lavoro e relazioni industriali, Confindustria
- GIUSEPPE VIRGILIO  
Segretario generale aggiunto FILCA-Cisl

