

la "Legge Biagi" per il lavoro

capire la riforma

la "Legge Biagi" per il lavoro

capire la riforma



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali



la "Legge Biagi" per il lavoro

capire la riforma

Pubblicazione a cura del

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali



la "Legge Biagi" per il lavoro

capire la riforma

***“Riformare il mercato del lavoro
è la condizione per conseguire l’obiettivo
di aumentare l’occupazione,
accrescendone la qualità”***

Marco Biagi

Sommario

<i>Presentazione Una riforma per la persona e per l'impresa</i>	<i>5</i>
<i>1. Riformare il lavoro in Italia secondo le migliori esperienze in Europa</i>	<i>9</i>
<i>2. Assistere chi offre o cerca lavoro con una rete di servizi pubblici e privati ...</i>	<i>11</i>
<i>3. Regolare la realtà sregolata della fornitura di lavoro</i>	<i>12</i>
<i>4. Coniugare lavoro e formazione lungo tutto l'arco della vita</i>	<i>13</i>
<i>5. Rendere accessibile alle lavoratrici e ai lavoratori nonché utile alle imprese il lavoro a tempo parziale</i>	<i>14</i>
<i>6. Introdurre nuovi contratti per portare nel mercato regolare le occasioni di lavoro disperse</i>	<i>15</i>
<i>7. Rappresentare con regole semplici i nuovi modi di lavorare: il lavoro a progetto</i>	<i>17</i>
<i>8. Dare certezza ai contratti di lavoro con la certificazione volontaria</i>	<i>18</i>
<i>9. Coordinare le attività di vigilanza per sanzionare e soprattutto prevenire le irregolarità</i>	<i>18</i>
<i>10. Promuovere il continuo sviluppo delle risorse umane attraverso la collaborazione organizzata tra i rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori</i>	<i>19</i>

Presentazione

Una riforma per la persona e per l'impresa

Le caratteristiche del mercato del lavoro italiano sono ben note non solo agli studiosi e ai tecnici, ma prima di tutto proprio alle persone che cercano un lavoro. Quanti genitori assistono impotenti alle mille peripezie che devono affrontare i nostri ragazzi per trovare un lavoro degno di questo nome? Quanti lavoretti in nero e in grigio, quanti sacrifici non premiati e quante porte chiuse prima di ottenere una occupazione regolare e di buona qualità? Quante persone, perso un lavoro che credevano garantito a vita dalle leggi dello Stato, faticano a trovare una nuova occupazione e rischiano, in un numero sempre maggiore di casi senza ancora aver superato la soglia dei cinquant'anni, di non trovare mai più una occupazione stabile? E quante donne si trovano oggi nella condizione di dover scegliere tra lavoro e famiglia, solo perché le regole del mercato del lavoro non prevedono strumenti per conciliare carriera professionale e cura dei figli e/o dei familiari anziani o disabili?

L'Europa ci ricorda in continuazione che il nostro è uno dei peggiori mercati del lavoro, e ci invita a intraprendere le riforme necessarie per avvicinarci alla realtà degli altri Paesi. I dati che ci forniscono gli esperti parlano chiaro e non possono che creare allarme. Dati che ci collocano in una posizione di svantaggio nella competizione internazionale, e che ci hanno indotto a intraprendere con convinzione e coraggio la strada del cambiamento.

E' stata una persona speciale come il prof. Marco Biagi, vittima di un vile attentato terroristico quasi un anno fa, ad ammonirci che, dinanzi a questo inquietante scenario, "è responsabilità di qualunque Governo adottare misure appropriate, anche a costo di impopolarità"¹. Ed è stato sempre il prof. Marco Biagi a convincerci che "riformare il mercato del lavoro è la condizione per conseguire l'obiettivo di aumentare l'occupazione, accrescendone la qualità"².

Oggi il Parlamento ha finalmente approvato una legge importante per la riforma del mercato del lavoro. Una legge che, giustamente, ha il suo nome, perché era stata disegnata da Marco Biagi in ogni sua riga e il suo ruolo, nel lavoro di questo Governo sul versante delle politiche per

¹ Biagi, *Tutti i rischi di una protezione a senso unico*, in *Il Sole-24 Ore*, 20 febbraio 2002.

² Biagi, *Ridurre le regole fa bene al lavoro*, in *Il Sole-24 Ore*, 13 febbraio 2002.

l'occupazione regolare e di qualità, è stato sempre persuasivo e determinante, già a partire dalla presentazione del Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001.

Nel luglio dello scorso anno, dopo una fase di forti tensioni sociali causate dalle ingenerose e infondate polemiche sulla proposta di modifica sperimentale dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, il Governo e ben trentanove organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno sottoscritto un patto – denominato "Patto per l'Italia" – in cui si accoglie senza esitazioni la sfida della modernizzazione e del cambiamento, convenendo di pervenire a una rapida approvazione del disegno di riforma del mercato del lavoro lasciatici in eredità dal "Professore".

La sfida è stata particolarmente impegnativa: si trattava di porre le premesse per dare un nuovo ordine alla vecchia architettura dei rapporti sociali legati al mondo del lavoro. Ma era una sfida irrinunciabile. Solo le riforme – le riforme di qualità, come quella che è stata approvata ora dal Parlamento – possono infatti prevenire i rischi di destrutturazione e deregolazione strisciante del nostro mercato del lavoro e governare l'impetuoso mutamento in atto nei rapporti economici e sociali.

Approvata la "legge Biagi" il Governo si impegna ora a dare rapida e concreta attuazione ai principi e alle linee riformatrici in essa contenuti.

Una situazione economica internazionale certo non favorevole e i gravi problemi del nostro mercato del lavoro ci indicano che il percorso da compiere per avvicinarci agli altri Paesi europei è ancora molto lungo e tortuoso. Ma oggi, proprio grazie agli strumenti contenuti nella "legge Biagi", possiamo guardare al futuro con ottimismo. Quello stesso ottimismo con cui il nostro "Professore" ha tracciato le linee di riforma per affrontare le sfide dei moderni mercati del lavoro, convincendoci che, paradossalmente, sono proprio le inquietanti stime del lavoro nero e irregolare presenti nel nostro Paese a dimostrare come non sia tanto il lavoro a mancare. Quello che sino a oggi mancava erano piuttosto regole e schemi giuridici in grado di interpretare forme e manifestazioni dei moderni modi di lavorare. Schemi e regole flessibili e adattabili, tali in ogni caso da consentire l'emersione del lavoro nero e una più equa ripartizione delle tutele del lavoro a favore di tutti coloro che si affacciano sul mercato del lavoro.

La riforma Biagi contempla un insieme di interventi coerenti con l'obiettivo di adattamento del quadro giuridico di riferimento. Interventi volti soprattutto alla 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 alla organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro.

Coerentemente a uno sforzo di trasparenza e chiarezza, che ha sempre contraddistinto l'impegno del Governo sul mercato del lavoro a partire dalla presentazione del Libro Bianco solo pochi mesi dopo il suo insediamento, intendiamo ora, anche grazie alla pubblicazione di questo opuscolo, affidare direttamente al giudizio dei cittadini la valutazione della bontà delle riforme intraprese con la "legge Biagi". Siamo altrettanto certi che, al di là di ogni ulteriore parola, saranno le nuove opportunità di impiego e di occupazione regolare messe in moto dal processo di riforma approvato oggi dal Parlamento a dimostrare l'enorme importanza del lavoro sin qui fatto e a tributare il giusto riconoscimento al lavoro e all'impegno progettuale del prof. Marco Biagi.

Roberto Maroni

SCHEDA. il mercato del lavoro italiano

- *in Italia lavora regolarmente solo un cittadino su due tra 15 e 65 anni. Il tasso di occupazione non supera infatti la soglia del 55,4 per cento ed è il più basso d'Europa. Ciò significa che solo un cittadino su due paga il sistema previdenziale. La media europea 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 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 dodici mesi senza lavoro o formazione) sono tra i più alti d'Europa;*
- *contratti di lavoro di buona qualità, 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, per fare un solo esempio, 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 cinque milioni di posizioni lavorative.*
- *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).*

1. Riformare il lavoro in Italia secondo le migliori esperienze in Europa

Con la "legge Biagi" il Parlamento autorizza il Governo a emanare, nell'arco dei prossimi anni, alcuni decreti legislativi contenenti misure di particolare rilevanza e priorità per riformare in tempi rapidi e certi il nostro mercato del lavoro.

Gli obiettivi di questa riforma sono stati chiaramente indicati dal Governo già nel «*Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*» (ottobre 2001) e, successivamente, sono stati condivisi dalle trentanove organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie del «*Patto per l'Italia*» (luglio 2002).

Tali obiettivi si ispirano alle indicazioni delineate a livello comunitario, nell'ambito della cosiddetta *Strategia Europea per l'occupazione*, e riguardano:

- 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;
- l'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;
- l'introduzione di nuove tipologie di contratto utili ad adattare l'organizzazione del lavoro ai mutamenti dell'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;

- l'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.

SCHEDA. *Occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità sono i quattro pilastri su cui si basa la cosiddetta Strategia Europea per l'occupazione e sono anche le parole chiave con cui leggere la "riforma Biagi".*

- *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, nonché le misure volte a innalzare la qualità del lavoro soprattutto mediante interventi in formazione e istruzione;*
- *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. La riforma Biagi intende favorire tutte le misure idonee a garantire la creazione di nuove forme di lavoro, incluse le collaborazioni coordinate e continuative 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. La "legge Biagi" asseconda 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 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 di riforma contenute nella "legge Biagi" 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 nella legge si prefiggono di garantire a tutti le medesime opportunità di accesso a una occupazione regolare e di buona qualità.*

2. Assistere chi offre o cerca lavoro con una rete di servizi pubblici e privati

Il collocamento pubblico stenta 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 del Governo è costruire con le Regioni e le Province un vero mercato del lavoro, aperto e trasparente. La delega consentirà di pervenire in tempi rapidi a una normativa unica, semplice e snella, e di 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 verrà ricondotto ad 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 consentiranno 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 strutture pubbliche, convenzionate e private. Una regolazione più semplice ed efficace consentirà, 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.

Un Paese moderno deve poter contare su un efficace collocamento pubblico (servizi per l'impiego in una logica "a rete", dando vita ad una "borsa continua del lavoro", con informazioni in tempo reale sulle opportunità offerte dal mercato). Ma deve poter contare anche su un ruolo attivo dei privati.

Il Governo si propone in sostanza un ampliamento della attuale disciplina del lavoro interinale, superando così anche l'anacronistico vincolo dell'oggetto sociale esclusivo, sia per le società di lavoro temporaneo, sia per quelle agenzie di collocamento privato che la legislazione più recente aveva introdotto, caricandole però di eccessivi vincoli che ne hanno pregiudicato l'espansione.

3. Regolare la realtà sregolata della fornitura di lavoro

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 di manodopera e di appalto di servizi (le cosiddette esternalizzazioni) si realizzano oggi in un quadro di regole obsolete e poco chiare che danno luogo a fenomeni di abusivismo o di incertezza interpretativa, con grave pregiudizio per i diritti dei lavoratori.

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.

La delega prevista nella "legge Biagi" mantiene una ispirazione antifraudolenta. Rimane dunque confermato l'obiettivo 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. 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 la nuova legge consentirà, dunque, di avviare un percorso di riforma complessiva della materia, di modo che le istanze di tutela del lavoro, che devono essere mantenute e anzi rafforzate rispetto a forme di speculazione parassitaria sul lavoro altrui, non pregiudichino la modernizzazione dei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro.

4. Coniugare lavoro e formazione lungo tutto l'arco della vita

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 l'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 dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato all'occupazione.

Tre sono gli strumenti privilegiati dal legislatore:

- 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, reso compatibile con la normativa comunitaria, in modo tale da disporre di una tipologia contrattuale che agevoli anche il reinserimento di quanti siano stati espulsi nell'ambito di processi di riorganizzazione produttiva;

- il tirocinio di orientamento e con finalità formative, che è destinato a diventare, anche alla luce della riforma, lo strumento preferenziale di inserimento al lavoro. E' utile a quest'ultimo proposito ricordare la preferenza di cui il tirocinante beneficia allorché viene assunto con un contratto a termine ai sensi della disciplina recentemente introdotta, visto che le assunzioni a termine di tirocinanti non sono soggette ad alcun vincolo quantitativo.

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

Il Governo ha ora il compito di delineare un quadro generale in materia di contratti a finalità formativa che consenta poi 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 – nelle concrete condizioni date - le modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda, contemperando le potenzialità di questa tecnica con la formazione esterna. Verranno 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.

5. Rendere accessibile alle lavoratrici e ai lavoratori nonché utile alle imprese il lavoro a tempo parziale

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 usano il *part-time* meno di noi solo 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 subalternità dal legislatore. Occorre rivedere prontamente tale disciplina, restituendo alla contrattazione collettiva e alle pattuizioni individuali piena operatività.

Il lavoro a tempo parziale dovrà costituire uno degli strumenti per sostenere in particolare l'integrazione occupazionale delle lavoratrici. La disciplina delineata dalla "riforma Biagi" punta dunque a incentivare questa forma contrattuale rendendola più interessante sia per i datori sia per i prestatori di lavoro.

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

6. Introdurre nuovi contratti per portare nel mercato regolare le occasioni di lavoro disperse

La finalità di incremento occupazionale e, al tempo stesso, di regolarizzazione, ha indotto il Governo a richiedere una delega anche per riordinare le multiformi tipologie contrattuali esistenti, chiarendo la loro

funzione ed introducendone di nuove, quali il lavoro a chiamata, accessorio e ripartito.

Grazie alla riforma verrà introdotto 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.

Appare opportuno un intervento legislativo che consenta di inquadrare questo fenomeno non tanto come sottospecie del *part-time*, bensì come ideale sviluppo del lavoro temporaneo tramite agenzia, da inquadrarsi non necessariamente nello schema del lavoro 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.

La "legge Biagi" 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).

Vengono infine introdotti adattamenti alla disciplina del *lavoro cooperativo*. Sotto questo profilo la "legge Biagi" conferma l'esistenza, nel rapporto tra socio e cooperativa, di due vincoli giuridici: quello associativo e quello di lavoro. Gli emendamenti introdotti in Parlamento alla legislazione attualmente vigente in materia mirano semplicemente a valorizzare l'esperienza del lavoro in cooperativa, garantendone sul piano del trattamento normativo talune peculiarità che lo differenziano rispetto ai normali rapporti contrattuali di lavoro.

7. Rappresentare con regole semplici i nuovi modi di lavorare: il lavoro a progetto

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

Ciò detto, occorre sicuramente evitare l'utilizzazione delle collaborazioni coordinate e continuative in funzione elusiva o frodatoria della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato, ricorrendo a questa tipologia contrattuale al fine di realizzare spazi anomali nella gestione flessibile delle risorse umane. Dovranno essere ricondotti a questa tipologia i rapporti in base ai quali il lavoratore assume stabilmente, senza vincolo di subordinazione, l'incarico di eseguire, con lavoro prevalentemente od esclusivamente proprio, un progetto o un programma di lavoro, o una fase di esso, concordando direttamente con il committente modalità di esecuzione, durata, criteri e tempi di corresponsione del compenso.

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 un'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.

Il lavoro a progetto dovrà differenziarsi rispetto ai rapporti di lavoro meramente occasionali. 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.

8. Dare certezza ai contratti di lavoro con la certificazione volontaria

Al fine di sostenere la diffusione delle nuove tipologie contrattuali, in un quadro di flessibilità regolata e sostenibile, la "legge Biagi" prevede 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.

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.

9. Coordinare le attività di vigilanza per sanzionare e soprattutto prevenire le irregolarità

La logica di riforma del mercato del lavoro perseguita dal Governo si basa su linee guida semplici ed essenziali, volte alla effettività delle regole e alla promozione di comportamenti coerenti con le norme di legge. Un moderno mercato del lavoro impone peraltro un adattamento dell'apparato ispettivo, che sarà chiamato a svolgere non solo le tradizionali funzioni di

tipo repressivo-sanzionatorio, ma anche vere e proprie funzioni preventive e di sostegno al regolare e corretto funzionamento dei rapporti di lavoro.

A questo fine la riforma contempla, nel pieno rispetto delle competenze affidate alle Regioni, il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché la definizione di un nuovo quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

10. Promuovere il continuo sviluppo delle risorse umane attraverso la collaborazione organizzata tra i rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori

Il ruolo degli organismi bilaterali promossi dalle associazioni dei lavoratori e degli imprenditori risulta assai valorizzato nell'ambito della delega. Ed in effetti il fenomeno del bilateralismo nelle relazioni industriali costituisce una delle caratteristiche più interessanti del sistema italiano, i cui aspetti innovativi vanno adeguatamente 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,

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 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;

- la funzione certificatoria dei contratti di lavoro, in vista della prevenzione delle controversie giudiziali sul piano della esatta qualificazione dei contratti di lavoro.

La logica della bilateralità è espressione di un modello di relazioni industriali collaborativo e cooperativo utile per lo sviluppo del Paese e per la promozione 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.