

Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della riforma Biagi

decreto di attuazione degli articoli 1-6 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30

Relazione

La legge 14 febbraio 2003, n. 30, ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi diretti a portare a compimento il disegno riformatore del mercato del lavoro in Italia (c.d. riforma Biagi). Un disegno nitidamente anticipato, come noto, nel Libro Bianco dell'ottobre 2001 su *Il mercato del lavoro in Italia – Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità* e che, successivamente, è stato condiviso e sostenuto da ben trentasei associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro con la firma del Patto per l'Italia del luglio 2002 *Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*.

Una normativa europea

Il disegno di riforma del mercato del lavoro si ispira alle indicazioni delineate a livello comunitario, nell'ambito della cosiddetta «*Strategia Europea per la occupazione*», ed è volto alla modernizzazione del nostro mercato del lavoro attraverso:

- la creazione di un mercato del lavoro trasparente ed efficiente in grado di incrementare le occasioni di lavoro e garantire a tutti un equo accesso a una occupazione regolare e di qualità;
- la 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 concentrazione della disoccupazione nel Mezzogiorno, il modesto tasso di partecipazione delle donne e degli anziani al mercato del lavoro;
- il monitoraggio delle condizioni di ciascuna persona in età di lavoro al fine di prevenire l'esclusione sociale e di orientare le politiche attive;

- un sistema efficiente di servizi per l'impiego, pubblici e privati, autorizzati e accreditati, che, in rete tra loro, accompagnano e facilitano l'incontro tra coloro che cercano lavoro e coloro che cercano lavoratori;
- la introduzione di forme di flessibilità regolata, e contrattata con il sindacato, in modo da bilanciare le esigenze delle imprese di poter competere sui mercati internazionali con le irrinunciabili istanze di tutela e valorizzazione del lavoro;
- la 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;
- il perseguimento di politiche del lavoro efficaci e moderne, soprattutto nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno, e a favore di quelle categorie di persone che oggi incontrano maggiori difficoltà nell'accesso a un lavoro regolare e di buona qualità;
- la affermazione di un maggiore ruolo delle organizzazioni di tutela e rappresentanza, con particolare attenzione alle forme bilaterali, in funzione della gestione di attività utili alle politiche per l'occupazione.

Il presente provvedimento, nel dare piena ed organica attuazione alle deleghe contenute negli articoli 1-6 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30, rappresenta un passaggio decisivo per la definitiva implementazione della strategia del Governo diretta a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e per accrescere, anche attraverso azioni di contrasto al lavoro nero e irregolare, la partecipazione più ampia possibile al mercato del lavoro, soprattutto dei soggetti a rischio di esclusione sociale (donne, anziani, disoccupati di lungo periodo) e, in particolare, nelle aree del Mezzogiorno, che più di altre soffrono di un continuo deterioramento economico e sociale. Con la tempestiva attuazione delle deleghe contenute nella legge 14 febbraio 2003, n. 30, il Governo intende accelerare, anche in funzione degli impegni assunti in sede europea in materia di incremento dei tassi di occupazione regolare – oggi tra i più bassi in Europa –, il disegno riformatore del mercato del lavoro attraverso misure pienamente coerenti con gli obiettivi delineati nel Libro Bianco e nel Patto per l'Italia: misure volte principalmente alla effettiva promozione di una società attiva e di un lavoro di migliore qualità, ove maggiori siano le possibilità di occupazione per tutti, più moderne, modulabili e adatte alle esigenze dei lavoratori e delle imprese le regole che presiedono all'organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro.

Una normativa per il Mezzogiorno

Attraverso questo provvedimento il Governo si propone di incidere non solo sulla modernizzazione delle aree più forti e dinamiche del Paese ma anche – direttamente e indirettamente – sulle aree meno sviluppate dell'Italia dove solo la trasparenza del mercato del lavoro e la modularità dei rapporti di lavoro, seppure coniugate con azioni di contesto atte a favorire lo sviluppo e la crescita della produttività, possono innescare un processo di sviluppo economico, di crescita dell'occupazione regolare e di rafforzamento della coesione sociale.

Le misure contenute nel presente provvedimento consentiranno la messa in moto di un processo virtuoso di recupero del divario strutturale e di progressiva convergenza (a medio termine) del Mezzogiorno sui livelli occupazionali del Centro-Nord e dell'Unione Europea. Grazie alle misure contenute nel presente decreto sarà possibile ri-orientare in senso proattivo le politiche del lavoro e anche recuperare risorse finanziarie da destinare alle aree deboli del Paese e del mercato del lavoro mediante la creazione d'un contesto normativo generale meno rigido, ed in cui sia meno necessario prevedere specifici incentivi finanziari a compensazione di rigidità e relativi disincentivi di tipo normativo/istituzionale.

Trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro avranno un effetto positivo non solo nelle aree forti del Paese, ma prima ancora nel Mezzogiorno dove le politiche di trasferimento passivo di risorse pubbliche hanno evidenziato tutti i loro limiti ed effetti distorsivi.

Meno precarietà, più lavoro stabile e regolare, maggiori tutele e pari opportunità per tutti

Occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità sono le parole chiave attraverso cui leggere il presente provvedimento:

- *l'occupabilità* è rivolta ad assicurare ai giovani e ai disoccupati gli strumenti per fronteggiare le nuove opportunità occupazionali e i cambiamenti repentini del mercato del lavoro. Un elemento essenziale di questo pilastro è la consapevolezza della necessità di interventi immediati, prima cioè che gli individui diventino disoccupati di lungo periodo. In questa area si collocano le misure volte a rendere moderni ed efficienti i servizi per l'impiego, anche attraverso un vero raccordo tra operatori pubblici e privati, nonché le misure volte a innalzare la qualità del lavoro soprattutto mediante interventi in formazione e istruzione, il nuovo apprendistato, il lavoro a progetto e il nuovo contratto di inserimento in alternativa a lavori irregolari e in nero;
- *l'imprenditorialità* si basa sul presupposto che la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro richiede un clima imprenditoriale dinamico. La

flessibilità del mercato del lavoro agevolerà la creazione di nuove imprese, lo sviluppo di quelle già esistenti e la promozione di nuove iniziative all'interno delle imprese di grandi dimensioni. Le misure contenute nel presente provvedimento intendono inoltre favorire tutte quelle misure idonee a garantire la creazione di nuove forme di lavoro e l'autoimprenditorialità, e a ripristinare una competizione corretta tra le imprese, oggi falsata dalla presenza di una vasta area di lavoro sommerso;

- la *adattabilità* è il pilastro destinato a incidere maggiormente sugli attuali assetti della organizzazione del lavoro e si propone di agevolare il processo di transizione della nostra economia verso la società della informazione e della conoscenza. I nuovi mercati globali richiedono maggiore flessibilità e un più ampio ventaglio di schemi contrattuali per cogliere appieno le occasioni di lavoro offerte dalle tecnologie della informazione e della comunicazione. Le misure contenute nel presente provvedimento assecondano queste esigenze, garantendo in ogni caso che coloro che lavorano con contratti di tipo flessibile godano di una sicurezza adeguata e di una posizione occupazionale più elevata. Le misure proposte dal Governo consentiranno più occupazione a parità di sviluppo, la distribuzione su più persone degli stessi carichi di lavoro, una più fluida attitudine a utilizzare il lavoro regolare, un sistema produttivo più disponibile nei confronti del lavoro. In questo modo, e cioè investendo sul lavoro, sarà possibile garantire maggiori tutele e stabilità del lavoro;
- Le *pari opportunità* sono il parametro più efficace per comprendere la doppia valenza, non solo economica ma anche sociale, della modernizzazione dei mercati del lavoro. Non solo le donne devono poter lavorare con il trattamento economico e normativo garantito agli uomini, ma anche con uguali responsabilità e opportunità di carriera. Le misure contenute nel presente provvedimento hanno come obiettivo prioritario l'innalzamento del tasso di occupazione delle donne e, in generale, di tutte le categorie di persone a rischio di esclusione sociale. In attuazione del diritto costituzionale al lavoro (art. 4 Cost.) le misure contenute nello schema di decreto si prefiggono di garantire a tutti le medesime opportunità di accesso a una occupazione regolare e di buona qualità. Misure specifiche, e pienamente coerenti con le linee di intervento in ambito comunitario e nei principali Paesi europei, sono previste anche con riferimento ai gruppi di lavoratori svantaggiati e ai lavoratori disabili.

Una legge per la inclusione sociale delle donne

Proprio in relazione al profilo delle pari opportunità, le misure proposte nel presente provvedimento intendono valorizzare, in particolare, l'inserimento o il reinserimento

al lavoro delle donne – e, segnatamente, delle lavoratrici uscite dal lavoro per l'adempimento di compiti familiari e che desiderano rientrarvi – al fine di superare il differenziale tra uomini e donne.

L'adozione di misure che agevolano l'accesso al lavoro a tempo parziale e ad altri contratti a orario modulato rappresenta una importante strategia di azioni positive finalizzate, attraverso la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, alla lotta contro le discriminazioni indirette nei confronti delle donne. L'innovazione contenuta nello schema di decreto legislativo consiste in una nuova configurazione degli assetti normativi del lavoro a tempo parziale, tali da renderne più agevole il ricorso per le lavoratrici anche in assenza di specifiche forme di incentivazione economica. Il nuovo lavoro a tempo parziale dovrà anzi costituire il principale strumento per sostenere il processo di integrazione occupazionale delle lavoratrici.

Il c.d. *gender mainstreaming*, e cioè la integrazione della dimensione di genere, è stato dunque inteso quale principio essenziale ai fini della elaborazione, attuazione e valutazione delle politiche di modernizzazione del mercato del lavoro del nostro Paese. Sarà dunque proprio sul lavoro del lavoro femminile che si potrà misurare – attraverso i numerosi strumenti di monitoraggio messi in campo dal Governo – la efficacia e la effettività della riforma del lavoro a tempo parziale e la introduzione di tipologie a orario modulato o flessibile come il lavoro intermittente e il lavoro ripartito.

Il metodo del dialogo sociale e il ruolo della contrattazione collettiva

Per raggiungere gli obiettivi sopra indicati, che già di per sé – come detto – sono stati il frutto di una fase di intenso dialogo sociale confluita nel Patto per l'Italia, il provvedimento presuppone un ampio e convinto coinvolgimento degli attori sociali a tutti i livelli opportuni. Sarà infatti la contrattazione collettiva nazionale, territoriale e aziendale il principale veicolo di attuazione delle innovazioni proposte dal Governo in materia di mercato del lavoro nel pieno rispetto del collaudato metodo del dialogo sociale.

Ciò è vero, in primo luogo, con riferimento al governo dei processi di *outsourcing* e alle forme contrattuali volte a garantire l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese.

L'ammissibilità della somministrazione di manodopera a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*) è consentita in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo tipizzate, in un numero di casi limitati, dalla legge e, soprattutto dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Anche per la fornitura di lavoro temporaneo (c.d. lavoro interinale) è previsto l'intervento della contrattazione collettiva mediante l'individuazione di limiti percentuali massimi al suo utilizzo, in modo del tutto conforme a quanto avviene oggi in materia di lavoro a termine.

L'agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare, nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto orizzontale, sarà possibile 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. L'agevolazione del ricorso a forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale, nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto verticale e misto, è anch'essa rimessa alla contrattazione collettiva. Il consenso del lavoratore interessato consentirà di pervenire a forme di flessibile utilizzo del lavoro a tempo parziale solo in carenza dei contratti collettivi e comunque a fronte di una maggiorazione retributiva da riconoscere al lavoratore.

Il lavoro intermittente o a chiamata sarà possibile nei casi indicati dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale o territoriale e, solo in via provvisoriamente sostitutiva, in mancanza dei contratti collettivi, per decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Anche per il lavoro a coppia o ripartito è previsto un ampio rinvio alla contrattazione collettiva.

Ma il rinvio alla contrattazione collettiva non si ferma qui e si estende anche alle misure sulla occupabilità. E' prevista, in particolare, la 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, e solo in difetto di accordo determinati con atti delle regioni, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ampio è poi il 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, soprattutto con riferimento al nuovo contratto di apprendistato, e anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni.

Dal quadro qui sommariamente delineato è evidente il ruolo della contrattazione collettiva, non solo nazionale ma anche territoriale e aziendale, nella gestione delle misure di adattabilità, e anche della formazione professionale. I rinvii alla contrattazione collettiva renderanno possibili (più che nel passato) intese locali per l'occupabilità e l'adattabilità, permettendo di coniugare tipologie contrattuali flessibili nuove (lavoro intermittente o a chiamata, staff leasing) o vecchie (interinale, lavoro a tempo parziale) con interventi mirati in formazione. Si tratta di una innovazione importante perché consente di introdurre accordi avanzati e progetti pilota nella modernizzazione del mercato del lavoro, che ovviamente il livello nazionale non può permettersi.

La promozione dello sviluppo delle risorse umane attraverso la collaborazione tra gli attori sociali negli enti bilaterali

Ovviamente i rinvii alla contrattazione collettiva presuppongono un nuovo quadro di relazioni industriali. In questa prospettiva il ruolo degli enti bilaterali, quali sedi negoziali privilegiate per coniugare esigenze di giustizia sociale ed esigenze di

competitività delle imprese, risulta assai valorizzato nell'ambito del decreto attuativo della riforma Biagi. Ed in effetti il fenomeno del bilateralismo nelle relazioni industriali costituisce una delle caratteristiche più interessanti e caratteristiche del sistema italiano, e i cui aspetti innovativi vanno adeguatamente colti e valorizzati.

La bilateralità è un fenomeno particolarmente dinamico in molti settori produttivi e in alcune realtà del Paese. Ed è un fenomeno che il Governo ritiene di dover sostenere con coraggio e lungimiranza, in quanto contribuisce 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.

Già oggi alcune prestazioni a carico del datore di lavoro sono mutualizzate, a maggiore garanzia soprattutto dei lavoratori occupati nelle imprese di minori dimensioni. Il Governo, attraverso le misure contenute nel presente provvedimento, si propone di incentivare lo sviluppo di altre competenze e funzioni, affinché tali enti bilaterali possano definire la sperimentazione di nuove tecniche regolatorie, diverse non solo dalla legge ma anche rispetto alla stessa contrattazione collettiva.

Le aree investite dalla bilateralità saranno, in particolare:

- la strutturazione del mercato del lavoro e anche, in prospettiva, la gestione di prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito;
- la programmazione delle attività formative e la determinazione delle modalità di attuazione della formazione professionale in azienda con particolare riferimento al nuovo contratto di apprendistato;
- la funzione certificatoria dei contratti di lavoro, in vista della prevenzione delle controversie giudiziali sul piano della esatta qualificazione dei contratti di lavoro, nonché dei processi di *outsourcing*, in funzione di un corretto utilizzo dei contratti di somministrazione di lavoro e di appalto.

La logica della bilateralità è espressione di un modello di relazioni industriali di tipo collaborativo e cooperativo utile per lo sviluppo del Paese e per la promozione – a sostegno dei provvedimenti contenuti nel presente schema di decreto legislativo – di una occupazione regolare e di qualità. 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

Nuove e migliori tutele per tutti: superare la logica del lavoro precario e irregolare

Le misure contenute nel presente decreto estendono le tutele a favore di una più ampia platea di soggetti: quelle persone oggi intrappolate nelle finte collaborazioni coordinate e continuative e in una economia sommersa che si presenta con dimensioni addirittura due/tre volte superiori a quella che si registra nei altri Paesi europei e industrializzati. Obiettivo del presente provvedimento è, infatti, quello di contrastare la destrutturazione strisciante e la precarizzazione del mercato del lavoro che sono oggi il dato caratterizzante della realtà fattuale del lavoro nel nostro Paese.

a) le tutele sul mercato

In primo luogo il presente provvedimento, nell'ottica di estendere le tutele dal solo rapporto di lavoro al mercato, presenta un insieme organico di misure volte ad assistere chi cerca un lavoro, potenziando la rete dei servizi pubblici e privati.

Nonostante varie riforme, il collocamento pubblico stenta ancora a modernizzarsi. I centri per l'impiego controllano attualmente poco più del 4 per cento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mentre in molte aree del Paese la qualità dei servizi è ancora troppo bassa, ben al di sotto degli standard europei. Se si eccettuano le agenzie di lavoro interinale, i privati autorizzati sono oggi di fatto esclusi dall'incontro tra domanda e offerta di lavoro mentre dilagano gli intermediari privi di una vera e propria organizzazione imprenditoriale, i cosiddetti "caporali", abili a intercettare le molteplici occasioni di occupazione disperse nel mercato del lavoro.

Obiettivo delle misure contemplate nel presente provvedimento è quello di costruire un vero mercato del lavoro: un mercato aperto e trasparente. Lo schema di decreto si regge su una normativa semplice e snella, che si integra con la recente riforma del collocamento pubblico (decreto n. 297/2002) e che mira a portare a compimento il processo di razionalizzazione di quella che oggi è una giungla burocratica fatta di autorizzazioni ed accreditamenti. Ogni persona in cerca di una prima occupazione o di un nuovo lavoro deve sapere che non verrà abbandonata a se stessa e che i nuovi servizi per l'impiego sono in grado di fornire un sostegno migliore e più solido delle sole reti amicali e familiari.

L'intervento dei privati nel mercato del lavoro viene ricondotto a un impianto autorizzatorio unitario, graduato secondo il tipo di attività svolte, mentre il nuovo sistema del collocamento pubblico, messo a regime lo scorso dicembre (D.lgs. 297/2002), costituirà la spina dorsale di un moderno mercato del lavoro accessibile a tutti in condizioni di pari opportunità. La semplificazione delle procedure di collocamento, e l'apertura regolata agli operatori privati, consentirà il potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione e la massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempla la cooperazione e la competizione tra operatori pubblici e altri operatori, pubblici, privati o convenzionati, accreditati dalle Regioni.

Attraverso questa regolazione più semplice ed efficace sarà possibile, peraltro, un più deciso contrasto di tutte le forme di abusivismo. La competizione con gli operatori privati aiuterà a migliorare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego e, anche, a definire forme virtuose di cooperazione a tutto vantaggio dei soggetti in cerca di una occupazione e, segnatamente, dei gruppi di lavoratori svantaggiati e dei disabili.

L'effettività del diritto costituzionale al lavoro sarà agevolata dalla messa a punto di un sistema aperto e trasparente di incontro *domanda-offerta*, la c.d. borsa continua nazionale del lavoro, dentro il quale cittadini, lavoratori, disoccupati e imprese possono decidere, se vogliono, di incontrarsi in modo diretto e dove i servizi di intermediazione sono liberamente scelti da essi e non imposti dal modello. Il grado di riservatezza delle informazioni da immettere nel sistema sarà dunque determinato dalla libera decisione dell'utente che accede al sistema stesso. Nella borsa continua nazionale del lavoro, in linea con quanto definito dall'accordo del 11 luglio 2002 tra Stato e Regioni, il compito del livello nazionale sarà quello di contribuire alla definizione degli standard in accordo con le Regioni e di garantire realmente, e non in teoria, l'integrazione dei sistemi. Tale ambito nazionale contribuirà a definire e garantire il rispetto di determinati standard informativi univoci, garantendo sia l'intercomunicazione delle informazioni rilasciate da cittadini ed imprese, nel rispetto delle indicazioni da questi fornite, sia il pieno utilizzo delle informazioni di fonte amministrativa – discendenti dalle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro, dalle informazioni detenute dagli Enti previdenziali e dalle verifiche poste in essere dai servizi pubblici per l'impiego – rilevanti al fine di certificare il diritto a determinati benefici normativi o previdenziali in sede di assunzione.

La messa a punto di una borsa continua nazionale del lavoro consentirà di intercettare le dinamiche reali del mercato del lavoro e fornire strumenti di intervento per realizzare politiche attive (emersione, supporto alle fasce deboli, ecc.) localizzate. Questa rete sarà essenziale anche per la riforma dei sussidi ai disoccupati che si collegheranno più strettamente ai servizi di orientamento e di formazione.

b) nuove e maggiori tutele rispetto alla realtà fattuale

Rendere trasparente il mercato del lavoro non vuole affatto dire deregolamentare. Significa piuttosto creare regole semplici ed effettivamente esigibili. Gli attuali drastici divieti, risalenti agli anni Sessanta e relativi all'intervento degli operatori privati nelle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, sono una delle principali cause del dilagare di forme parassitarie e fraudolente di intermediazione nei rapporti di lavoro. I processi di fornitura e appalto lavoro (cosiddette esternalizzazioni) si realizzano oggi in un quadro sostanzialmente privo di regole, dove l'abusivismo è la regola, con grave pregiudizio per i diritti dei prestatori di lavoro.

Alla luce dei rilevanti processi di riorganizzazione aziendale e di ristrutturazione, le imprese italiane devono per contro poter competere con le imprese degli altri Paesi sulla base di normative analoghe, fermi restando naturalmente il rispetto dei diritti

dei lavoratori coinvolti dai processi di esternalizzazione, secondo quanto stabilito a livello comunitario, e la necessità di evitare pratiche fraudolente.

Le misure contenute nel presente provvedimento mantengono, a tutela dei lavoratori, una chiara ispirazione antifraudolenta. Rimane confermato, in particolare, l'obiettivo indicato dalla delega di vietare ipotesi di intermediazione o interposizione nei rapporti di lavoro volte a ledere i diritti dei lavoratori. Ciò su cui incide è invece la soppressione di tutte quelle norme obsolete, proprie di un sistema di produzione e organizzazione del lavoro oggi superato, finalizzate esclusivamente all'obiettivo di irrigidire in sé e per sé l'uso della manodopera, anche là dove non esistano istanze di tutela del lavoro.

Ciò consentirà di fornire una regolamentazione efficiente dei processi di appalto di manodopera ed esternalizzazione del lavoro, a tutela dei lavoratori coinvolti in questi processi. E consentirà anche l'introduzione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro come il cosiddetto *leasing* di manodopera: una tecnica innovativa di gestione del personale imperniata su rapporti con agenzie specializzate – e debitamente autorizzate - nella fornitura a carattere continuativo e a tempo indeterminato (e non a termine, come nel lavoro interinale) di parte della forza-lavoro di cui l'azienda ha bisogno per alimentare il processo produttivo. Agenzie, è bene precisare, che opererebbero in forme sicuramente più trasparenti e con maggiori tutele, di legge e di contratto collettivo, di quanto non accada oggi per effetto di vincoli soffocanti. Anche rispetto ai processi di esternalizzazione del lavoro le misure contenute nel presente provvedimento consentiranno, dunque, di avviare un percorso di riforma complessiva della materia, di modo che le istanze di tutela del lavoro non solo saranno mantenute ma anzi verranno rafforzate, sul piano della effettività, rispetto a forme di speculazione parassitaria sul lavoro altrui.

c) investire sulle persone attraverso interventi formativi

Altro profilo su cui il provvedimento interviene in chiave di rafforzamento delle tutele del lavoro è quello della formazione.

Senza adeguati interventi in formazione e in istruzione la flessibilità rischia di tradursi in precarietà ed emarginazione sociale. Obiettivo del Governo è perseguire una strategia di formazione lungo tutto l'arco della vita, secondo quanto indicato dalla già ricordata «*Strategia Europea per la occupazione*».

In questa prospettiva, una prima area di intervento è rappresentata dalla revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nel rispetto dei principi e delle regole della Unione europea in materia di aiuti di Stato alla occupazione.

Due sono gli strumenti privilegiati dal provvedimento:

- Il contratto di apprendistato, anche nella prospettiva di una formazione in alternanza, che raccordi opportunamente i sistemi della istruzione e della formazione professionale;

- il nuovo contratto di formazione e lavoro, che si chiamerà ora contratto di inserimento, e che viene reso compatibile con la normativa comunitaria in materia di incentivi alla occupazione, in modo tale da disporre di una tipologia contrattuale che agevoli effettivamente, anche mediante la definizione di uno specifico progetto individuale, il reinserimento di quanti siano stati espulsi nell'ambito di processi di riorganizzazione produttiva. Per questo tipo di contratto gli incentivi troveranno applicazione solo per i lavoratori svantaggiati.

In questa materia il Governo si è peraltro limitato a delineare un quadro generale, in modo da consentire alle parti sociali ed alle Regioni di intervenire, anche al fine di realizzare meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti, soprattutto in relazione all'impatto sui livelli di occupazione femminile e sul tasso di occupazione in generale. Sarà poi la contrattazione collettiva a determinare le modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda, contemperando le potenzialità di questa tecnica con quella *off the job*. Vengono pertanto rimossi i limiti di legge a riguardo lasciando le parti sociali del tutto libere di concordare le predette modalità, anche all'interno degli enti bilaterali.

Promuovere investimenti e maggiore occupazione agevolando la riorganizzazione delle imprese e governando i processi di outsourcing

Il mercato e l'organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con crescente velocità: non altrettanto avviene per la regolazione dei rapporti di lavoro. In Europa stiamo vivendo una trasformazione epocale che in altri continenti (America, Asia, Oceania) conosce stadi di sviluppo più avanzati, almeno in alcuni Paesi, cioè il passaggio definitivo dalla "vecchia" alla "nuova" economia, la transizione tra un sistema economico "industrialista" ad uno nuovo fondato sulle "conoscenze".

Il sistema regolativo dei rapporti di lavoro ancor oggi utilizzato in Italia non è più in grado di cogliere – e governare – la trasformazione in atto. Le parti sociali devono trovare le convergenze per coltivare una nuova progettualità nella gestione delle risorse umane e dei rapporti collettivi di lavoro, modernizzando il sistema delle regole che dovrà diventare sempre più concordato e meno indotto dall'attore pubblico. In questa prospettiva appare essenziale modernizzare il quadro degli strumenti giuridici che presidiano il governo dei processi di outsourcing, incentivando forme di innovazione e di riorganizzazione delle imprese capaci di provocare ricadute sul piano della competitività e, di conseguenza, anche sul piano occupazionale.

La positiva sperimentazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo consente ora di ripensare criticamente l'impianto complessivo della legge n. 1369/1960 che vieta la somministrazione di lavoro altrui come disposizione di carattere generale e tendenzialmente onnicomprensiva. Questa normativa, come noto, non solo ha per lungo tempo vietato l'introduzione nel nostro ordinamento del

lavoro temporaneo tramite agenzia, ma ha altresì alimentato fenomeni anomali di esternalizzazione del lavoro che incidono pesantemente sia sulla correttezza della competizione fra le imprese sia sulle dimensioni delle aziende stesse che compongono il tessuto produttivo del nostro Paese.

Buona parte dei precetti contenuti nella legge n. 1369/1960 appaiono superati, almeno nella loro persistente perentorietà, dall'evoluzione dei rapporti di produzione e di circolazione della ricchezza al punto da indurre spesso le imprese a "saltarli" completamente: non tanto in ragione di finalità fraudolente o di elusione dei diritti inderogabili del lavoro, quanto soprattutto per l'incompatibilità del dato legale in essa contenuto con le logiche della nuova economia. Le attuali forme di organizzazione del lavoro, soprattutto nel terziario, presuppongono ipotesi di somministrazione di lavoro (si pensi, solo per fare un esempio, alla pratica del c.d. *body rental* nell'ambito della consulenza informatica) che nulla hanno a che vedere con le ipotesi di speculazione parassitaria sul lavoro a cui si riferiva il legislatore all'inizio degli anni Sessanta.

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

Le norme contenute nel presente provvedimento riflettono un percorso di riforma complessiva della materia, finalizzato a fare in modo che le istanze di tutela del lavoro, che devono essere mantenute rispetto a forme di speculazione parassitaria sul lavoro altrui, non pregiudichino la modernizzazione dei cicli produttivi e distributivi indotta dalle nuove tecnologie. Le misure predisposte dal Governo consentiranno uno sviluppo adeguato, e in una cornice giuridica rispondente alle logiche della nuova economia, delle attività di *facility management* e della logistica in modo da consentire al sistema delle imprese di beneficiare delle logiche di rete e degli investimenti in capitale digitale e tecnologia. Questo comporterà una estensione delle tutele e non una regressione, in quanto consentirà di arginare il fenomeno degli appalti abusivi e delle esternalizzazioni finalizzate alla sola riduzione del costo del lavoro.

Orario modulati e flessibili per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro

Per quanto riguarda il lavoro a tempo parziale, è bene ricordare come questa tipologia contrattuale, largamente valorizzata dal legislatore comunitario, venga ancora utilizzata in una misura ridotta rispetto agli altri paesi comunitari. In Europa viene usato il *part-time* meno che in Italia solo in Spagna e Grecia, Paesi ai quali ci accomuna anche una quota ridottissima (meno dell'8 per cento) di lavoratori anziani (fra i 55 e i 64 anni) occupati con questa forma contrattuale, così da poter favorire l'ingresso di giovani nel mercato del lavoro, uscendone loro stessi con gradualità.

L'esperienza degli altri Paesi è assai significativa quanto soprattutto alle tecniche incentivanti utilizzate per incoraggiare la stipulazione di contratti a tempo parziale. La Francia, al pari dell'Italia, rappresenta un caso dove gli incentivi di natura contributiva sono di fatto vanificati nella loro finalità promozionale a causa di una disciplina legislativa e regolamentare del tutto disincentivante. Anche in Spagna ci si è resi conto dell'insufficienza di incentivi economici non collegati a quelli di natura normativa e con la riforma del 2001 sono stati significativamente ampliati gli spazi di ricorso al lavoro supplementare, flessibilizzando anche la distribuzione dell'orario concordato.

Inutili appesantimenti burocratici mortificano l'autonomia individuale delle parti e il ruolo della contrattazione collettiva nella gestione di uno strumento contrattuale che, negli altri Paesi, ha mostrato di poter fornire occasioni di lavoro, non precarie ma adattabili, a persone altrimenti escluse dal mercato del lavoro regolare. Soprattutto i vincoli legislativamente imposti alla introduzione di *clausole flessibili*, rispetto alla collocazione temporale della prestazione lavorativa ad orario ridotto e alla sua estensione nel tempo, comprimono ingiustificatamente la autonomia delle parti sociali e quella dei soggetti titolari dei rapporti di lavoro, trattati con ingiustificata subalterità dal legislatore. Le misure contenute nel presente provvedimento, restituendo alla contrattazione collettiva e alle pattuizioni individuali piena operatività, mirano a fornire ai lavoratori e soprattutto alle lavoratrici uno strumento contrattuale di qualità, quale alternativa alle attuali collaborazioni occasionali e alle collaborazioni coordinate e continuative prive di tutele adeguate.

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

Il lavoro intermittente e il lavoro a coppia o ripartito

La finalità di incremento occupazionale e, al tempo stesso, di regolarizzazione, ha indotto il Governo a riordinare le multiformi tipologie contrattuali oggi esistenti, chiarendo la loro funzione e a regolarne di nuove, quali il lavoro intermittente o a chiamata, il lavoro accessorio e il ripartito.

Lo schema di decreto introduce per la prima volta nel nostro Paese il *lavoro intermittente* (altrimenti detto *a chiamata*), nella duplice versione con o senza l'obbligo di corrispondere una indennità di disponibilità a seconda della scelta del lavoratore di vincolarsi o meno in tal senso, anche al fine di regolarizzare le prassi esistenti di lavoro non dichiarato o comunque non regolare (il fenomeno del "lavoro a fattura", con l'emissione di semplici note o fatture a titolo di lavoro autonomo da parte di soggetti a cui è in realtà richiesta una prestazione lavorativa intermittente come dipendenti). Si tratta di prassi che non solo ledono i diritti dei prestatori di lavoro, ma che risultano distorsive della stessa competizione corretta tra imprese e che, in definitiva, contrastano con un'impostazione volta a modernizzare le regole del nostro mercato del lavoro.

Al Governo è apparso opportuno un intervento legislativo che consentisse di inquadrare questo fenomeno non tanto come sottospecie del *part-time*, bensì come ideale sviluppo del lavoro intermittente tramite agenzia (c.d. lavoro interinale), da inquadrarsi nello schema del lavoro dipendente. La versione più persuasiva, offerta dalla esperienza di altri Paesi, è senz'altro quella olandese che imposta appunto il lavoro intermittente o a chiamata come una forma contrattuale che a fronte della disponibilità del prestatore a rendersi disponibile alla prestazione, prevede la corresponsione a carico del datore di lavoro di una «indennità di disponibilità», similmente a quanto accade nell'ipotesi di lavoro interinale.

Il provvedimento prefigura anche la sperimentazione del lavoro accessorio (soprattutto nel campo dell'assistenza alla persona, venendo incontro alla necessità di moltissime famiglie di regolarizzare la cura dei bambini e degli anziani, semplificando al massimo le modalità di gestione del rapporto di lavoro) ed anche del lavoro ripartito o a coppia (inducendo anche in questo caso una logica di solidarietà, soprattutto fra le lavoratrici, che consenta un miglioramento della qualità di vita personale e familiare).

Fine dell'abuso delle collaborazioni coordinate e continuative

Altro profilo centrale del provvedimento è la riforma delle collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co.). Queste forme non regolate e atipiche di lavoro sono aumentate soprattutto negli anni Novanta e hanno rappresentato un modo con cui la realtà ha individuato nelle pieghe della legge le strade per superare rigidità e insufficienze delle regole del lavoro.

Le misure contenute nel presente provvedimento superano la farisaica accettazione di questa pratica elusiva e riconducono le attuali co.co.co. o al lavoro subordinato o

al lavoro a progetto, forma di lavoro autonomo che non può dare luogo alle facili elusioni riscontrate pena la trasformazione in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Dovranno essere ricondotti a questa tipologia i rapporti in base ai quali il lavoratore assume stabilmente, senza vincolo di subordinazione, l'incarico di eseguire un progetto o un programma di lavoro, o una fase di esso. Egli deve concordare direttamente con il committente modalità di esecuzione, durata, criteri e tempi di corresponsione del compenso, ma è libero gestire in piena autonomia i modi con cui raggiungere il risultato oggetto del contratto. Si tratta quindi di una forma propria di lavoro autonomo alla quale il Governo intende applicare entro l'anno una aliquota contributiva più coerente. Si allargano così le tutele per i lavoratori e le certezze per le imprese, evitando il facile aggiramento dei costi del lavoro subordinato. A presidio della dignità e della sicurezza del collaboratore, vengono stabilite alcune tutele fondamentali con particolare riferimento a maternità, malattia e infortunio, nonché alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

In estrema sintesi, si tratta di conferire riconoscimento giuridico ad una tendenza che si è rivelata visibile con il passare degli anni, soprattutto in ragione della terziarizzazione dell'economia, quella appunto di *lavorare a progetto*. Si rintracciano sovente caratteristiche di coordinamento e continuità nella prestazione, ma pur sempre in un ambiente di autonomia organizzativa, circostanze che reclamano una apposita configurazione. Il che non significa affatto propendere per un intervento legislativo "pesante": al contrario, la regolarizzazione di questa forma contrattuale è finalizzata ad assicurare il conveniente esercizio della autonomia contrattuale delle parti. Ancorché si richieda la forma scritta, il compenso corrisposto dovrà essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, tenendo conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni analoghe nel luogo di esecuzione del rapporto.

Ai fini di aggirare pratiche elusive il lavoro a progetto si differenzierà non solo dal lavoro dipendente ma anche rispetto ai rapporti di lavoro meramente occasionali, intendendosi per tali i rapporti di durata complessiva non superiore a 30 giorni nel corso dell'anno solare, salvo che il compenso complessivo per lo svolgimento della prestazione non sia superiore a 5.000 euro. Analogamente, le associazioni in partecipazione saranno oggetto di una disciplina più puntuale, inclusa la loro assoggettabilità ad una contribuzione obbligatoria di pari aliquota.

Nuove tutele sul mercato: la certificazione dei rapporti di lavoro

Al fine di sostenere la diffusione delle nuove tipologie contrattuali, in un quadro di tutele certe ed effettive del lavoratore, il provvedimento prevede infine la messa a regime di una procedura di certificazione dei rapporti di lavoro.

Tale sistema, del tutto innovativo per l'esperienza italiana, prevede su base volontaria un meccanismo di certificazione dei rapporti di lavoro e si basa su analoghe esperienze presenti in altri Paesi europei. Esso è volto a ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro garantendo maggiore

certezza alle qualificazioni convenzionali, purché avvenute nell'ambito di enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e prestatori di lavoro dei lavoratori comparativamente rappresentative, ovvero ad opera della Direzione provinciale del lavoro o delle Università.

Il meccanismo di certificazione non potrà certamente impedire al prestatore di ricorrere al giudice per contestare la qualificazione del rapporto in relazione a modalità esecutive della prestazione che eventualmente si discostino rispetto allo schema contrattuale convenuto. Tuttavia, in caso di controversia sulla esatta qualificazione del rapporto di lavoro posto in essere, l'autorità giudiziaria competente dovrà tener conto anche del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione. Si tratta dunque di un meccanismo finalizzato a dare alle parti ausilio nella più precisa definizione del testo contrattuale, potendo contare sul supporto fornito dall'ente bilaterale o dalla stessa Direzione provinciale del lavoro anche a mezzo di codici di comportamento, linee-guida, realizzate in una logica di assistenza per favorire la regolarizzazione dei rapporti.

La procedura di certificazione dei rapporti di lavoro, lungi dal costituire un intervento legislativo di mera assistenza ai singoli lavoratori nelle fasi preliminari alla stipulazione del contratto di lavoro, dovrebbe contribuire a circoscrivere l'incertezza delle controversie, che in genere sorgono a conclusione della esperienza di lavoro, in merito alla qualificazione dei rapporti di lavoro, e con ciò a stemperare il divario – da sempre presente, ma oggi aggravato in ragione della varietà e complessità dei modi di lavorare – tra logiche giuridiche e logiche organizzativo-produttivistiche.

Il meccanismo della certificazione si ispira, in altre parole, a 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.

I vantaggi della riforma sotto il profilo della finanza pubblica

Il decreto nel suo complesso non solo non pone problemi di copertura per maggiori oneri, ma 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 e, in particolare, 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 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
- una misura volta a contenere le collaborazioni meramente occasionali che sono esenti da contribuzione. E' infatti stabilito che ogni attività lavorativa che si protragga per più di 30 giorni 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
- misure di politica attiva e di workfare a favore di percettori di indennità varie condizionando la percezione della indennità all'accettazione di una occupazione. Tre rifiuti consecutivi faranno venire meno il diritto a percepire l'indennità

Nel caso di lavoro interinale e staff leasing viene istituito un fondo per la formazione e l'integrazione del reddito alimentato da un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti per l'esercizio di attività di somministrazione. Viene mantenuto l'attuale regime contributivo per il lavoro interinale ma viene estesa la platea dei soggetti che entreranno in questo mercato in quanto la disciplina viene estesa (allo staff leasing, nonché a edilizia e ad agricoltura) e alleggerita in funzione di contrasto con appalti fittizi e lavori in nero

Il decreto amplia la 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

Il monitoraggio statistico avverrà a costo zero, utilizzando i canali informativi e di valutazione oggi già esistenti a livello nazionale, regionale, locale

Viene poi introdotta una norma di chiusura con finalità antielusiva degli obblighi contributivi. soprattutto nel caso delle associazioni in partecipazione

Anche il ridisegno parziale degli incentivi ai contratti a causa mista determina un saldo certamente positivo data la evidente contrazione complessiva della platea dei beneficiari.

Viene infatti meno il contratto di formazione e lavoro e in suo luogo viene introdotto il contratto di inserimento. Gli incentivi dei cfl vengono trasferiti ad 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 lavoratori svantaggiati definiti alla stregua del regolamento UE 2204/2002. Si tratta di gruppi di lavoratori assai poco appetibili sul mercato del lavoro rispetto agli attuali beneficiari dei contratti di formazione e lavoro

Viene inoltre ridotta la durata del contratto: dai 24 mesi del cfl si passa ai 18 mesi, non rinnovabili, del contratto di inserimento

Infine, Il caso di gravi inadempienze nella realizzazione del progetto individuale di inserimento il datore di lavoro sarà tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

Oggi il contratto di apprendistato si applica ai soggetti dai 16 a 24 anni, estensibili fino a 26 per le aree di declino industriale o di ritardato sviluppo secondo i parametri indicati dagli obiettivi 1 e 2 del Regolamento del Consiglio del 20 luglio 1993 n. 2081/1993/CE e successive modifiche. Vero è tuttavia che l'apprendistato è rivolto già oggi a soggetti tra i 16 e i 29 anni nel settore dell'artigianato che è il settore il cui l'apprendistato trova maggiore diffusione

Viene quindi solo in questo caso limitatamente ampliata la platea dei soggetti che possono stipulare contratti di apprendistato estendendola – per la fascia tra i 24/26 e i 29 anni) dall'artigianato a tutti i settori.

Questo limitato maggiore onere trova ampia compensazione nelle economie derivanti dai nuovi contratti di inserimento e, più in generale, dal complesso delle disposizioni del presente decreto.