

Manuali di politica tascabile

Giù le mani dalla Legge Biagi

**Il Libro Bianco del lavoro
in difesa dei giovani e dei non garantiti**

a cura di Renato Brunetta

© 2007

Edizione speciale per
**Free Foundation for Research
on European Economy**

Segreteria di redazione ed editing
Stefania Profili

AD
Gerardo Spera

Illustrazione di copertina
Giorgio Forattini

Stampa e legatura
Mondadori Printing S.p.A.
Stabilimento NSM – Cles (TN)

Siti internet
www.renatobrunetta.it
www.freefoundation.com
www.ilgiornale.it

2

Indice

Prefazione

Introduzione

di Renato Brunetta

1.	Difendere la Legge Biagi	15
2.	Ristabilire la verità	49
3.	Dare valore al lavoro	63
4.	I fatti hanno la testa dura	97
5.	Dalla parte dei giovani, dei lavoratori, dell'interesse collettivo	109
6.	L'accesso al mercato del lavoro: agenzie pubbliche e agenzie private	127
7.	Indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera dei Deputati	135
8.	Hanno detto...	161
	<i>Appendice</i>	173
	Il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia	

Prefazione

Era una serata che annunciava l'arrivo della primavera – quel 19 marzo del 2002 – quando, all'ora di cena, Marco Biagi venne ucciso sotto casa, inerme, difeso soltanto dalla sua bicicletta. Oggi la legge che porta il suo nome è un caposaldo del moderno diritto sindacale. Di commenti, guide e pubblicazioni che trattano la materia sono piene le librerie e le biblioteche. E l'Unione europea, nel suo monitoraggio annuo sull'avanzamento del c.d. processo di Lisbona 2000 (quello che ha come obiettivo “l'economia della conoscenza”), ha iscritto la legge Biagi tra i punti positivi dell'azienda Italia. Ma l'odio – che lo perseguitò il negli ultimi mesi di vita, che lo inseguì nell'ambiente di lavoro, tra amici e colleghi, tanto da avvilirlo almeno quanto la situazione di mancata sicurezza in cui era stato colpevolmente lasciato – è ancora irriducibilmente vivo. È un destino singolare: Marco Biagi e la sua opera sono diventati, nell'immaginario dell'ala reazionaria della sinistra (con la vile connivenza di quella riformista), l'emblema dei diritti negati e del lavoro precario, l'eclissi di quel sistema di certezze che ha caratterizzato un'epoca, prima di essere travolto dalle nuove sfide dell'economia. Così, se lo Statuto dei diritti dei lavoratori corrispondeva alle istanze, negli anni '70, di una società industriale che confidava in una prospettiva infinita di crescita e di sviluppo, ritenuta così

certa da appartenere all'evoluzione naturale delle cose, la legge Biagi rappresenta una sorta di rivoluzione copernicana del diritto del lavoro, destinato in un futuro prossimo a divenire – questa era l'opinione di Marco – una branca del diritto commerciale, in un mondo in cui la competizione sui mercati si appresta a trasformarsi nell'unica variabile indipendente delle dinamiche economiche e sociali. In verità, solo un pregiudizio ideologico può giustificare una malevola interpretazione di questa riforma. La legge Biagi non è responsabile della destrutturazione in atto del mercato del lavoro. È, infatti, nel contesto da cui nascono il “pacchetto Treu” e la legge Dini che, nel bene (per l'incremento dell'occupazione) come nel male (per l'esplosione dei co.co.co.), che si determina l'attuale divaricazione del mondo del lavoro. La legge Biagi tenta di porvi rimedio, fino a ricevere la critica – da personalità di sinistra – di essere troppo rigorosa. È nota, infatti, la crescita a dismisura dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa che, negli anni, sono diventati l'architrave del secondo (meno tutelato) mercato del lavoro, la cui condizione di precaria flessibilità è pienamente funzionale al mantenimento della rigidità del primo. Grazie alla legge Biagi tale rapporto può sopravvivere nell'ordinamento giuridico solo se riuscirà ad assumere, in maniera convincente, le caratteristiche del “lavoro a progetto”. Altrimenti, vi si applicheranno, in via giudiziale, le regole – contrattuali e previdenziali – del lavoro subordinato. Come è possibile, dunque, attribuire perversi obiettivi di destrutturazione del mercato del lavoro ad una legge che attacca al cuore il più importante marchingegno che, nel tempo, ha consentito di assumere manodopera priva di diritti e di adeguata protezione sociale? Certo, per quanto importante, la legge Biagi è solo un pezzo del riordino del mercato del lavoro. Il disegno complessivo era quello tracciato dal Libro bianco e comprendeva pure l'avvio di un nuovo assetto della contrattazione collettiva e delle regole del dialogo sociale, nonché quella revisione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori che avrebbe consentito di scardinare la porta della “Cit-

tadella delle guarentigie” e di promuovere l’unificazione del mercato del lavoro. La riforma della disciplina del licenziamento individuale resta una battaglia persa dal Governo di centro-destra, nel tentativo di assecondare – col patto per l’Italia – un isolamento della Cgil che è durato una sola estate, prima che sulle pensioni si rinsaldasse nuovamente il fronte della conservazione sindacale.

Un martire è scomodo, soprattutto, quando, dopo la sua morte, l’intero Paese ha capito quali e quante fossero le qualità del nostro amico. Anche chi lo aveva criticato, isolato, osteggiato è stato costretto a un pausa di riflessione o quanto meno a un pensoso silenzio, a un omaggio rituale.

Qualcuno, è vero, ha cercato di reinterpretare il suo pensiero, attribuendogli da morto ciò che non sarebbe mai stato possibile attribuirgli fino a quando era in vita. Così abbiamo sentito magnificare l’autore del “libro bianco sul mercato del lavoro”, mentre si cercava – in perfetta chiave staliniana – di riscrivere la storia dei rapporti tra il professore bolognese e la revisione dell’articolo 18 dello statuto. Nel tentativo di dimostrare che quel dr. Jeckill che si ingegnava ad immaginare interessanti innovazioni (non più limacciose) nel mercato del lavoro, non poteva essere il Mr. Hyde che tramava per manomettere i fondamentali diritti dei lavoratori in cui “è piantata la radice stessa della libertà” (più o meno, la parola d’ordine che campeggiava dietro al palco della mitica Sala Sirenella, a Bologna, la sera in cui Marco venne ucciso).

Meglio sarebbe stato, invece, – lo dico per loro e nel loro interesse, innanzi tutto – se i colleghi, gli amici, i compagni di Marco e i suoi stessi critici si fossero chiesti per quali motivi una persona onesta e disinteressata come Biagi, ad un certo momento della sua vita – sono testimone di un travaglio durato anni – decide che la fedeltà alle proprie convinzioni è più importante di una scelta di appartenenza a quel mondo che era stato il suo fin da ragazzo (quando

dalle organizzazioni cattoliche era approdato al Psi). E perchè è disposto a mettere in conto tutto: l'isolamento, l'amarezza, l'ostracismo o peggio pur di poter portare avanti la sua battaglia.

Marco, una persona di sinistra, si è accorto che da quella parte non vi erano possibilità di rinnovamento, di portare avanti quei cambiamenti che considerava indispensabili e urgenti. Ci aveva provato con Tiziano Treu. Con lui aveva lavorato ad un progetto di riforma dello statuto (inclusa la materia dei licenziamenti) molto più avanzato di quello ora all'esame del Parlamento; ma erano stati costretti a fermarsi per l'opposizione della stessa maggioranza di allora e di parte del sindacato.

Poi, il nuovo Governo gli aveva dato fiducia senza condizionarne la libertà di pensiero, ma apprezzandone le convinzioni e assumendone le idee. Da tecnico di valore, da giurista preparato pretendeva di discutere di merito, di esaminare, magari, proposte diverse, di dare prova di quel grande senso pratico che tutti gli riconoscevano. Ma si imbatté soltanto in posizioni pregiudiziali e precostituite, all'insegna della logica abietta (perché così ragionano anche i mafiosi) del "chi non è con noi è contro di noi".

Di Marco Biagi sono state scritte tante cose: non tutte a proposito. Qualcuno lo ha definito "un tecnico super partes". Forse lui avrebbe voluto esserlo. Il fatto è che non c'è spazio per l'iniziativa di persone obiettive, portatrici di valutazioni che partano da problemi reali e cerchino di dare risposte convincenti. Quello che si respira è un clima d'odio, di delegittimazione che non risparmia nessuno e che non è del tutto estraneo al lucido calcolo che ha armato la mano degli assassini.

Introduzione

di Renato Brunetta

Marco Biagi era un amico. E questo libro glielo dovevamo. Per amicizia certo, ma soprattutto per ragioni di giustizia storica. Per far chiarezza, una volta per tutte, sul riformismo suo e di quanti hanno lavorato con lui, e soprattutto sul conservatorismo, sui pregiudizi ideologici, sulle infamità conformiste dei tanti, troppi nemici e detrattori, tanto nel sindacato, quanto nel mondo dell'accademia e della sinistra politica.

Con Marco avevamo scritto un "Manifesto", pubblicato sul Foglio il 7 aprile del 2001 (assieme a Giuliano Cazzola e Maurizio Sacconi) in cui erano contenuti in sintesi tutti i capitoli che poi avrebbero visto la luce nel suo ormai famoso "Libro bianco", che qui pubblichiamo integralmente.

Marco era fatto così: rigoroso e generoso, intelligente e aperto, per bene. Le idee che aveva maturato in tanti anni di lavoro e studio le metteva a disposizione di chi poteva apprezzarle e realizzarle. Non importava se chiamasse Treu, Brunetta o Maroni. In questo stava la sua grandezza, la sua onestà intellettuale, che faceva impazzire letteralmente i poveri di spirito, gli invidiosi, gli ipocriti e i tanti cretini, anche se con il prof. davanti al nome.

E in questa mia introduzione al suo libro farò nomi e cognomi.

A partire da quello del prof. Tiziano Treu, giuslavorista

di valore, più volte ministro. Ministro del lavoro con cui Marco aveva avuto una intensa collaborazione (il cosiddetto “pacchetto Treu” porta in gran parte la firma di Biagi).

Ecco Tiziano Treu, per puro calcolo politico, non ha sopportato che il buon riformismo potesse essere di casa anche nel centrodestra, e si è messo così in prima linea nel criticare, nello smontare, nel combattere il lavoro di Marco, lavoro che altro non era che la continuazione pura e semplice, nel senso dell’esperienza e delle maggiori garanzie, di quanto già realizzato nel pacchetto Treu.

Ebbene Treu, col suo atteggiamento, ha insopportabilmente contribuito ad isolare Marco, con la cattiva compagnia di quasi tutta la lobby giuslavoristica accademica. Sarebbe bello rileggere oggi gli atti dei loro seminari, gli articoli cosiddetti scientifici nelle loro riviste. Che pusillanimità, che tristezza.

Tiziano Treu è persino arrivato, in linea becera con tanti altri, a non voler chiamare col nome del suo amico e collaboratore la sua legge, ostentando il numero “trenta”: legge trenta, sì, per non dire legge Biagi. Che orrore, che piccineria.

Di Cofferati ed Epifani dirò pochissimo, anzi nulla. Spero solo che prima o poi facciano un serio esame di coscienza, come sindacalisti e come uomini. E basta così.

Così come spero faccia un bell’esame di coscienza quel giornalista televisivo che, intervistandomi in diretta a poche ore dalla vile uccisione di Marco voleva farmi dire che nel sindacato della CGIL c’erano i mandanti (più o meno morali) di quell’assassinio. Io, tra le lacrime, gli diedi del cretino, in diretta, e ancora ne sono orgoglioso.

E vengo invece alle persone per bene: Pietro Ichino. Ha sempre detto la verità, controcorrente rispetto alla vulgata demonizzante dei tanti “opinion leaders” da strapazzo. Un solo rimprovero affettuoso: non è vero che il centrodestra abbia “usato” Biagi, facendone una bandiera, per fini propagandistici. Né Maroni, né Sacconi, né il sottoscritto, ma neppure Berlusconi hanno mai, per un solo momento, ceduto a tale tentazione, pur sempre possibile in politica.

Il governo Berlusconi, e lo dico con cognizione di causa, è stato, grazie soprattutto a Biagi, ma non solo, uno dei più “pro-labour” del dopo guerra. Solo che le relative azioni politiche non venivano “concertate” con i riti di potere tanto cari alla CGIL. E questo bastava per farli impazzire, letteralmente.

E qui mi fermo sul passato. E veniamo ad oggi. La montagna dell’odio alla legge Biagi ha prodotto il topolino del protocollo del 23 luglio 2007. Senza pudore la CGIL accetta la conferma praticamente di tutto l’impianto della legge Biagi. Senza pudore e senza vergogna. Che schifo. Meglio la sinistra comunista, antagonista, fondamentalista che almeno coerentemente rincorre le sue follie. Meglio la loro coerenza che l’opportunismo di chi aveva demonizzato Biagi e il suo lavoro e poi, come se niente fosse, lo fa proprio, cercando di salvarsi l’anima con qualche spudorato distinguo. Ma l’animaccia loro non si salverà.

Il 20 ottobre assieme a Maurizio, Giuliano, Alessandra testimonierò tutto questo. Testimonierò il dolore di vivere in un paese in cui se fai l’economista o il giurista del lavoro, e vuoi essere riformista, vieni ammazzato come Tarantelli, D’Antona, Biagi, o vivi blindato, come il sottoscritto e tanti altri.

Che razza di paese e mai questo. Ma in fondo, non importa, quel che importa è essere in pace con la propria coscienza e stare da una parte sola, come diceva Giacomo Brodolini, dalla parte dei lavoratori.

1

Difendere la Legge Biagi

L'originale impostazione del Libro Bianco

È oggi possibile una prima riflessione sull'intenso lavoro compiuto a partire dal Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001, pur nella consapevolezza dei contrasti che hanno accompagnato – e ancora accompagnano – il coraggioso processo riformatore avviato dal Governo Berlusconi nella passata legislatura.

Contrasti dettati da considerazioni di ordine tecnico giuridico, ma che inevitabilmente sono alimentati anche da esasperate letture ideologiche che contestano ogni approccio pragmatico e sperimentale. Una delle frasi più belle di Marco Biagi, consegnata alle pagine del Sole 24 Ore poche ore prima della sua barbara uccisione, ce lo ricorda con tragica lucidità: “Ogni processo di modernizzazione avviene con travaglio, anche con tensioni sociali, insomma pagando anche prezzi alti alla conflittualità” (da: *Il dado è tratto: modernizzazione o conservazione?*, “Il sole 24 ore”, 21 marzo 2002).

Marco Biagi e Maurizio Sacconi, che coordinarono il gruppo di lavoro per la redazione del Libro Bianco, muovevano da una fortissima attenzione alla dimensione internazionale e comunitaria, condividevano la strategia europea per l'occupazione definita dal vertice di Lisbona. Biagi era stato infatti a lungo vice-Presidente del Comitato per

**Marco Biagi
e Maurizio
Sacconi
coordinarono
il gruppo
di lavoro per la
redazione del
Libro Bianco**

l'Occupazione della Commissione Europea e solo l'ostruzionismo del Ministro del Lavoro del tempo, sollecitato dalla CGIL, gli aveva impedito il traguardo della Presidenza per la quale era sostenuto da tutti i componenti del comitato di altra nazionalità, i quali avevano con il tempo saputo apprezzarne la passione civile e l'alta competenza tecnica unita a una operatività progettuale non comune. Sacconi aveva lavorato per sei anni presso l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, l'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, ove si sollecitavano i Paesi membri a riorientare le vecchie legislazioni del lavoro dalla tutela del posto di lavoro a quella del lavoratore in un mercato destinato a cambiamenti crescenti. La premessa da cui partivano non era affatto retorica e tanto meno scontata in un Paese dove il dibattito sui temi del lavoro era – ed è – ancora pesantemente afflitto da provincialismo e pregiudiziali ideologiche che alimentano una cultura antagonista e conflittuale nelle relazioni industriali. Essa consisteva nel far coincidere sviluppo economico e coesione sociale investendo nel capitale umano, nella occupabilità delle persone, con effetti tanto sulla competitività quanto sul grado di inclusione dei più deboli.

**Far coincidere
sviluppo
economico e
coesione sociale
investendo nel
capitale umano**

Il riferimento alla strategia europea faceva assumere infatti come obiettivo del processo riformatore il tasso di occupazione (già alla base del Piano del Lavoro del Ministro De Michelis, a metà degli anni '80, e riportato in Italia da Biagi) secondo gli obiettivi ben noti al 2010, con una declinazione intermedia articolata per genere e per fasce di età. Solo agendo sul tasso di occupazione, il più basso in Europa, sarebbe stato possibile incrementare la dotazione di capitale umano necessaria per promuovere una società attiva e insieme un lavoro di qualità.

Questi non a caso sono i due sottotitoli del Libro Bianco.

Esattamente cinque anni dopo, il 22 novembre 2006, la Commissione Europea ha promosso in tutti i paesi membri un confronto destinato a coinvolgere istituzioni e parti sociali sulla base di un Libro Verde intitolato “Modernizza-

LIBRO VERDE SULLA MODERNIZZAZIONE DEL DIRITTO DEL LAVORO

L'obiettivo di questo libro verde consiste nell'avviare un dibattito pubblico nell'Unione europea (UE) sulla modernizzazione del diritto del lavoro di fronte agli sviluppi del mercato del lavoro europeo. Questo viene chiamato infatti a garantire una maggiore flessibilità e una sicurezza ottimale. Il diritto del lavoro ha un ruolo essenziale da svolgere in tale contesto. Suscitare un dibattito sulla questione consentirebbe di realizzare un quadro normativo adeguato. La buona gestione dell'innovazione e del cambiamento richiede che il mercato del lavoro prenda in considerazione tre aspetti principali: la flessibilità, la sicurezza dell'occupazione e la segmentazione.

Scheda di sintesi

Con questo libro verde, la Commissione individua le principali sfide relative al divario esistente fra i contesti giuridici attuali e le realtà del mondo del lavoro.

La Commissione intende far partecipare ad un dibattito aperto gli Stati membri, le parti sociali e le altre parti interessate. Lo scopo è quello di esaminare come il diritto del lavoro possa contribuire a promuovere la flessibilità associata alla sicurezza, indipendentemente dalle forme contrattuali.

La Commissione prevede di organizzare una consultazione pubblica per un periodo di quattro mesi sulla base delle questioni sollevate dal libro verde. Una comunicazione sugli sviluppi della consultazione pubblica verrà elaborata dalla Commissione nel 2007.

La Commissione funge da catalizzatore a sostegno dell'azione degli Stati membri, in quanto la tutela delle condizioni di lavoro dipende essenzialmente dalla normativa nazionale. Peraltro, a livello dell'Unione europea, la normativa sociale consolidata sostiene e integra l'azione degli Stati membri.

Evoluzione del mercato del lavoro europeo

Il mercato del lavoro europeo sta attraversando un'evoluzione collegata principalmente alla rapidità dei progressi tecnologici, all'intensificazione della concorrenza globalizzata e all'evoluzione della domanda da parte dei consumatori. Ciò ci traduce in una evoluzione dell'organizzazione e dei tempi di lavoro, dei salari e del numero di lavoratori dipendenti operanti a vari livelli nel ciclo di produzione.

Tale trasformazione ha dato origine, dal punto di vista giuridico, ad una diversificazione contrattuale. Sono comparse nuove categorie di lavoratori (come ad esempio i lavoratori interinali). La relazione fra la legge e i contratti collettivi di lavoro sta attraversando un'evoluzione parallela. I contratti collettivi servono ad adattare i principi giuridici alle situazioni economiche ed alle particolari circostanze di determinati settori.

A livello comunitario, l'UE ha legiferato al fine di associare nuove forme di lavoro più elastiche ad un minimo di diritti sociali per tutti i lavoratori, tanto a livello del lavoro a tempo parziale quanto a livello del lavoro a tempo determinato. Nessuna posizione comune è stata per contro adottata dal Consiglio su una proposta di direttiva relativa alle condizioni di lavoro degli interinali

Proliferazione dei contratti di lavoro atipici

I contratti di lavoro atipici comprendono i contratti a tempo determinato, quelli a tempo parziale, i contratti di lavoro intermittente, quelli definiti a "zero ora" ovvero lo status di interinale e quello di autonomo.

I lavoratori autonomi scelgono di lavorare in maniera indipendente, nonostante un livello di tutela minore, ricercando un controllo più diretto sulle condizioni di occupazione e di retribuzione. La quota dell'occupazione totale, rappresentata dai lavoratori assunti in base a contratti diversi dal modello contrattuale, standard, è passata da più del

36% dei lavoratori nel 2001 a quasi il 40% dei lavoratori nell'UE-25 nel 2005. I lavoratori autonomi rappresentano il 15% della manodopera totale. Per quanto riguarda il lavoro a tempo determinato, questo è passato dal 12% dell'occupazione totale nel 1998 a più del 14% dell'occupazione totale nell'UE-25 nel 2005.

Questa diversificazione dei contratti comporta alcune conseguenze pregiudizievoli. Infatti, un numero elevato di posti di lavoro di breve durata e di bassa qualità, unitamente ad una tutela sociale insufficiente, pone alcune persone in una situazione di vulnerabilità. La Commissione ricorda che il rischio di trovarsi in una posizione di debolezza sul mercato del lavoro minaccia soprattutto le donne, le persone più anziane e i giovani assunti sulla base di contratti atipici.

Modernizzazione del diritto del lavoro: questioni per il dibattito

Il presente libro verde sollecita l'avvio di un dibattito su diverse questioni connesse alla modernizzazione del diritto di lavoro, come:

- **le transizioni professionali**, che comportano il passaggio da uno status all'altro. Le possibilità di accesso al mercato del lavoro e di permanervi progredendo variano in maniera considerevole. La normativa relativa alla tutela del posto di lavoro e la regolamentazione dei contratti a livello nazionale hanno una forte incidenza sulle transizioni fra vari status, segnatamente per quanto riguarda i disoccupati di lunga durata o quelli presenti sul mercato dei posti di lavoro precari;

- **l'insicurezza giuridica**, legata essenzialmente a tali diverse forme di lavoro atipico. Si sta assistendo all'estensione del fenomeno del lavoro "mascherato": ciò avviene allorché una persona retribuita non viene considerata come tale e viene nascosta la sua reale situazione giuridica per evitare alcuni oneri sociali. L'assenza di chiarezza giuridica sulla definizione dello status di lavoratore autonomo può ad esempio determinare lacune nell'applicazione della legislazione. La nozione di "lavoro economicamente dipendente" copre situazioni che non rientrano né nella nozione di lavoratore dipendente, né in quella di lavoratore autonomo. In tal caso non vi è un contratto di lavoro prestabilito. Anche se tali lavoratori non sono in una situazione di vulnerabilità, essi restano tuttavia economicamente dipendenti da un solo cliente, datore di lavoro o committente, per quanto riguarda la provenienza dei loro redditi e non rientrano nel quadro di applicazione della normativa sul lavoro;

- **il lavoro interinale** tramite agenzia determina un rapporto di lavoro "triangolare" fra un'impresa utilizzatrice, un lavoratore dipendente e un'agenzia. La complessità del rapporto di lavoro aumenta quando i lavoratori si trovano ad essere utilizzati in lunghe catene di subappalto;

- **la durata del tempo di lavoro**, oggetto di uno sforzo di armonizzazione comunitario, è del pari influenzata dall'evoluzione del mercato del lavoro. La direttiva riguardante alcuni aspetti della organizzazione del tempo di lavoro non è stata oggetto di un accordo in occasione del Consiglio "Occupazione, politica sociale, sanità e consumatori" (EPSCO) della fine del 2006;

- **la mobilità dei lavoratori** di fronte alla varietà delle definizioni dei lavoratori. La mobilità dei lavoratori è minacciata in quanto l'UE lascia agli Stati membri il compito di definire il "lavoratore". La Commissione ritiene che tale rinvio costante al diritto nazionale, invece che al diritto comunitario, possa indebolire la tutela dei lavoratori;

- **il lavoro non dichiarato** appare come una delle caratteristiche preoccupanti e persistenti del mercato attuale del lavoro. Principale fattore di dumping sociale, esso è responsabile non soltanto dello sfruttamento dei lavoratori ma anche di distorsioni della concorrenza. Con una risoluzione adottata nel 2003, il Consiglio ha peraltro invitato gli Stati membri a risolvere tale problema attraverso misure preventive e sanzioni, nonché attraverso la costituzione di partnership fra le parti sociali e i poteri pubblici a livello nazionale.

Fonte: www.europa.eu

**Marco Biagi
era solito dire
che siamo
il peggiore
mercato del
lavoro in
Europa
e lo diceva
con spirito
costruttivo**

re il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”. L’assonanza con il Libro Bianco è totale e riguarda l’impostazione, i contenuti, perfino il lessico. Per questa ragione il Governo Prodi ha mantenuto sotto traccia il confronto sul Libro Verde, ha evitato ogni tentativo di concertazione, ha fornito alla Commissione (con ritardo!) risposte critiche isolandosi dagli altri Paesi.

Eppure realizzare un modello di società attiva, una società dell’inclusione, avrebbe effetti di non poco conto in Italia ove il punto di partenza era allora – ma, nonostante i progressi, è ancora ora – particolarmente arretrato.

Marco Biagi era solito dire che siamo il peggiore mercato del lavoro in Europa e lo diceva con spirito costruttivo, semplicemente riprendendo i Rapporti della Commissione europea.

Il nostro mercato del lavoro è fortemente spaccato. Il tasso di occupazione delle persone tra i 15 e i 64 anni ha superato solo nel 2006 il 57 per cento. Questo vuol dire che ancora oggi poco più di una persona su due lavora regolarmente, paga tasse e contributi e dunque contribuisce a creare ricchezza. Accanto ai circa 23 milioni di persone che lavorano nel mercato istituzionale esistono almeno 4/5 milioni di lavoratori occulti, presenti nella economia informale con rapporti di lavoro irregolari e in nero.

Ricomporre la segmentazione che caratterizza il nostro mercato del lavoro è stata la via che in questi anni si è tentato di percorrere nella convinzione che questa è l’unica garanzia per offrire soluzioni valide ed efficaci per una reale crescita dell’occupazione e per l’autosufficienza delle persone attraverso il lavoro.

Il Libro Bianco ha sottolineato la dimensione abnorme dell’economia sommersa segnalata a più riprese anche dal Fondo Monetario.

Così come ha evidenziato la dimensione abnorme del nostro lavoro autonomo dovuta a fenomeni di fuga dal lavoro subordinato, da una certa tipologia rigida del rap-

porto di lavoro subordinato, da norme ottuse pensate per modelli organizzativi superati e che fungono da vincoli all'emersione del sommerso senza offrire alcuna tutela ai lavoratori in carne e ossa. La grande dimensione del lavoro autonomo rappresenta una bella espressione della nostra diffusa intraprendenza, della nostra diffusa imprenditorialità, ma è anche conseguenza della diffusione di forme di lavoro atipico come, in particolare, le collaborazioni coordinate e continuative.

E ancora, nella grande dimensione del lavoro dipendente da aziende al di sotto dei 15 dipendenti traspare un fenomeno di segmentazione tanto accentuata da essere in certa misura patologico. Per non dire del grande divario che separa il centro-nord dal mezzogiorno.

Come fare allora di fronte a questa realtà di segmentazione e di sottoimpiego delle risorse umane?

Il Libro Bianco ha sollecitato la ricerca dei modi con cui riconciliare la tutela del lavoro e la promozione dell'occupazione, attraverso la definizione di un quadro legale, capace di comprendere la realtà socioeconomica in modo da superare il divario tra le realtà dei lavori e la loro rappresentazione giuridica.

La strada aperta dal cosiddetto pacchetto Treu era giusta ma si era risolta in pochi, per quanto significativi, cambiamenti. Il nuovo progetto riformatore riparte da quel tentativo in parte abortito e si orienta in due direzioni, adattabilità e occupabilità, che sono i due pilastri fondamentali della strategia europea per l'occupazione. Gli altri due sono quelli delle pari opportunità, che sono o devono essere un mainstreaming di tutta la politica del lavoro, e dall'altra parte quello dell'imprenditorialità. Tutta la riorganizzazione delle tutele nel mercato del lavoro è stata orientata dai criteri della adattabilità e della occupabilità. Era infatti evidente tanto l'enfasi sulle tutele relative al singolo rapporto di lavoro quanto l'abbandono a se stesso di colui che cerca lavoro in un mercato

Il Libro Bianco ha sollecitato la ricerca dei modi con cui riconciliare la tutela del lavoro e la promozione dell'occupazione

opaco Riflettere su queste tematiche dopo il Libro Bianco e dopo il varo della legge Biagi appare oggi quanto mai utile proprio al fine di non sprecare quanto di buono sino ad ora è stato compiuto.

La legge Biagi tra detrattori e sostenitori

Troppi giudizi (e pregiudizi) sono stati espressi su questo complesso atto normativo che si compone di una legge di 10 articoli e di ben tre decreti di attuazione che, tra di loro sommati, superano di gran lunga i 100 articoli, nonché di una miriade di regolamenti e circolari amministrative. Pochi, hanno letto almeno una volta il testo della legge e dei suoi regolamenti di attuazione, ma tutti si sono fatta una loro (grossolana) opinione.

**Una legge
di 10 articoli
e di ben
tre decreti
di attuazione
che superano
di gran lunga
i 100 articoli**

Così come davvero non crediamo che la lettura di qualche articolo di giornale, e neppure l'attenta visione dei cantori della precarietà nei salotti televisivi e nelle piazze italiane, possano essere elementi sufficienti per maturare un giudizio critico e autonomo sul significato della legge.

Chi crede che un mercato del lavoro con milioni di lavoratori in "nero" e oltre un milione e mezzo di lavoratori "atipici" non funzioni abbia almeno la pazienza di sperimentare gli effetti di questa legge per decidere, a ragion veduta, se era meglio lasciare tutto come stava prima.

I più attenti osservatori ricorderanno, infatti, che la crociata contro le finalità e persino le disposizioni di dettaglio della legge Biagi è iniziata molto prima della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Tanto è vero che già nel giugno del 2003, all'indomani della sua approvazione in prima lettura da parte del Consiglio dei Ministri, e dunque prima del confronto parlamentare e delle consultazioni con le parti sociali che non poco hanno inciso sul provvedimento, autorevoli commentatori, politici e sindacalisti si sono esercitati, sulle colonne dei principali quotidiani nazionali, in un gioco al massacro che ha non poco spiazzato operatori

economici, consulenti del lavoro, direttori del personale, addetti ai lavori alimentando un grave disorientamento nell'opinione pubblica.

Ai giovani soprattutto si deve però almeno spiegare una cosa. E cioè che quanti si oppongono alla riforma Biagi del mercato del lavoro hanno, in alternativa, un unico

Quanti si oppongono alla riforma Biagi hanno un unico vero progetto per l'Italia: non cambiare nulla

vero progetto per l'Italia: non cambiare nulla. Ma questo significa nient'altro che perpetuare quelle formidabili barriere all'ingresso nel mondo del lavoro e quelle trappole che tanto incidono sulle speranze e le prospettive dei gruppi più deboli e dei giovani in particolare.

Non cambiare nulla è il solo modo per mantenere in vita quelle tutele e quei privilegi di cui gode il gruppo degli *insiders* e che non hanno davvero pari nel mondo e che l'Europa ci chiede di rimodulare in modo da sostenere la crescita e garantire pari opportunità a tutti.

In questa sede si ritiene che il Paese venga prima delle sue singole parti. Alimentare il dualismo del mercato del lavoro, tra chi è dentro e chi è fuori, non solo è iniquo ma anche poco lungimirante perché pone sempre più nell'angolo il nostro Paese nell'ambito della concorrenza internazionale e frena le leve dello sviluppo che non possono che fare affidamento sulle generazioni più giovani.

Al di là delle singole soluzioni tecniche, la riforma Biagi del mercato del lavoro è, e vuole essere, essenzialmente questo: una riforma europea pensata per le future generazioni che pone al centro del quadro regolatorio del lavoro non il conflitto ma i corpi intermedi della società in una logica cooperativa e di sussidiarietà orizzontale e verticale. Una riforma che, più di tutto e prima di tutto, pone al centro del sistema normativo la persona. La persona con i suoi diritti di cittadinanza attiva, attraverso il lavoro, ma anche con le sue responsabilità nei confronti della società e dei più deboli, dei

La riforma Biagi è una riforma europea pensata per le future generazioni

sofferenti, dei soggetti a rischio di esclusione sociale ed emarginazione.

La tradizione italiana del diritto del lavoro: tutele a chi le ha

Caratteristica peculiare della cultura giuridica italiana è stata sino alla riforma Biagi, la configurazione del diritto del lavoro – e delle politiche sociali ad esso sottostanti – in termini di unilaterale tutela ed emancipazione del lavoratore, considerato come contraente debole rispetto al datore di lavoro.

A tale concezione ben si attaglia una rappresentazione in chiave marcatamente, se non esclusivamente, repressivo-protettiva del diritto del lavoro. Là dove l'impostazione europea di tipo promozionale impone, per contro, una maggiore attenzione alla protezione del lavoratore nel mercato e alla tutela attiva della occupazione nel suo complesso.

**Una maggiore
attenzione
alla protezione
del lavoratore
nel mercato**

La sostanziale negazione del mercato è conseguenza dei rigorosi limiti imposti dalla legge e dalla contrattazione collettiva alle libere dinamiche della autonomia privata nelle fasi di costituzione, svolgimento e cessazione dei rapporti di lavoro. Essa si è tradotta 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. Persino le misure di tipo promozionale sono state per lo più collegate a una relazione contrattuale di lavoro subordinato già in essere.

L'enfasi pressoché esclusiva su chi ha già una occupazione di lavoro dipendente si è dunque tradotta nella sostanziale assenza di politiche sociali volte a fare del lavoro il principale strumento di coesione e inclusione sociale. Mentre le stesse tutele del lavoro hanno progressivamente finito con il diventare una sorta di barriera all'ingresso nel mercato del lavoro regolare e istituzionale di disoccupati e inoccupati (i cosiddetti *outsiders*). E questo soprattutto nei periodi di recessione e rallentamento della economia.

**Le stesse tutele
del lavoro
hanno progres-
sivamente finito
con il diventare
una sorta
di barriera
all'ingresso
nel mercato
del lavoro**

Non sorprende pertanto che proprio l'Italia – accanto alla Grecia, alla Spagna e al Belgio – sia 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 e disoccupati di lungo periodo).

La necessità di passare a politiche promozionali e preventive

La filosofia che ha sino a oggi permeato l'intervento pubblico a tutela dell'interesse collettivo alla occupazione, ha prodotto misure prevalentemente di sostegno passivo del reddito dei lavoratori interessati da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione o da situazioni di crisi aziendale. 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 comportamenti opportunistici, da parte di imprese e lavoratori, con effetti di spiazzamento nei confronti di altri segmenti di forza lavoro esclusi o comunque collocati ai margini dal mercato del lavoro regolare e istituzionale.

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 – ha peraltro concorso a snaturare i tentativi di 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 ha di fatto marginalizzato il ricorso agli strumenti di mobilità a favore dell'intervento delle tradizionali procedure di integrazione sala-

La mancanza di una politica di reinserimento dei lavoratori espulsi dalle aziende ha concorso a snaturare i tentativi di circoscrivere il ricorso alla cassa integrazione

riale straordinaria, a tutto beneficio dei soggetti più forti sul mercato politico e sindacale.

L'assenza di vere e proprie politiche attive e di cosiddetto *workfare* non poteva in effetti che indurre gli attori del sistema di relazioni industriali a privilegiare, anche nei casi di eccedenze strutturali, il ricorso a un ampio spettro di incentivi economici ben collaudati nella prassi sindacale, quali i prepensionamenti, le dimissioni incentivatae, le pensioni di anzianità, ecc.

**La fallimentare
esperienza
italiana
dei lavori
socialmente
utili e dei
lavori di
pubblica utilità**

Ne va peraltro trascurata la circostanza che proprio all'istituto della cassa integrazione guadagni è riconducibile la fallimentare esperienza italiana dei lavori socialmente utili e dei lavori di pubblica utilità, che ancora oggi assorbe in misure passive una quota particolarmente cospicua delle risorse pubbliche a sostegno della occupazione. È infatti al fine specifico di arginare il diffondersi di prestazioni di lavoro nero da parte di lavoratori posti in cassa integrazione che il legislatore italiano ha previsto l'utilizzazione di questi lavoratori in attività non incompatibili con la loro professionalità, per opere o servizi di pubblica utilità o come istruttori, per iniziative di formazione professionale, d'intesa con le amministrazioni pubbliche interessate.

Oltre a non aver fornito contributi di rilievo nella lotta alla disoccupazione, lo strumento dei lavori socialmente utili (LSU) non pare essere neppure servito ad arginare lo svolgimento di attività di lavoro in nero da parte dei percettori di trattamenti assistenziali forti, come l'integrazione salariale straordinaria o l'indennità di mobilità. Nella pratica, infatti, l'assenza di effettivi controlli e la frequente utilizzazione dei lavoratori per un orario ridotto rispetto a quello pieno, hanno contribuito alla creazione di un bacino di forza-lavoro favorevole a forme di impiego irregolari e sommerse.

Il sussidio economico corrisposto per lo svolgimento dei LSU e gli altri benefici a essi collegati hanno anzi svolto, il più delle volte, la funzione paradossale di costituire non

solo e non tanto una trappola alla inattività, ma piuttosto una sorta di rete di garanzie che aumenta la propensione ad accettare occupazioni nel sommerso.

È quindi conseguente 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. Ne sorprende che il sistema italiano risulti ancora oggi largamente egemonizzato da misure a favore degli occupati della grande impresa e, come avviene in particolare in edilizia e agricoltura, di integrazione del reddito di lavoratori già occupati.

Dal Pacchetto Treu alla Riforma Biagi

Un primo tentativo, in questa direzione, è sicuramente offerto dal pacchetto Treu del 1997, che supera per la prima volta talune ingiustificabili rigidità del quadro regolatorio soprattutto con riferimento al monopolio pubblico del collocamento e alla introduzione del lavoro in affitto. Ma fallisce il suo obiettivo là dove non contribuisce alla creazione di un vero e proprio mercato del lavoro, vuoi in ragione di vincoli strutturali vuoi a causa di problemi attuativi del processo di devoluzione delle competenze alle Province e alla costituzione del sistema informativo del lavoro, tanto da fare del solo lavoro interinale la vera novità della manovra attuata dal Governo Prodi.

Il pacchetto Treu ha avuto indubbiamente il merito di spezzare il monopolio del collocamento pubblico, ancorché costretto da una sentenza della Corte di giustizia delle Commissioni europee. Tale apertura è stata tuttavia limitata nei fatti alla sola introduzione della fornitura di lavoro temporaneo in quanto si volle allora imporre agli operatori il vincolo dell'oggetto esclusivo, ovvero della possibilità di erogare uno solo dei possibili servizi al lavoro. Con il risultato che gli unici operatori capaci di sopravvivere in un mercato rigido ed asfittico sono state le agenzie di lavoro interinale,

Il pacchetto Treu ha avuto indubbiamente il merito di spezzare il monopolio del collocamento pubblico

titolari dell'unico pertugio di flessibilità, mentre il solo esercizio della funzione del collocamento non poteva risultare performante.

Per altro verso, la devoluzione alle Province del vecchio collocamento pesante e burocratico, ebbe il torto di non essere preceduta dalla riforma del collocamento stesso ed accompagnata da un contestuale accordo sui destini del sistema informativo del lavoro. Il risultato fu quindi quello di un mercato ancora privo di adeguate istituzioni, di una effettiva pluralità di operatori, di reti informative idonee ad orientare le funzioni pubbliche e garantire il tempestivo incontro tra domanda e offerta.

**La legge Biagi
esalta la
polifunzionalità
delle agenzie
private,
generando
un'effettiva
pluralità
di attività di
collocamento**

La legge Biagi pone radicale rimedio a tutto ciò esaltando la polifunzionalità delle agenzie private, generando un'effettiva pluralità di attività di collocamento, dotando gli uffici pubblici della conoscenza in tempo reale della condizione di ciascuna persona in età da lavoro, collegando soggetti pubblici e privati nella borsa del lavoro. Essa ha quindi realizzato, nella continuità, quel salto che rappresenta il passaggio da alcune simboliche novità ad una effettiva rivoluzione del tradizionale, opaco e inefficiente, mercato del lavoro.

Essa contiene, in particolare, una serie organica e articolata di provvedimenti finalizzati a sostenere la competitività delle imprese, attraverso una nuova organizzazione del lavoro, e la messa a regime 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.

In questa prospettiva particolare importanza assumono nella riforma del mercato del lavoro le misure di "adattabilità" che, si traducono nella introduzione di nuove tipologie di contratto utili a rendere l'organizzazione del lavoro maggiormente coerente ai mutamenti della economia e anche

ad allargare la partecipazione al mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale. Strumenti come i contratti di inserimento, il lavoro intermittente e il nuovo lavoro a tempo parziale sono finalizzati ad innalzare i tassi di occupazione dei lavoratori anziani e delle donne, mentre la riforma dei contratti a finalità formativa si pone nella logica dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Introduzione di nuove tipologie di contratto utili a rendere l'organizzazione del lavoro maggiormente coerente ai mutamenti della economia

Si tratta dunque 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 gli appalti di servizi) e nero che oggi caratterizzano, con gravi effetti distorsivi rispetto all'obiettivo di una corretta competizione tra le imprese, il nostro mercato del lavoro. Ma anche della messa a punto di nuovi e più realistici percorsi di formazione, in modo da porre termine all'utilizzo improprio, alla stregua di una forma di flessibilità surrettizia, delle forme di lavoro miste a formazione e dei relativi incentivi economici.

Verso un diritto delle risorse umane

Uno dei problemi della riforma Biagi è stato ed è quello della sua comunicazione e della piena attuazione nella prassi operativa.

Un testo certamente complesso ed esteso, tracciato attraverso ben 86 articoli. Ma che, al tempo stesso, si rivolge direttamente agli operatori economici e a chi ricopre in azienda il delicato ruolo della gestione del personale, utilizzando un linguaggio lontano dal formalismo giuridico. Norme sperimentali, e anche norme aperte, messe a disposizione di chi guida in azienda le scelte organizzative e la direzione del personale.

A differenza delle leggi del passato, la riforma Biagi non vuole infatti fornire agli operatori economici e sociali un quadro

La riforma Biagi non vuole fornire agli operatori economici e sociali un quadro chiuso e definito di regole

chiuso e definito di regole, da affidare alla semplice mediazione del tecnico giuridico. L'obiettivo è piuttosto quello di contrastare il più grave difetto del nostro diritto del lavoro, probabilmente non più rigido od ottuso degli altri, ma certo il più ineffettivo, come dimostrano tassi di evasione legale, fiscale e contributiva senza pari in Europa.

Tassi tre-quattro volte superiori alla media europea che si traducono non solo in una elusione delle tutele del lavoro, ma anche in gravi distorsioni della concorrenza tra le imprese e in una riduzione degli introiti per le casse pubbliche, cui corrisponde una tassazione del lavoro dipendente divenuta tra le più alte e insostenibili del mondo.

Per ridare effettività alle norme del diritto del lavoro non si poteva che affidare a chi sta in azienda un quadro di regole duttili e concretamente esigibili; un quadro di regole di facile lettura con cui plasmare il dato legale sulle esigenze del singolo caso concreto.

Di qui la sfida della legge Biagi, attraverso norme ancora generali e astratte, ma la cui concreta implementazione viene affidata al responsabile della gestione del personale, nel rispetto della normale dialettica sindacale, ora articolata anche sul territorio (e non solo sul piano nazionale e/o aziendale).

I numerosi rinvii alla contrattazione collettiva contenuti nel decreto si moltiplicano infatti per il numero di regioni, province, comuni, in linea con i forti differenziali economici ed occupazionali del nostro Paese, consentendo la creazione di un quadro di regole su misura, rispetto alle diverse realtà territoriali e aziendali, come avviene nella tradizione delle migliori sartorie.

Di modo che il diritto del lavoro, da vincolo si può trasformare in opportunità e strumento di competizione per le imprese; in linea, peraltro, con la più recente evoluzione dei modi di lavorare e produrre, che fanno del fattore personale il centro della sfida della competitività. Un diritto delle risorse umane insomma, e non più un arido *corpus* normativo patrimonio di pochi adepti.

Flessibilità o precarietà?

Nella legge Biagi flessibilità e sicurezza si coniugano anche là dove la riforma affronta con determinazione il grande, farisaico, fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative.

La regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative nella cosiddetta modalità a progetto costituisce, forse, il punto di maggiore innovazione – ma indubbiamente anche di maggiore criticità – nell’attuazione della legge Biagi.

La rigorosa impostazione, volta a restringere in modo significativo il ricorso a questa forma di lavoro precario e poco o nulla tutelato, rappresenta in effetti una vera e, sicuramente per molti, inaspettata novità rispetto non solo agli assetti consolidati del quadro legale, ma anche del dibattito politico e sindacale sul lavoro atipico. Dibattito polarizzato attorno alla alternativa tra tipizzazione di un *tertium genus*, e cioè di un lavoro dipendente di serie B, e codificazione di uno Statuto dei lavori.

La regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto costituisce il punto di maggiore innovazione

La riforma Biagi percorre invece una sorta di terza via, limitandosi ad introdurre una serie di robuste barriere – di tipo definitorio e sanzionatorio – per impedire l’utilizzo improprio delle co.co.co. Viene definitivamente abbandonata la strada di una area contrattuale intermedia tra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato e si pongono così le premesse per dare corpo a quella ipotesi di riforma complessiva del nostro diritto del lavoro che va sotto il nome di Statuto dei lavori.

La proposta della legge Biagi, nel suo nucleo essenziale, contrappone al dualismo tradizionale tra lavoro autonomo e lavoro subordinato una serie di tutele via via proporzionate alla effettiva “debolezza” o anzianità di servizio del prestatore di lavoro.

Una moderna rete di servizi per l'impiego

Nell'ambito delle politiche di *workfare* la centralità di un sistema efficiente e moderno di servizi per l'impiego è stata più volte enfatizzata dalle istituzioni comunitarie.

Solo con l'effettiva entrata in vigore della riforma Biagi del mercato del lavoro si apre un nuovo capitolo del faticoso processo di modernizzazione dei servizi per l'impiego basato su un effettivo e proficuo raccordo tra operatori pubblici e privati. Alla base del nuovo impianto si pone una semplificazione delle procedure di collocamento, al fine di potenziare le azioni di prevenzione e della massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempla la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private. Questo obiettivo è reso possibile grazie all'obbligo, per gli operatori privati, della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, l'utilizzo di sistemi informativi integrati con i servizi pubblici per l'impiego e l'invio puntuale di ogni informazione strategica che possa consentire un più razionale ed efficace funzionamento del mercato del lavoro.

Il corretto funzionamento del mercato del lavoro impone una adeguata circolazione delle informazioni sulla domanda e offerta di occasioni di lavoro

Il corretto funzionamento del mercato del lavoro impone, in primo luogo, una adeguata circolazione delle informazioni sulla domanda e offerta di occasioni di lavoro. Senza che questo si traduca, tuttavia, in discriminazioni più o meno palesi nei confronti delle fasce più deboli, o legate all'orientamento sessuale, alle opinioni politiche, religiose e sindacali, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, all'età, all'handicap, alla razza, al colore, all'ascendenza o comunque con riferimento ad ogni altra circostanza non rilevante ai fini della valutazione della attitudine professionale del lavoratore.

Come dimostra l'analisi comparata, ma anche la stessa esperienza registrata nel nostro Paese in vigenza del monopolio statale del collocamento, non è certamente con una disciplina vincolistica e repressiva che si può realisti-

camente immaginare di governare il mercato del lavoro. Piuttosto, è 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 tutte le informazioni in possesso dei singoli operatori (pubblici e privati) radicati sul territorio, che condiziona fortemente la possibilità per il nostro Paese di costruire un vero e proprio mercato del lavoro e, conseguentemente, indirizzare il comportamento dei soggetti abilitati a operare al suo interno. Ciò che davvero rileva, per un governo attivo e trasparente del mercato del lavoro, non è neppure il numero di operatori abilitati; ciò che risulta decisivo, piuttosto, è se tutti i soggetti oggi presenti più o meno legalmente sul mercato del lavoro – e dunque i privati, ma anche soggetti pubblici come Enti locali, scuole e Università – operano o meno in una logica di rete e di sistema, secondo standard qualitativi e infrastrutture di scambio informativo e di dialogo reciproco determinati dall'attore pubblico a livello nazionale (autorizzazioni, borsa nazionale del lavoro) e regionale (autorizzazioni, accreditamenti, nodo regionale della borsa nazionale del lavoro).

Ciò che risulta decisivo è se tutti i soggetti oggi presenti più o meno legalmente sul mercato del lavoro operano o meno in una logica di rete e di sistema di sussidiarietà orizzontale

Una applicazione corretta dei principi di adeguatezza e di sussidiarietà orizzontale, impone al soggetto pubblico di assumere unicamente quei compiti che i privati non possono o non sono in grado di svolgere secondo determinati standard qualitativi e quantitativi.

Il sistema degli accreditamenti, è uno strumento per selezionare secondo determinati standard di efficienza e affidabilità operatori, indifferentemente privati o pubblici, da integrare in rete con i centri per l'impiego, al fine di realizzare una offerta qualitativamente e quantitativamente adeguata di servizi.

Rendere le norme effettive ed esigibili

Decisamente importante, in questa prospettiva, è anche la messa a regime della riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza in materia di lavoro attraverso cui prenderà definitivamente corpo il disegno di modernizzazione del mercato del lavoro tracciato dalla riforma Biagi.

La riforma Biagi fa suo il convincimento, manifestato con sempre maggiore frequenza da osservatori ed esperti del mercato del lavoro, che il solo profilo repressivo e sanzionatorio non può essere sufficiente per contrastare l'imponente evasione legale, contributiva e contrattuale che alimenta una delle economie sommerse più fiorenti e dilaganti tra i Paesi industrializzati.

Il solo profilo repressivo e sanzionatorio non può essere sufficiente per contrastare l'imponente evasione legale

Optando per la rimodulazione delle tutele del lavoro la riforma Biagi si muove nella direzione di contribuire a un significativo innalzamento dei tassi di esigibilità/effettività del diritto del lavoro, soprattutto nell'area del lavoro grigio e delle collaborazioni coordinate e continuative. L'impianto della riforma si colloca, in effetti, nella prospettiva di arginare la fuga dal lavoro dipendente. Facendo largo utilizzo di norme promozionali e incentivanti (le c.d. *soft laws*) si cerca di discernere, preliminarmente, nella economia sommersa e nel lavoro irregolare quanto in essi vi sia di patologico e quanto invece non sia piuttosto una sorta di anticipazione di modi di essere di taluni rapporti di lavoro che, non trovando adeguata collocazione nel diritto ufficiale, si sono immersi più o meno deliberatamente nella illegalità.

All'apparato repressivo-sanzionatorio, per contro, viene affidata la gestione delle vere patologie del mercato del lavoro consentendo così agli apparati di vigilanza di concentrare gli sforzi e le risorse in questa specifica direzione.

Portare a compimento la legge Biagi con la riforma degli ammortizzatori sociali

Attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali sarà ora possibile completare il passaggio dal tradizionale *wel-*

fare, e precisamente da un sistema basato sulla assistenza passiva, a una logica di vero e proprio *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 di attuazione della legge Biagi dove si delineano, 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 di percettori di sussidi di disoccupazione e altre indennità. Così come chiare anticipazioni di una moderna logica di *welfare to work* sono l’innalzamento della indennità di disoccupazione e la valorizzazione della esperienza della bilateralità nell’artigianato.

Altrettanto importante è il nuovo sistema di servizi per l’impiego che, come visto, si pone l’obiettivo di riorientare le politiche del lavoro in senso *pro-attivo*. Vero è, tuttavia, che solo una riforma strutturale degli ammortizzatori sociali potrà portare a definitivo compimento il progetto di riforma del mercato del lavoro tracciato da Marco Biagi nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro.

L’analisi comparata con gli altri Paesi europei evidenzia in particolare come, a fronte di una spesa complessiva non dissimile, il regime italiano degli ammortizzatori sociali presenti due marcate distorsioni. La prima è 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 di tipo passivo e la tutela verso la vecchiaia. La seconda afferisce invece al 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.

Altro aspetto rilevante, in funzione del confronto com-

Attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali sarà possibile completare il passaggio dal tradizionale *welfare* a una logica di vero e proprio *workfare*

Il progetto di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali vuole realizzare l'integrazione tra ammortizzatori sociali, interventi formativi e servizi per l'impiego

parato, 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.

Già nel corso del 1999 il Parlamento aveva delegato il Governo a riformare il quadro legale degli ammortizzatori unitamente a quello degli incentivi alla occupazione. Il tentativo si esaurì in un nulla di fatto con il volgere della XIII Legislatura, anche a causa della mancata allocazione della benchè minima dotazione finanziaria.

Il progetto di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali contenuto nel *Libro Bianco* di Marco Biagi, secondo un modello in corso di sperimentazione in numerosi Paesi della Unione europea, condiviso da ben trentasei organizzazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro attraverso la firma del Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, vuole realizzare l'integrazione tra ammortizzatori sociali, interventi formativi e servizi per l'impiego, prevedendo percorsi guidati di formazione e/o orientamento attivo per i beneficiari degli ammortizzatori sociali.

Il ruolo della bilateralità

Nello schema di riforma 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, dovrà consentire di realizzare, in primo luogo, un sistema di integrazione e di concorrenza positiva tra ammortizzatori pubblici e ammortizzatori privati, riconducibili agli enti bilaterali.

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 mettere a frutto utilmente talune esperienze mutualistiche realizzate nel territorio tramite gli enti bilaterali.

Il progetto di riforma prevede il concorso di strumenti di sostegno del reddito con base assicurativa

Ad integrazione degli ammortizzatori sociali, il progetto di riforma 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 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.

Negli stessi anni nelle regioni più strutturate sono stati costituiti enti bilaterali che iniziano a raccogliere le risorse e a prevedere le prime prestazioni per il sostegno al reddito dei lavoratori.

La riforma dovrebbe 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.

I criteri per le nuove tutele attive

La protezione offerta dagli ammortizzatori sociali dovrà rivolgersi a tutti i lavoratori dipendenti, a prescindere dalla tipologia contrattuale, e, nella logica del futuro Statuto dei lavori, anche a quei lavoratori indipendenti (per esempio i titolari di co.co.co.) che appaiono caratterizzati da una evi-

La protezione offerta dagli ammortizzatori sociali dovrà rivolgersi a tutti i lavoratori dipendenti e indipendenti

dente dipendenza socio-economica, come nel caso di un solo committente. Tuttavia, dovranno in ogni caso essere conservati quei rigorosi criteri di accesso alla prestazione che consistono nell'aver lavorato per un congruo periodo nei due anni che precedono la disoccupazione. Questo allo scopo di garantire il responsabile impegno della persona nella ricerca del lavoro evitando la trappola del beneficio troppo generosamente concesso, che incoraggia il permanere nella condizione ufficiale di disoccupato.

Il requisito del periodo lavorato deve quindi permanere, anche se riempito di spezzoni lavorativi di varia natura.

Nell'esperienza italiana, soprattutto in agricoltura, la possibilità di accedere a forme di integrazione del reddito anche a seguito di periodi di lavoro più brevi ha dato luogo a distorsioni come il rifiuto di contratti di lavoro stabili di cosiddetto part-time "verticale" (prestazioni a periodi) in luogo di precari rapporti stagionali. Questi infatti vengono spesso coniugati con il lavoro nero e con i sussidi nelle fasi di inattività.

Né sarebbe produttiva l'estensione di un reddito garantito a coloro che sono in cerca del primo lavoro, ai quali spettano piuttosto robusti servizi reali di inserimento.

Particolarmente delicata si presenta l'individuazione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate, legandole cioè alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare congrue offerte di lavoro oppure a partecipare a interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego.

Rafforzando il coordinamento tra centri per l'impiego, direzioni-provinciali del lavoro ed enti previdenziali, anche a livello di servizi ispettivi e sistemi informativi, il sussidio o l'indennità dovrebbe immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od

L'indennità dovrebbe immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità

occupazionali adeguate o di inottemperanza dopo averne beneficiato. In caso di reiterato rifiuto si perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato. Questo modello, adottato dalla riforma Biagi, rappresenta una prima concreta sperimentazione anche nel nostro Paese delle politiche di *workfare*.

La riforma degli ammortizzatori sociali è rimasta purtroppo sino ad ora sostanzialmente ferma

La riforma degli ammortizzatori sociali è rimasta purtroppo sino ad ora sostanzialmente ferma poiché era nello stesso provvedimento che conteneva la sperimentazione sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Nel frattempo è stata portata l'indennità di disoccupazione dal 40 al 50% dell'ultima retribuzione ed aggiunto un mese. L'obiettivo nel breve periodo è quello di arrivare al 60%.

Il Progetto finale per le nuove sicurezze: lo Statuto dei lavori

In una logica di medio-lungo periodo occorre tuttavia necessariamente affrontare la questione della revisione della spesa sociale per il lavoro nel più ampio contesto della rimodulazione delle tutele non solo economiche ma anche normative che caratterizzano *tutte* le tipologie contrattuali, in forma tipica od atipica, e a prescindere dalla denominazione adottata.

È questa la prospettiva dello Statuto dei lavori che, nel disporre una modulazione delle tutele del lavoro per geometrie variabili, in funzione cioè del reale grado di dipendenza economica del lavoratore e non solo di parametri astratti e formali (dipendenza giuridica, anzianità di servizio, caratteristiche oggettive e soggettive del lavoratore e del datore di lavoro, finalità del contratto, modalità di esecuzione del lavoro), dovrà inevitabilmente strutturarsi attorno a un efficiente sistema di ammortizzatori sociali. Le stesse proposte di incidere finalmente sul regime del recesso dal rapporto di lavoro (licenziamenti e articolo 18 dello Statuto dei lavoratori) potranno realizzare un maggiore

Lo Statuto dei lavori dovrà inevitabilmente strutturarsi attorno a un efficiente sistema di ammortizzatori sociali

consenso collocandosi in un moderno sistema di *welfare*.

Si pensi alla riforma dei contratti a contenuto formativo voluta dalla legge Biagi per evitare l'utilizzo distorto dei CFL, contratti a contenuto (solo formalmente) formativo, fino a ieri veri e propri contratti di ingresso a tempo determinato. Si determinerà in questa maniera un percorso lineare che dai tirocini formativi e di orientamento può portare, per la prima assunzione, al contratto a termine 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 e delle tutele sul mercato.

Il nodo della flessibilità in uscita dal mercato del lavoro: serve a qualcosa l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori?

Articolo 18. Un dato per tutti. Oggi la popolazione lavorativa in Italia è pari a circa 23 milioni di persone. Ebbene grosso modo solo la metà di queste beneficiano di ampie garanzie e di formidabili tutele relative alla stabilità del posto di lavoro mentre l'altra metà, i cosiddetti *outsiders*, rappresentano un continuum di posizioni lavorative che via via degradano fino a lambire il lavoro irregolare e nero.

È in questa prospettiva che deve essere letto lo scontro sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori che ha preceduto l'approvazione della riforma Biagi del mercato del lavoro finendo poi in un nulla di fatto. Una battaglia non solo intrisa di ideologia e demagogia, come è scontato che sia, ma, quel che è più grave, di retroguardia rispetto ai veri problemi del nostro mercato del lavoro.

**Primo:
la riforma
dell'articolo 18
non lede
alcun diritto
fondamentale
dei lavoratori**

Tre sono i concetti da tenere presente.

Primo: la riforma dell'articolo 18, sia nella versione messa a punto dal professor Biagi sia nella versione più ridotta confluita poi nel "Patto per l'Italia" del luglio 2002, non lede alcun diritto fondamentale dei lavoratori. L'opinione non è di parte, ma è stata puntualmente formulata dalla Corte Costituzionale, chiamata a decidere in merito alla

ammissibilità del referendum dei radicali nel corso della passata legislatura.

Diritto fondamentale del lavoratore è, infatti, quello di non essere ingiustamente licenziato, e tale garanzia prevista dalla legge n. 604 del 1966 non è mai stata messa in discussione da nessuno. Anzi, essa rappresenta uno dei punti cardine della proposta di *Statuto dei lavori* contenuta nel *Libro Bianco*. Altra cosa, invece, sono le conseguenze (risarcimento e/o reintegrazione) del licenziamento privo di giustificazione che, secondo la Corte Costituzionale, rientrano nella piena discrezionalità del legislatore ordinario.

Secondo: l'articolo 18 non è dunque da annoverare tra le norme a contenuto costituzionalmente vincolato, e cioè tra quelle leggi che vertono su disposizioni la cui abrogazione/modificazione si traduce in una lesione di principi costituzionali a tutela del diritto del lavoro. L'articolo 18, più semplicemente, è manifestazione di un indirizzo di progressiva garanzia del diritto al lavoro previsto dalla Costituzione, la cui attuazione compete esclusivamente alla discrezionalità del legislatore, non solo quanto alla scelta dei tempi, ma anche dei modi d'attuazione.

Terzo: sbaglia pertanto, ed è in mala fede, chi reputa "eversivo" ogni tentativo, soprattutto se di carattere sperimentale e limitato nel tempo come nel caso prospettato dal professor Biagi, di perseguire l'obiettivo dell'incremento dei tassi di occupazione del nostro Paese (tra i più bassi d'Europa) attraverso misure, come quella del non computo dei nuovi assunti ai fini della determinazione del campo di applicazione dell'articolo 18, che la Costituzione affida alla piena discrezionalità del legislatore ordinario.

**Secondo:
l'articolo 18
non è dunque
da annoverare
tra le norme
a contenuto
costituzionalme
nte vincolato**

**Terzo:
sbaglia chi
reputa
"eversivo"
ogni tentativo
di perseguire
l'obiettivo
dell'incremento
dei tassi di
occupazione
del nostro Paese**

Una proposta di modifica sperimentale dell'articolo 18.

Fatti salvi i divieti del licenziamento discriminatorio si

potrebbe allora ipotizzare di non applicare temporaneamente l'articolo 18 per i lavoratori alla prima esperienza di lavoro con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e comunque non oltre il compimento del trentaduesimo anno di età del lavoratore. Un'altra deroga potrebbe essere pensata per tutte le nuove assunzioni a tempo indeterminato, per i primi tre anni di lavoro, nei territori del Mezzogiorno o anche in aree in cui il tasso medio annuo di disoccupazione è superiore alla media nazionale risultante dalla medesima rilevazione. Si potrebbe infine anche pensare a un tipico contratto di lavoro a tempo indeterminato in base al quale ad un periodo più lungo di prova di 12 mesi seguirebbero due anni nei quali il lavoratore, nel caso di licenziamento senza giusta causa, beneficerebbe della tutela ordinaria del risarcimento per ottenere la tutela "rafforzata" di cui all'Art. 18 a partire dal quarto anno di lavoro.

Da una logica antagonista a una dimensione collaborativa e partecipativa

I nuovi scenari impongono peraltro anche una riflessione su regole e conflitto. I recenti scioperi selvaggi nell'ambito del trasporto pubblico locale, del trasporto aereo e dei taxi a seguito della presentazione del pacchetto Bersani, sono solo la spia di una questione assai più complessa e preoccupante, connessa alla progressiva lacerazione del nostro sistema di relazioni industriali.

È sul piano qualitativo che il conflitto mostra oggi segni di grave degenerazione. Sempre più frequentemente salta la mediazione del sindacato che, non di rado, viene sconfessato dalla base dei lavoratori. Dilagano, di conseguenza, forme di lotta improprie – veri e propri “scioperi selvaggi” – che si manifestano attraverso agitazioni spontanee e senza preavviso e che si collocano completamente al di fuori del quadro delle regole.

Un quadro sino ad oggi sostanzialmente condiviso e accettato dal movimento sindacale ma che si presta ad essere

facilmente aggirato, e svuotato di effettività, quando il conflitto non risulta canalizzato attraverso una gestione collettiva e sindacale dello sciopero.

Il problema è primariamente ed essenzialmente quello del rispetto delle regole e non della loro qualità

Che un settore strategico come quello dei trasporti sia il più colpito – e anche il più vulnerabile – ha delle spiegazioni logiche e di buon senso. In questo settore lo sciopero non è infatti circoscritto alle parti in conflitto, ma tocca primariamente gli utenti del servizio, che diventano spesso veri e propri ostaggi, con conseguente amplificazione del fenomeno sui media.

Il problema è primariamente ed essenzialmente quello del rispetto delle regole e non della loro qualità. Ed è un problema generale, che riguarda tutta la società: le azioni di rappresaglia del movimento dei disobbedienti e i casi di invasione di tangenziali e autostrade in occasione dei rinnovi contrattuali sono emblematici di un disagio diffuso.

Il rischio concreto è che, da queste vicende, escano tutti sconfitti: il sindacato che è costretto a inseguire le ondate massimalistiche per non perdere il contatto con la base; i lavoratori che ottengono aumenti retributivi o mantengono posti di lavoro fuori dal quadro di compatibilità economica e di efficienza; le imprese che vengono mantenute artificialmente in vita con interventi pubblici di tipo assistenzialistico. Anche la politica rischia di risultare perdente, incapace com'è di fornire soluzioni equilibrate e sostenibili nel lungo periodo.

La qualità del sistema di relazioni industriali e il nodo della rappresentanza

Le tutele dei lavoratori possono essere mantenute – e soprattutto rese effettive – solo in un quadro di relazioni industriali di tipo partecipativo, in grado cioè di assecondare e al tempo stesso governare l'evoluzione dei processi economici e sociali in atto.

Non serve invece, come pure da molti auspicato, un intervento normativo che affidi alla legge il compito di misurare

«richiamarsi al numero dei voti ottenuti nelle elezioni per affermare la propria rappresentatività, è una soluzione che ha sempre dato risultati non convincenti»

con regole certe il grado di rappresentatività del sindacato. Come ricordava Marco Biagi «ricorrere a questo genere di soluzioni, richiamarsi al numero dei voti ottenuti nelle elezioni per affermare la propria rappresentatività, è una soluzione che ha sempre dato risultati non convincenti (...) e che non farebbe altro che esasperare le divisioni già profonde fra le nostre organizzazioni sindacali, destabilizzando ancor di più il sistema di relazioni industriali nel suo complesso».

Lo stesso articolo 39 della Carta costituzionale non ha avuto attuazione anche perché incentrato su un modello storico di sindacalismo unitario messo in crisi nei mesi immediatamente successivi alla entrata in vigore della Costituzione. Eppure, nemmeno dopo la rottura del fronte sindacale unitario, con la costituzione prima della CISL e in seguito della UIL, il sindacato ha ritenuto di dover appellarsi al legislatore per risolvere conflitti di legittimazione interni alla dialettica sindacale e che solo in essa possono trovare adeguata soluzione. Ciò ha consentito di valorizzare appieno il ruolo del sindacato, lasciando che fossero i

È il fondamentale principio di libertà di azione sindacale che rende non solo superflua una legge di disciplina della rappresentanza sindacale

rapporti di forza tra le parti – e non una determinazione eteronoma dello Stato – a stabilire le linee di sviluppo del sistema di relazioni industriali, vuoi nella forma conflittuale, vuoi nella forma collaborativa e partecipativa.

È il fondamentale principio di libertà di azione sindacale che rende non solo superflua, ma anche dannosa e inopportuna, per una società complessa come la nostra che aspira ad essere aperta e pluralista, una legge di disciplina della rappresentanza sindacale. Solo un sindacato debole o collaterale a un partito politico di Governo può sentire il bisogno di meccanismi legislativi volti a sostenerlo e a rafforzare l'azione con l'estensione anche ai non iscritti della efficacia dei contratti collettivi che stipula.

Il Mercato del Lavoro è già cambiato

Il mercato del lavoro è già certamente cambiato nel decennio avviato dal pacchetto Treu e successivamente segnato, in modo ancor più robusto, dal Libro Bianco e dai provvedimenti che ne sono conseguiti (collocamento, contratti a termine e legge Biagi).

Il totale degli occupati era di 20.384.000 nel 1997, di 21.913.000 nel 2002 ed è stato di ben 23.298.000 nel 2006. L'indicatore più evidente paraltro consiste nel tasso di occupazione che nel 1997 era del 52,3%, nel 2002 del 56,7% e nel 2006 è stato del 58,9% nonostante il periodo sia stato caratterizzato, in particolare negli anni più recenti, da una bassa crescita dell'economia. Ed è stato proprio questo l'aspetto più significativo: mentre in passato erano necessari almeno due punti di PIL perché si potesse manifestare una timida crescita dell'occupazione, dal 2003 si è addirittura invertito il rapporto tra l'incremento della ricchezza e quello dei posti di lavoro.

A ciò si deve aggiungere un andamento favorevole – specie con i provvedimenti conseguenti al Libro Bianco – delle fasce tradizionalmente deboli del mercato del lavoro italiano. Le donne occupate, anche grazie allo sviluppo del part time, sono passate, negli anni considerati, dal 38,5% , al 44,4% e al 46,3%, mentre gli “anziani” tra 55 e 64 anni sono cresciuti dal 28,3% al 29,5% per arrivare nell'ultimo anno al 32,5%. Discorso a parte meritano i giovani sulla cui occupazione incide la positiva riduzione dell'abbandono precoce dei percorsi educativi. Anzi, la legge Biagi impone che un giovane possa essere assunto, prima dell'assolvimento del diritto-dovere dei 12 anni di apprendimento, solo con il contratto di apprendistato che collega l'esperienza lavorativa al completamento di questo percorso.

Nel complesso l'occupazione rimane per lo più stabile perché, tutti sommati, i contratti a termine, inclusi quelli a contenuto formativo, rimangono ben al di sotto della media europea in quanto non raggiungono il 10% del totale degli occupati e superano di poco il 13% dei lavoratori dipendenti nella media 2006.

Il tasso di disoccupazione, che rimane pur sempre un indicatore universalmente considerato, crolla dal 11,3% del 1997 al 8,6% del 2002 al 6,8% del 2006 e nel Mezzogiorno si passa, negli stessi anni, dal 18,9% al 16,3% al 12,3%. Avrà pesato anche il fenomeno dello “scoraggiamento” che si produce in coloro che rinunciano a cercare un posto regolare per la difficoltà di reperirlo, ma è più probabile che costoro si siano rivolti al lavoro nero anche a causa degli altissimi costi indiretti del lavoro, che il Governo Prodi ha portato, per la sola componente previdenziale, al 33% con la prospettiva di un ulteriore aumento per coprire i costi della controriforma previdenziale.

Conclusioni

La difesa della Legge Biagi dai tentativi di controriforma invocati dalla sinistra politica e sindacale deve essere solo la premessa di un percorso riformatore che il Libro Bianco ha individuato compiutamente con quella preveggenza che il successivo Libro Verde della Commissione

**Deve trovare
concreta
attuazione
quella politica
di occupabilità
che consiste
nella offerta
di robuste
opportunità
formative** Europea inequivocamente conferma. Si tratta in primo luogo di attuare appieno una legislazione che, come abbiamo visto, è un giacimento di opportunità che sono chiamate a cogliere, in particolare, le Regioni, le parti sociali e i preposti alle risorse umane nelle imprese. Mancano ancora molte leggi regionali, essenziali per la diffusione dei servizi di collocamento nelle scuole, nei

comuni o nelle forme associative locali e per la piena applicazione dei nuovi contratti di apprendistato.

Più in generale deve trovare concreta attuazione quella politica di occupabilità che consiste nella offerta di robuste opportunità formative tanto nel passaggio dalla scuola al lavoro quanto in tutta la vita lavorativa. Necessaria è altresì la Borsa del Lavoro, ovvero la compiuta attuazione del progetto di un sistema informativo al quale collegare tutti gli operatori che erogano servizi per l'impiego delle persone.

La tutela attiva dei disoccupati si realizza poi promuovendo

vendo i fondi bilaterali per il sostegno al reddito – che si aggiungono all’indennità di disoccupazione – e collegandoli a quelli per la formazione continua come ai servizi pubblici e privati di accompagnamento al lavoro. Il nodo delicato rimane peraltro la effettiva applicazione della norma già presente nell’ordinamento che sanziona con la perdita del sussidio chi rifiuta opportunità di lavoro o di formazione. Senza di essa risulta difficile determinare un circolo virtuoso che unisca le opportunità alle responsabilità.

In un contesto di maggiore protezione della disoccupazione diventa possibile riprendere il progetto dello Statuto dei Lavori voluto da Marco Biagi, del quale il contratto a tutela progressiva costituisce il contenuto più emblematico. Rilanciato ora dagli economisti de La Voce Info, esso prevede un più lungo periodo di prova cui deve seguire un biennio nel quale il licenziamento senza giusta causa è tutelato con il risarcimento per applicare l’art. 18 solo con il quarto anno. Come abbiamo detto sopra, esso consente di conciliare tutele e promozione dell’occupazione.

Per ridare fino in fondo valore al lavoro, è tuttavia necessario affrontare il tema del suo costo lordo, della sua tassazione, della sua produttività. Un rigoroso controllo della spesa previdenziale deve consentire di avviare il ridimensionamento del prelievo contributivo i cui alti livelli sono causa non secondaria del lavoro sommerso. La revisione della tassazione sulle componenti virtuose del salario – perché collegate alla flessibilità organizzativa e alla produttività – può stimolare la maggiore competitività delle imprese premian-
do il merito ed il particolare impegno dei lavoratori. “Lavorare di più per guadagnare di più” vuol dire prevedere una tassazione “secca”, ovvero definitiva, e agevolata degli straordinari, dei premi e degli incentivi, senza cumulo con gli altri redditi e conseguenti aliquote marginali penalizzanti.

**Per ridare
valore al lavoro,
è necessario
affrontare
il tema del suo
costo lordo,
della sua
tassazione, della
sua produttività**

Ragioni di equità e di generale interesse all’efficienza

**Il Libro Bianco
ha aperto la
strada ad una
modernizzazione
del lavoro e
delle relazioni
industriali
nel Paese
industrializzato
più segnato
dai cascami
del marxismo**

della macchina amministrativa impongono infine una crescente omologazione del lavoro pubblico al lavoro privato, ricostruendo in primo luogo nelle Pubbliche Amministrazioni l'autorità del "datore di lavoro" e il necessario rapporto gerarchico tra i vari livelli di responsabilità in modo che si introducano davvero meccanismi utili ad identificare meriti e demeriti con la conseguenza dei premi e delle sanzioni.

Il Libro Bianco insomma ha aperto la strada ad una modernizzazione del lavoro e delle relazioni industriali nel Paese industrializzato più segnato dai cascami del marxismo. Marco Biagi ha pagato con la vita il suo coraggio riformatore. Tutti coloro che lo vogliono onorare devono continuarne l'opera rifiutando di piegarsi al continuo ricatto degli ultimi comunisti.

2

Ristabilire la verità

di Giuliano Cazzola

*Presidente del Comitato
per la difesa e l'attuazione
della Legge Biagi*

Ad oltre cinque anni dalla morte, la memoria di Marco Biagi non trova pace: il suo nome continua a provocare divisioni e a sollecitare – perché non dirlo? – odi profondi, asti e rancori, imbarazzi ed alcune incomprensibili brutte figure. La legge che porta il suo nome è stata al centro della campagna elettorale, in quanto responsabile – secondo la sinistra – di aver disseminato il mercato del lavoro di giovani condannati ad una perenne condizione di precariato. Queste valutazioni, prima ancora che alla realtà dei fatti, recano offesa al professor Biagi, vittima in ultima istanza del terrorismo, la cui mano è stata armata dai seminatori di odio velenoso e ingannatore. Ho conosciuto Marco Biagi nel lontano 1974 e fino alla sua morte ho avuto il privilegio della sua amicizia e ho condiviso la passione riformista che lo animava. È bene ricordare ad una sinistra che, “matrigna” di Biagi, che il professore bolognese era un militante socialista non pentito. Con Tiziano Treu Marco ebbe un lungo e positivo sodalizio a livello accademico e editoriale. Quando Treu approdò al Dicastero del Lavoro, Biagi ne divenne l’ombra, la persona di fiducia. Da consigliere del ministro fu fortemente impegnato come rappresentante del ministero nelle istituzioni europee. È nella stretta collaborazione di quegli anni (che si concluse con il varo del “pacchetto Treu”,

La passione riformista che lo animava

capostipite della moderna legislazione gius-lavoristica) che vennero prodotte quelle feconde elaborazioni (coerenti con quanto veniva maturando in Europa) di cui Biagi potè avvalersi, come consulente del ministro Maroni, nella predisposizione del Libro bianco e del disegno di legge delega per la riforma del mercato del lavoro. Il piombo delle Br gli impedì di lavorare ai provvedimenti attuativi della legge che porta il suo nome, i quali furono redatti, sulla base di una ricca documentazione curata dallo stesso Marco Biagi, dall'allievo Michele Tiraboschi. **Dietro di sé ha lasciato una "scuola": un gruppo affiatato di giovani studiosi che svolge un'importante attività scientifica**

Dietro di sé il mio indimenticabile amico ha lasciato una "scuola": un gruppo affiatato di giovani studiosi che, sotto la guida di Tiraboschi, svolge un'importante attività scientifica, tramite la pubblicazione di una rivista giuridica e di un bollettino on line. Marina Orlandi, la vedova, si è impegnata in prima persona e con successo nel dar vita ad una Fondazione intestata al nome del marito che si appresta ad assumere un ruolo primario nel campo degli studi di alta specializzazione giuridica. A questa persona, assolutamente per bene, che organizzava meticolosamente la sua vita per poter mandare avanti tutte le iniziative in cui era impegnato; a questo *civil servant* che non ha mollato di un solo millimetro nonostante avvertisse, privo di ogni difesa, che la morte gli camminava appresso, un ragazzotto napoletano, obnubilato da un'insolazione estiva, ha dato dell'assassino. Ma perché prendersela con un Francesco Caruso qualsiasi, quando ben altri e più attempati rilasciano quotidianamente dichiarazioni menzognere e false contro la legge Biagi, senza che nessuno si alzi a fare chiarezza e a scacciare i mercanti (in questo caso di odio e di morte) dal tempio (ovvero dal nostro consorzio civile)? Chi scrive ha voluto paragonare la pubblicistica anti-legge Biagi ai "Protocolli dei savi anziani di Sion", un clamoroso falso storico utilizzato dal nazismo nelle campagne antisemite. Anche i nemici della legge Biagi hanno usato la menzogna alla stregua di un'arma impropria. E dietro di loro si è mezzo in

I nemici della legge Biagi hanno usato la menzogna alla stregua di un'arma impropria moto un circo Barnum di pennivendoli, di frequentatori a tempo pieno di talk show, di comici di regime, di “precari” in servizio permanente effettivo, sempre pronti a consegnare le loro memorie ad editori attenti a valorizzare i luoghi comuni: un mondo che vive di frasi fatte, di battute precostituite, con lo scopo di rappresentare la realtà non per quello che è, ma per come fa comodo ai “poteri forti” della sinistra. Lo ha detto Nicola Rossi: l'attuale maggioranza è prigioniera del modo disennato con cui, nella passata legislatura, ha condotto l'opposizione. Ogni iniziativa della maggioranza di centro destra veniva descritta come un attentato alle libertà fondamentali e combattuta a colpi di scioperi generali e con una durissima opposizione parlamentare. Con ampie campagne mediatiche, l'Italia era presentata come un Paese allo sfascio: i ceti medi impoveriti, le famiglie incapaci di sbarcare il lunario dopo la terza settimana, gli enti locali finiti sul lastrico e quant'altro. E il lavoro? Ecco la mistica del precariato, della cattiva occupazione, dei giovani abbandonati a se stessi, dell'impiego nei *call center* come supersfruttamento di nuovo conio (Beppe Grillo ha parlato persino di moderna schiavitù). Di chi è la colpa di tutto ciò? Della legge Biagi, naturalmente, che fa morire i lavoratori come mosche. Anzi della legge n.30/2003 o addirittura della legge Maroni, perché al professore bolognese intendono negare – col pretesto di volerne salvaguardare la memoria – persino la titolarità dell'opera per cui ha sacrificato la vita. Mentre Rina Gagliardi ha sostenuto che abolire la legge n.30 è una scelta di civiltà, il segretario del Prc Franco Giordano è stato molto chiaro: nella battaglia d'autunno i neocomunisti porranno con forza la questione dell'abolizione o quanto meno di correzione profonda della legge Biagi. Nessuna critica di merito viene rivolta ad un provvedimento legislativo, per sua natura imperfetto come tutte le opere dell'uomo. Appellandosi al programma e a quanto vi fu scritto, Giordano continua ad invocare quasi un sacrificio pagano, come quando nell'antichità, abbattendo una

giovenca bianca, si imploravano gli dei di liberare la città da una pestilenza. Ecco perché il Comitato che ho l'onore di presiedere – con l'iniziativa del 20 ottobre in difesa della legge Biagi – cederà volentieri la parola ai fatti. I primi anni 2000 hanno conosciuto andamenti economici parecchio depressi. Eppure anche in quei tempi l'occupazione è aumentata in Italia. Le variazioni medie annue sono state dello 0,4% nel periodo che va dal 1986 al 1990, sono state addirittura negative (-1,1%) negli anni compresi tra il 1991 e il 1995, mentre dal 1996 al 2000 e dal 2001 al 2006 sono state positive rispettivamente per un 1% e per un 1,4%. Il tasso di occupazione non è mai stato così elevato e quello disoccupazione mai così basso (è praticamente dimezzato in un decennio). Quanto al c.d. lavoro saltuario i trend italiani sono al di sotto di quelli medi della UE-15. Certo, vi sono sacche di lavoro precario, che è difficile svuotare e che costituiscono la principale contraddizione di processi che, al momento del loro affermarsi, hanno colto tutti impreparati. Ma se il ministro Cesare Damiano ha voluto metter mano nel problema dei *call center* ha potuto farlo grazie ad una norma contenuta nella legge Biagi.

Il Comitato – con l'iniziativa del 20 ottobre in difesa della legge Biagi – cederà volentieri la parola ai fatti

Resta il fatto, tuttavia, che Marco Biagi continua ad essere un interlocutore scomodo, in morte, come lo fu in vita. La sinistra (particolarmente la parte meno radicale) non riesce a spiegarsi e ad accettare che Marco, forte di quel pedigree che abbiamo ad un certo punto della vita avesse accettato di collaborare con il Governo dei “nemici del popolo”, legando il suo nome a documenti (Il Libro bianco sul mercato del lavoro) e a provvedimenti (la legge delega in seguito intitolata allo stesso Biagi) che furono e sono duramente contestati da una parte del movimento sindacale e dall'opposizione. Come è proprio della sua prassi politica, la sinistra ha elevato a simbolo negativo l'opera di Marco Biagi, a prescindere dal merito dei contenuti. Il destino ha voluto, però, che il professore fosse assunto tra i

La sinistra ha elevato a simbolo negativo l'opera di Marco Biagi, a prescindere dal merito dei contenuti

martiri del terrorismo. Così il teorema della sinistra è andato in crisi. A Marco, ancora vivo, oggi sarebbe applicato il trattamento freddo e distaccato che la *gauche* riserva agli apostati (non pentiti e non penitenti), i quali non sono più definiti “pidocchi nella criniera di un nobile destriero”, ma rimangono pur sempre dei traditori. Un martire, invece, è ingombrante ed impegnativo. E la sinistra – anche questo è uno dei tanti suoi riflessi pavloviani, non certo il peggiore – ne ha rispetto, tanto da candidarsi a mandare in Parlamento le vedove. È cominciata, così, la grande rimozione del Biagi nemico pubblico n.1. Tutto sommato è in corso anche la rivalutazione del Libro bianco (non è più giudicato “limaccioso”; Enrico Letta ha voluto persino collegare ai suoi contenuti l'accordo del 23 agosto 2007), mentre si sta cercando di separare il nome di Biagi dalla legge famigerata che la sinistra – appena vinte le elezioni – dichiarava, a seconda dei toni, di voler ora superare ora cancellare. Basta

Le responsabilità di una legge da abrogare ricadono sui continuatori dell'opera di Marco Biagi, i quali vengono accusati di abusare del nome di un caduto

scorrere le tesi della Cgil o il programma dell'Unione, dove la paternità di Biagi veniva negata e si parlava di legge 30 e persino di legge Maroni. Noi, amici del professore bolognese ci offendiamo quando assistiamo a questo travestimento di una legge dello Stato. E sbagliamo. Perché tali accorgimenti – che a noi sembrano meschini – sono dettati dalla preoccupazione di salvaguardare, dal punto di vista della *gauche*, il buon nome del professore, che viene così assolto “per non aver commesso il fatto” (che, invece, continua a “costituire reato”). Le responsabilità di una legge da abrogare ricadono, in tal modo, sui continuatori dell'opera di Marco Biagi, i quali vengono accusati implicitamente (spesso anche apertamente in ambienti politici ed accademici) di abusare del nome di un caduto sul campo di battaglia, attribuendogli decisioni ed orientamenti che da vivo non avrebbe mai condiviso.

Chi scrive di una circostanza può rendersi testimone diretto. La legge Biagi era solo una tappa di quella modernizzazione del diritto del lavoro che Marco aveva in mente. Le altre riguardavano la revisione della disciplina dei licenziamenti al fine di liberalizzare l'insieme del mercato del lavoro, l'elaborazione di uno Statuto dei lavori e la riforma degli ammortizzatori sociali. Un programma, questo, da attuare non secondo logiche aggiuntive o attraverso il consolidamento di mondo del lavoro organizzato per caste, immodificabili ed impenetrabili, definite, come adesso, a seconda del differente livello dei diritti riconosciuti ai vari strati; bensì sulla base di una nuova idea di eguaglianza caratterizzata da forti contenuti redistributivi. E soprattutto non è stato arbitrario aver voluto – col consenso della famiglia e dei più stretti collaboratori – intestare a Marco Biagi quel provvedimento. È venuto, infatti, il momento di testimoniare la verità, non dando voce soltanto ai sentimenti di amicizia, ma spulciando tra le carte e i dossier a cui stava lavorando il consulente del Ministro Roberto Maroni prima che il piombo degli assassini lo fermasse per sempre. Guai se i suoi nemici, oltre ad averne fatto un bersaglio, riuscissero pure a rubare e a disconoscere quell'impegno che ne segnò tragicamente il destino. Ma prima di rendere questa testimonianza c'è un'altra circostanza su cui fare pienamente luce. Alla legge n.30/2003 e ai relativi decreti attuativi capita un singolare destino: quello di essere indicata come la “matrigna di tutte le forme di possibile precariato”

**Alla legge
n.30/2003
capita
un singolare
destino:
quello di essere
indicata come
la “matrigna
di tutte le forme
di possibile
precariato”**

connessi alla legge Biagi, trovando spesso un'intesa – tipica dell'associazione a delinquere – con le controparti datoriali, le quali non hanno esitato a concedere alla Cgil stessa un risultato politico pur di ottenere dei corrispettivi pratici (come, ad esempio, l'introduzione massiccia del contratto di apprendistato pure in settori che non se ne erano mai avvalsi in precedenza). Anche le Regioni (che dapprima hanno tentato inutilmente la via del ricorso alla Consulta) chiamate a completare l'iter operativo della legge con propri interventi legislativi, hanno intrapreso spesso percorsi differenti ed individuato soluzioni antitetiche. Queste considerazioni basterebbero ad assolvere la legge, dal momento che le critiche dei suoi avversari finiscono per elidersi reciprocamente. La verità è che – nonostante la sua complessità e la guerra a cui è stata ed è sottoposta – la legge sta faticosamente radicandosi nella società, nell'ambito di una fase necessaria di sperimentazione che rischia di abortire per motivi politici. Ci sono, poi, altre valutazioni da compiere, al fine di smascherare alcuni luoghi comuni, del tutto destituiti di fondamento.

Anche volendo negare l'evidenza (e cioè che la nuova legislazione della flessibilità – dal 1997 ad oggi ovvero dal “pacchetto Treu” alla legge Biagi – ha contribuito decisamente a sbloccare il mercato del lavoro e a determinare un sorprendente aumento dell'occupazione ed una contrazione della disoccupazione); anche volendo assumere le analisi e i giudizi della sinistra radicale e della Cgil (e cioè che vi sia un eccesso di lavoro precario); anche pretendendo di inseguire la chimera del lavoro dipendente a tempo indeterminato come forma normale di impiego (si sono mai viste

<p>La legge Biagi non ha alcuna reale responsabilità per la lamentata destrutturazione del mercato del lavoro</p>	<p>delle norme capaci di creare posti di lavoro effettivi a prescindere dall'incontro di volontà tra datore e lavoratore?), è possibile sostenere e dimostrare che la legge Biagi non ha alcuna reale responsabilità per la lamentata destrutturazione del mercato del lavoro, ma che essa è intervenuta con l'o-</p>
--	---

biiettivo di correggere e migliorare la situazione di una realtà spaccata in due, nella quale sulle giovani generazioni di occupati grava l'onere di dover sopportare e subire gran parte delle flessibilità di cui l'economia non può fare a meno. Come si materializza quella precarietà di cui tanto si parla? Quali sono, dunque, gli istituti a cui i datori di lavoro fanno ricorso per procurarsi la manodopera, in modo temporaneo e al di fuori di un rapporto carico di vincoli e di rigidità (quali, in particolare, la disciplina del licenziamento e un'aliquota previdenziale quasi proibitiva pari ad un terzo dell'intera retribuzione)?

Le fattispecie contrattuali che connotano, in grande prevalenza, il lavoro temporaneo sono essenzialmente tre: le collaborazioni coordinate e continuative, i contratti a termine, il lavoro interinale. Sia chiaro: anche queste tipologie hanno consentito di riavviare il mercato del lavoro e di conseguire risultati importanti nel nostro Paese. Ma è ad esse che si fa ricorso in alternativa al lavoro dipendente a tempo indeterminato, che la sinistra vorrebbe divenisse “la normale forma di lavoro e di assunzione per l'ordinaria attività di impresa”. I rapporti “di nicchia” (come il *job sharing*, lo *staff leasing*, il *job call*), che la sinistra vuole abolire, costituiscono piuttosto delle opportunità per i lavoratori e le lavoratrici anziché dei limiti, tanto che le imprese non si sbracciano certo nell'avvalersene. Non sono quindi questi rapporti, assolutamente minoritari, a presentare il volto arcigno della precarietà. L'intenzione di sopprimere tali istituti è una scelta politica, compiuta apposta come se si trattasse di un macabro rituale, di un sacrificio da dedicare all'idolo del settarismo. Altri, come abbiamo ricordato, sono i pilastri del “lavoro precario”. Ma che cosa c'entra la Legge Biagi con quelle tipologie (che pure sono servite a creare occupazione)? Partiamo dai rapporti di collaborazione. Innanzi tutto è opportuno fare un po' di chiarezza con le statistiche. Si è soliti confondere il numero delle posizioni

**Il *job sharing*,
lo *staff leasing*,
il *job call*
costituiscono
piuttosto delle
opportunità
anziché
dei limiti**

contributive censite dall'Inps (circa 3,9 milioni stimati nel 2006) con quello delle persone legate da un rapporto atipico. Analisi più recenti invitano a distinguere tra gli iscritti (molti dei quali lo sono stati solo in passato) e i contribuenti effettivi (mediamente circa 1,8-1,9 milioni). Tra questi ultimi vanno espunti i pensionati che continuano a lavorare (sono circa il 15-16% del totale dei parasubordinati) nonché quanti sono iscritti alla Gestione presso l'Inps in ragione di attività accessorie rispetto a quella principale per la quale si avvalgono di un'altra posizione previdenziale (è il caso di un dipendente che percepisca dei compensi per un'attività accessoria di carattere autonomo), per non parlare degli amministratori di società o di condomini.

La legge Biagi ha cercato di fare pulizia separando i veri rapporti di collaborazione da quelli fasulli ed elusivi

In buona sostanza, stime attendibili inducono a ritenere che i collaboratori in senso stretto (coloro che vivono di questo lavoro) siano compresi in una fascia che va dai 400mila ai 600mila. Si tratta, certamente, di un segmento importante del mercato del lavoro, ma non di quella “marea montante” di cui si vagheggia nei *talk show* addomesticati. Tutto ciò premesso, la legge Biagi non ha nulla da spartire con tale stato di cose; anzi, ha cercato (e ci sta faticosamente e lentamente riuscendo) di fare pulizia, separando il grano dal loglio: i veri rapporti di collaborazione destinati a trasformarsi in lavori a progetto o a programma da quelli fasulli ed elusivi, condannati a divenire contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La legge n.30 del 2003, pertanto, non ha dato vita alle *co.co.co*, come comunemente si crede, ma sta cercando di limitarne gli abusi. Questa tipologia è del tutto antecedente alla legge Biagi. È nata – l'Italia non è forse la patria del diritto? – come elaborazione giurisprudenziale, ha trovato campo franco nel Testo unico delle imposte sul reddito; ma il suo grande *exploit* è avvenuto, dopo il 1995, a seguito della legge Dini di riforma delle pensioni e dell'istituzione di una nuova Gestione pensionistica per il lavoro atipico (un fatto positivo se non fosse che in un decennio ha regalato alle altre gestioni saldi

attivi cumulati pari a quasi 28 miliardi di euro). È stato proprio il nuovo regime previdenziale a sciogliere ogni dubbio ed incertezza da parte delle imprese sulla percorribilità e la regolarità del ricorso alle collaborazioni, nel senso che la loro associazione al regime pensionistico pubblico finiva anche per “fare aggio” sulla loro legittimità. Per quanto riguarda i contratti a termine, va ricordato che la nuova disciplina nasce dal recepimento di una direttiva europea, dopo che le parti sociali (con la sola esclusione della Cgil per dissensi procedurali) avevano raggiunto, alla fine del 2000, un avviso comune. Infine, per il lavoro interinale – *bon gré mal gré* – occorre risalire al “pacchetto Treu”. La legge Biagi, dunque, non ha le responsabilità di cui è spesso accusata. Per di più ha cercato, non solo di aggiustare il tiro rispetto ad alcune oggettive digressioni, ma anche di proseguire e potenziare il progetto di riforma del mercato del lavoro e della sua *governance*. Si dimentica, infatti, che quel provvedimento ha fortemente innovato l’assetto dei servizi per l’impiego facendoli interagire con un maggior protagonismo di soggetti privati elevati al rango di agenzie del lavoro; ha collegato i rapporti ed i percorsi formativi (il nuovo apprendistato, in particolare) alla riforma dell’ordinamento scolastico ed universitario; ha individuato un ruolo degli Atenei e di altre strutture nella certificazione dei rapporti di lavoro; ha aperto spazi importanti di intervento delle parti sociali attraverso gli enti bilaterali. Ma il suo destino sembra essere quello dell’agnello che incontra il lupo alla fonte nella favola di Fedro: nonostante dimostri di non aver fatto alcun torto all’aggressore viene sbranato ugualmente.

Per quanto riguarda i contratti a termine, va ricordato che la nuova disciplina nasce dal recepimento di una direttiva europea

Colpire (poco o tanto) la legge, ma assolvere il professore caduto in Via Valdonica: è questa, dunque, la nuova linea della sinistra. Per realizzare tale disegno occorre, però, riscrivere la storia, falsificare i documenti, ignorare le testimonianze. Operazioni, queste, che riuscivano nei pro-

cessi di Stalin, ma che è difficile ripetere oggi, nonostante che la sinistra sia particolarmente esperta nel costruire luoghi comuni conferendo loro la patente della inconfutabile verità. Per capire come sono andate veramente le cose è

**Colpire la legge,
ma assolvere
il professore: è
questa, dunque,
la nuova linea
della sinistra**

sufficiente spulciare il materiale preparatorio della legge n. 30, mettendolo a confronto sia col disegno di legge presentato dal Governo in Parlamento (nell'autunno del 2001 quando Marco era ancora vivo e vegeto) sia col testo della legge approvata nel febbraio del 2003. La rivista "Agens *Quaderni*" (nel numero speciale 1-2004) ha già provveduto ad organizzare la documentazione citata. Si tratta di un articolato molto ampio (predisposto da Marco Biagi e dai suoi più stretti collaboratori), contenente sia la riforma del mercato del lavoro e la regolazione dei nuovi rapporti contrattuali, sia l'impianto del progetto di "statuto dei lavori" (che riprendeva le elaborazioni svolte da Biagi durante la sua collaborazione con Tiziano Treu). Un lavoro di quelle dimensioni avrebbe comportato la stesura di un disegno di legge troppo ampio (di quasi duecento articoli). Il Governo (nelle persone del Ministro del Welfare e del Sottosegretario Maurizio Sacconi) preferì "spacchettare" la materia ed orientarsi su di un disegno di legge delega che rimandasse ad altra occasione lo statuto dei lavori. Tale provvedimento di delega venne curato da Biagi all'inizio di novembre del 2001. Poi il Governo – sulla base di affidamenti venuti da settori del mondo sindacale – decise di inserire nel testo anche una norma di revisione dell'articolo 18 della legge n.300/1970 (la disciplina del licenziamento individuale), usando delle formulazioni redatte dallo stesso Biagi, imposte fin dalla sua collaborazione con Treu (le carte parlano). Quest'ultimo articolo visse di vita propria (particolarmente travagliata, come tutti ricordano), fino ad essere ridimensionato e stralciato dal testo del disegno di legge delega (e dirottato sul binario di un diverso provvedimento, poi rivelatosi "morto") dopo il Patto per l'Italia del luglio 2002. Fu poi la volta dell'iter legislativo del disegno di delega che

venne approvato – è sufficiente collazionare i testi – nella sua stesura originaria.

A questo punto, gli avversari “per partito preso” della legge n. 30 del 2003 (in particolare quelli annidati nell’accademia) sostengono che – visti i tempi – è senz’altro verosimile che Biagi abbia lavorato alla definizione della delega, ma non possono essergli attribuiti i provvedimenti attuativi (di particolare significato i dlgs n.276/2003 e n.124/2004), dal momento che essi furono emanati dopo la sua morte. Tutto ciò è vero solo sul piano formale. I documenti dimostrano, invece, che le elaborazioni preliminari del professore bolognese costituirono – già redatti sotto forma di schema – il materiale utilizzato (sotto la regia di Michele Tiraboschi che ha continuato il lavoro) per la stesura dei decreti. Non a caso il principale provvedimento (il dlgs n.276, appunto) venne varato in pochi mesi (dal Consiglio dei ministri il 31 luglio 2003, poi pubblicato in ottobre sulla G.U.). Naturalmente nessuna legge è perfetta. È solo la sinistra a credere che le “sue” leggi siano ispirate direttamente dalla Provvidenza. Nel caso della legge Biagi vi sono stati persino due decreti correttivi di ampia portata. Altre misure potranno essere apportate in senso migliorativo, se riuscirà a svolgersi e a compiersi un’adeguata fase di sperimentazione. È inaccettabile, però, il perdurante ostinato, immotivato e becero ostracismo.

Gli avversari “per partito preso” della legge n. 30 del 2003 sostengono che Biagi abbia lavorato alla delega, ma non ai provvedimenti attuativi

È inaccettabile, però, il perdurante ostinato, immotivato e becero ostracismo

3

Dare valore al lavoro

di Alessandra Servidori

L' impianto generale e taluni aspetti critici

Scrisse Marco Biagi in un articolo pubblicato nel 2001 (poi inserito nella Raccolta dei suoi saggi) che occorreva ripensare il diritto del lavoro, per contrastare “il dilagante fenomeno del lavoro non dichiarato e clandestino”. A suo avviso, il lavoro nero non solo sfrutta le forze più deboli e marginalizzate, ma costituisce un elemento distorsivo “della stessa competizione corretta tra imprese”.

In questi sintetici pensieri si condensavano il progetto di Marco e le relative idee-forza, a tutto campo, per la rifondazione del sistema complessivo del diritto del lavoro, dal mercato alle nuove tipologie contrattuali, dalla somministrazione di manodopera alla certificazione dei contratti di lavoro; che peraltro ritroviamo negli istituti, contenuti nella “sua” legge, espressione alta del disegno che egli aveva in mente. Non c'è dubbio che la riforma rappresenta l'epilogo, il *con-*

**Ripensare
il diritto
del lavoro,
per contrastare
“il dilagante
fenomeno del
lavoro non
dichiarato
e clandestino”**

tinuum logico-giuridico del suo pensiero, la realizzazione del suo “progetto” tanto ambizioso, quanto illuminato, che aveva iniziato a delineare negli anni di intenso sodalizio con Tiziano Treu. In questi mesi la dottrina lavoristica italiana è stata impegnata nell'interpretazione e sistemazione della legge che prosegue tuttora: sono stati pubblicati vari

commentari e altri sono in uscita. Non sempre l'approccio è stato costruttivo e sereno: chi ha avversato il disegno del Libro Bianco, si è impegnato in un'opera di mortificazione delle norme, quando non ha boicottato apertamente una legge che presenta forse qualche oscurità, ma che proprio per questa ragione ha bisogno di un supplemento d'impegno ricostruttivo, il quale deve dare un contributo all'interpretazione (magari evolutiva o correttiva della legge (una possibilità consentita dalla delega), non di un disimpegno che rasenta l'avversione preconcepita per la riforma in sé. Lo stesso Marco, ad esempio, non avrebbe apprezzato che il decreto non si applichi alle pubbliche amministrazioni, sicché la lunga marcia verso la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico finisce per subire una battuta d'arresto. Al tempo stesso, come già ricordato, il decreto n.276/2003 ha circoscritto l'ambito nel quale possono essere stipulati i contratti di collaborazione continuativa e coordinata, sostituendo, in prospettiva, quella figura col "lavoro a progetto", nuovo modello immaginato da Marco: sul versante del rapporto con la pubblica amministrazione potranno, invece, essere stipulati – come prima e senza limiti – contratti del vecchio tipo, per i quali, nell'ambiente privato, è stato introdotto il divieto legale. Vi è un uso diffuso delle collaborazioni continuative e coordinate nel settore pubblico, che così restano al riparo, nel caso di abusi, dai rimedi estremi quali la conversione in un rapporto stabile. L'idea di Marco di contenere l'uso delle collaborazioni continuative e coordinate, che a volte celano dei contratti simulati di lavoro subordinato, non si è affermata, dunque, sul versante del lavoro pubblico: il che rappresenta un'irragionevole deroga. Inoltre, mentre è scomparso nell'ambito privato il contratto di formazione e lavoro, quella tipologia negoziale trova applicazione oggi "esclusivamente" nei confronti della pubblica amministrazione. Discontinuità queste, che non paiono in linea con l'attuata privatizzazione del rapporto di impiego, e in contro-tendenza con l'epocale riforma degli inizi degli

Una legge che presenta forse qualche oscurità, ma che proprio per questa ragione ha bisogno di un supplemento d'impegno ricostruttivo

La legge ha lasciato aperto uno spiraglio: il Ministro per la funzione pubblica potrà convocare le parti sociali per varare provvedimenti correttivi

anni '90. Per contro, la pubblica amministrazione non potrà accedere alle nuove tipologie flessibili introdotte dalla riforma Biagi: in particolare, non potrà avvalersi del lavoro intermittente o a chiamata, del lavoro occasionale, di quello ripartito, del contratto di apprendistato nelle sue triplici varianti. La legge ha lasciato aperto tuttavia uno spiraglio: il Ministro per la funzione pubblica potrà convocare le parti sociali per esaminare i profili di armonizzazione fra i due sistemi di norme, anche nella prospettiva di varare provvedimenti correttivi. Oltre alle segnalate imperfezioni peraltro emendabili, sono stati rilevati dei possibili profili di incostituzionalità: in particolare, la spinosa questione delle competenze concorrenti fra Stato e Regioni per quanto riguarda il mercato del lavoro, che è all'esame della Corte Costituzionale.

Non si può, peraltro, sottacere che nello stesso decreto n.276/2003 si era previsto il "carattere sperimentale" di alcune importanti regole, e la possibilità, dopo diciotto mesi, di promuovere un confronto con le organizzazioni sindacali più rappresentative, per valutare l'opportunità di modificare o, se è il caso, di abrogare le norme che non hanno superato la fase del primo rodaggio. Come è poi puntualmente avvenuto.

La riforma presenta frequenti rinvii alla contrattazione collettiva

Il lavoro intermittente o a chiamata è oggi fruibile in forza di un decreto ministeriale che ha definito l'indennità di disponibilità da corrispondere nel caso in cui il lavoratore si obblighi a rispondere alla chiamata. Anche il lavoro ripartito può funzionare da subito, applicando le regole generali del diritto del lavoro, in

manca di una disciplina collettiva, che dovrebbe essere, secondo l'intenzione del legislatore, la fonte primaria di regolazione. Lo stesso dicasi per il nuovo *part time*, per il quale il ministero ha già emanato la Circolare n. 9 del 18 marzo 2004.

Si ricorda in ogni caso che la riforma presenta frequenti

rinvii alla contrattazione collettiva, per il migliore adattamento delle disposizioni previste ai settori, ai territori o alla stessa dimensione aziendale.

La Legge Biagi aiuta le fasce deboli del mercato del lavoro

Basta leggere gli scritti di Marco per esserne persuasi: era sempre presente e viva l'idea che si debba combattere il lavoro sommerso ed agevolare l'inserimento effettivo dei soggetti deboli, cioè di coloro che per condizioni personali o per età o per sesso sono esclusi dal circuito attivo e rischiano di doversi accontentare, al massimo, di un lavoro modesto e precario se non addirittura irregolare; oppure dell'assistenza pubblica. Per favorire l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali dei disabili o dei lavoratori svantaggiati è prevista nell'art. 14 la stipulazione di convenzioni-quadro su base territoriale, che hanno lo scopo di promuovere e favorire il conferimento di commesse alle cooperative sociali, presso le quali sono inseriti realmente i soggetti deboli e più svantaggiati. Il contratto di lavoro intermittente (a chiamata) può essere stipulato "in via sperimentale" con lavoratori disoccupati che abbiano meno di 25 anni di età ovvero con lavoratori che hanno più di 45 anni di età, che siano stati espulsi dal ciclo produttivo.

**Combattere
il lavoro
sommerso
ed agevolare
l'inserimento
effettivo dei
soggetti deboli**

Un'altra novità è il contratto di inserimento, che ha lo scopo di agevolare il recupero di lavoratori con più di cinquant'anni di età, ovvero affetti da un grave *handicap* fisico, mentale e psichico; oltre a favorire l'assunzione delle donne che risiedono in zone geografiche nelle quali il tasso di occupazione o disoccupazione, rispetto ai lavoratori di sesso maschile, è percentualmente sfavorevole.

L'attenzione ai soggetti deboli del mercato – che visibilmente traspare da queste norme – è la stessa che si coglie negli scritti di Marco, pragmaticamente coinvolto in prima persona nel tentativo di migliorare l'accesso al mercato delle persone svantaggiate, di ristabilire il rispetto delle

“ridurre la protezione accordata al lavoratore occupato e assicurare una più alta tutela sul mercato”

regole e, infine, di accrescere il tasso di uguaglianza sostanziale contro ogni discriminazione o disparità, senza incidere, per altro verso, sul livello di competitività delle imprese. Il salto di qualità era ed è enorme, specie sul versante delle regole che disciplinano il mercato: occorre ed occorre, ricordava Marco, “ridurre la protezione accordata al lavoratore occupato e assicurare una più alta tutela sul mercato”. In altre parole difendere con minore accanimento il singolo posto e proteggere di più il lavoro nel suo complesso. Un cambio di direzione radicale, che ha messo in discussione decenni di garantismo individuale (ad iniziare dallo Statuto dei lavoratori) ed imposto un mutamento brusco di rotta e un salto culturale che solo un giurista europeo come Marco e pochi altri potevano comprendere e condividere. Il superamento delle condizioni di svantaggio, ovviamente, non si esaurisce con una legge nazionale. La regolamentazione della materia spetta infatti alle Regioni che hanno il compito di declinare i principi e soprattutto di individuare, modulare, rendere efficaci l'insieme dei servizi e dei benefici previsti. Tuttavia la definizione di criteri generali, molto netti e chiari, costituisce già un primo importante punto di riferimento, poiché consente di delimitare l'area dei soggetti destinatari di una particolare tipologia d'assistenza nell'accesso al mercato del lavoro: assistenza di cui la stessa riforma offre un primo strumento operativo, quale è quello delle “misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato” (art.13 del dlgs n. 276 del 2003). Soprattutto, la sottolineatura della nozione di “svantaggio” e del suo ruolo nello sviluppo delle politiche attive per il lavoro dovrebbe servire a richiamare l'attenzione del legislatore regionale, sulla urgente necessità di concentrare gli sforzi, in termini progettuali e di risorse, verso la costruzione di percorsi di inserimento e reinserimento mirati per le diverse categorie indicate, sollecitan-

La sottolineatura della nozione di “svantaggio” dovrebbe servire a richiamare l'attenzione del legislatore regionale

do sia il sistema pubblico che quello privato autorizzato a mettere al centro della propria azione la persona, con le sue esigenze e le sue capacità, ed aumentando così l'opportunità effettiva di inclusione sociale da parte dei soggetti svantaggiati.

La Legge Biagi nei suoi aspetti fondamentali

Il 16 novembre 2001, quando il Consiglio dei Ministri, varò il disegno di legge delega per riformare il mercato del lavoro, Marco Biagi scriveva in un editoriale del Sole 24 Ore che “sul mercato del lavoro si volta pagina. La proposta di delega costituisce un atto di significativa continuità e al tempo stesso di sostanziale innovazione, riannodando il filo riformista del “Pacchetto Treu” del 1997 spezzatosi per la caduta del governo Prodi, imprimendo una decisa accelerazione alla modernizzazione del mercato del lavoro, finalizzata a favorire una crescita occupazionale di qualità. Si punta a realizzare – continuava – strumenti moderni ed efficienti per attuare occupabilità ed adattabilità nel mercato del lavoro, in una logica di semplificazione procedurale, di servizi e tutele all'utenza e di rigorosa regolamentazione per stanare il lavoro irregolare avendo a disposizione nuove tipologie contrattuali che garantiscono nella prassi nuove procedure corrette: non ci saranno più scuse per chi non sta alle nuove regole perché sarà sanzionato con rigore. Il Governo ha giocato una carta coraggiosa e rischiosa: ma è una scommessa che il Parlamento e le parti sociali possono contribuire a vincere nell'interesse del Paese”. Queste parole fanno da viatico al provvedimento, ne inquadrano l'architettura riformatrice e consentono a chi scrive di passare in rassegna ai principali aspetti della nuova disciplina che la legge ha introdotto.

**Realizzare
strumenti
moderni
ed efficienti
per attuare
occupabilità
ed adattabilità
nel mercato
del lavoro**

1. Il nuovo collocamento

Il titolo II del dgl n. 276/2003 è finalizzato a realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a

garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di occupazione, con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro. Nel testo, dunque, si prevedono: a) il mantenimento delle competenze delle Regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale e alle Province delle funzioni amministrative loro attribuite; b) la creazione di nuove agenzie del lavoro per lo svolgimento, da parte di operatori privati e pubblici, delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, attraverso un unico regime autorizzativo e l'iscrizione in elenchi regionali; c) la realizzazione di una "borsa continua del lavoro"; d) l'abrogazione di tutte le

La disciplina del collocamento pubblico è stata oggetto di un ampio processo di riforma

disposizioni non compatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e l'introduzione di un nuovo sistema sanzionatorio; e) la previsione di un regime transitorio.

In fondo, si tratta, nel medesimo tempo, di un punto di avvio e di uno di partenza. Per quanto riguarda il primo aspetto, va ricordato che, in poco più di un decennio, la disciplina del collocamento pubblico è stata oggetto di un ampio processo di riforma, tanto sotto il profilo organizzativo quanto su quello delle procedure di avviamento al lavoro, culminato solo recentemente nella Legge Biagi a conclusione di un consistente processo legislativo (si ricordano: il dlgs 23 dicembre 1997 n. 469 e il dlgs n.181 del 2000, il dl 197 del 19 dicembre 2002 che ha modificato il dlgs 181). Non si tratta solo di cambiamenti formali poiché la funzione di intermediazione nel mercato del lavoro è passata dalla gestione di funzioni meramente anagrafiche e amministrative, alla realizzazione di politiche attive per l'occupazione. Il decentramento dei servizi per l'impiego corrisponde – qui sta il punto del “nuovo inizio” – all'esigenza dichiarata di passare da una politica di “sostegno passivo della disoccupazione ad una politica di promozio-

ne dell'occupazione" e quindi, da un modello prevalentemente amministrativo e uniforme su tutto il territorio nazionale, alla costruzione di un sistema integrato di strutture capaci di promuovere iniziative e fornire servizi di sostegno delle persone in cerca di lavoro. I servizi di collocamento saranno collegati attraverso una rete informativa, il Sistema Informativo del Lavoro (SIL), una rete che comprenderà il Ministero del Lavoro e gli enti previdenziali. Nascerà così la Borsa del Lavoro, una Banca Dati dei lavoratori attivi e di quelli in cerca di occupazione. La rete dei servizi pubblici e privati sul territorio dovrà garantire una erogazione coordinata di tutti i servizi alle persone in cerca di lavoro (informazioni, consulenza, intermediazione, ecc.), nonché valorizzare le sinergie tra gli servizi pubblici per l'impiego (SPI) ed altri soggetti come, ad esempio, la creazione di reti regionali e locali. Si dovrà collaborare con le parti sociali, con le istituzioni della formazione professionale; migliorare il coordinamento con le istituzioni per il reinserimento dei disoccupati. Le politiche attive del lavoro si fondano, innanzi tutto, sull'efficienza del sistema di diffusione delle informazioni, in particolare quelle sui posti vacanti, ma anche quelle sui fabbisogni di personale, sulle occasioni formative rivolte ai giovani e ai lavoratori, sui percorsi formativi nuovi per figure professionali che il mercato richiede, ed infine sulle caratteristiche dei lavoratori disoccupati e sulle opportunità di riconversione professionale. La Borsa Lavoro, quale nuovo modello di intermediazione, privilegerà il servizio diretto al cittadino che cerca lavoro e all'impresa che cerca personale, come punto-chiave di un sistema con più attori e soggetti – università, scuole, sindacati – costretti, se si vuole dare respiro alla riforma, a costruire un vincolo saldo tra politiche attive e passive del lavoro, promuovendo le prime sulla scorta dell'esperienza europea.

Passare da una politica di "sostegno passivo della disoccupazione ad una politica di promozione dell'occupazione"

La Borsa Lavoro privilegerà il servizio diretto al cittadino che cerca lavoro e all'impresa che cerca personale

2. L'incontro tra domanda e offerta

L'attività di somministrazione a tempo indeterminato e determinato – ex lavoro interinale, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale – è esercitata dalle nuove Agenzie del lavoro (operatori pubblici e privati) autorizzate dal Ministero del lavoro e iscritte all'albo, così classificate: agenzie di somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato di tutte le attività lecite con elenco apposito; agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato o determinato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività previste in un elenco apposito; agenzie di intermediazione; agenzie di ricerca e selezione del personale; agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

**Nuove Agenzie
del lavoro
autorizzate
dal Ministero
del lavoro e
iscritte all'albo**

Le autorizzazioni all'esercizio delle nuove agenzie per il lavoro sono rilasciate dal Ministero del lavoro, con regimi particolari legati alla qualità dell'attività di intermediazione. Sono regolamentati alcuni regimi particolari di autorizzazione, stabilendo che possono essere autorizzati all'esercizio dell'attività di intermediazione le Università pubbliche e private, i Comuni e le Camere di Commercio, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, le organizzazioni aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro e della disabilità. E ancora, l'Ordine nazionale dei consulenti del lavoro, tramite un'apposita fondazione o altro soggetto dotato di personalità giuridica, mentre è vietata ad ogni singolo consulente l'attività di intermediazione. La novità poi delle nuove agenzie del lavoro sta anche nel fatto che sono previste intese-quadro tra i servizi di collocamento e le cooperative sociali, clausole di incentivazione e garanzie per i lavoratori svantaggiati, sanzioni pesanti per l'esercizio abusivo dell'attività, per sfruttamento e trattamenti discriminatori nei con-

**L'Ordine
nazionale dei
consulenti del
lavoro, tramite
soggetto dotato
di personalità
giuridica**

fronti dei lavoratori. Inoltre, sono regolamentate nuove procedure di assunzione con l'osservanza di obblighi molto chiari e di precisi adempimenti quali: l'instaurazione di un rapporto di lavoro entro le fattispecie previste dalla norma, la sollecita comunicazione al Centro per l'impiego, l'instaurazione di un tirocinio formativo o esperienza assimilata, la comunicazione immediata di modifiche nel rapporto e di cessazione del rapporto, attraverso i Centri per l'impiego, alla direzione del Lavoro e agli enti previdenziali. Particolari adempimenti, poi, sono riservati ai consulenti del lavoro e ai soggetti abilitati alla gestione del personale, mentre sono previste procedure semplificate per le agenzie di lavoro interinale.

Gli istituti contrattuali rivisitati e rinnovati

1. Il part time riformato

Si allargano gli spazi per il lavoro a tempo parziale con l'eliminazione di una serie di vincoli, senza peraltro perdere d'occhio le tutele fondamentali. Inoltre, la Circolare esplicativa della legge chiarisce che tale rapporto è compatibile con tutti i tipi di contratto a tempo determinato, compresi l'apprendistato e il contratto di inserimento, ma solo se l'orario di lavoro permette il raggiungimento della finalità formativa. L'orario di lavoro del rapporto a tempo parziale deve essere inferiore a 40 ore settimanali o a quello stabilito dai contratti collettivi; per definire il part time orizzontale (quando opera un riduzione giornaliera dell'orario di lavoro, diversamente dal part time verticale quando l'orario è concentrato solo su alcuni giorni della settimana), i contratti collettivi dovranno fissare la durata dell'orario normale giornaliero. Devono essere previste puntualmente, in questo tipo di contratto, la durata della prestazione lavorativa e la collocazione nell'arco della giornata. Viene regolamentato il lavoro supplementare e straordinario: l'uno corrispondente alle prestazioni che vanno oltre l'orario concordato ed entro il limite del tempo pieno; l'altro corrisponde alle prestazioni che vanno oltre l'orario settimanale. Inoltre, le parti possono stipulare un patto scritto contenente delle clausole

di flessibilità; il datore non può modificarle unilateralmente e il lavoratore non ha diritto di denunciare il patto e annullare tale accordo. Il passaggio da tempo pieno a part time deve avvenire mediante un contratto scritto ed essere convalidato dalla Direzione provinciale del Lavoro. Nel part time verticale e misto (con varie formule di orario di lavoro) è possibile prevedere delle clausole elastiche che permettano la variazione in aumento della prestazione lavorativa. Inoltre, in questo nuovo part time, vi è una particolarità: i lavoratori affetti da patologia oncologica, i quali possono avere una ridotta capacità lavorativa anche a causa delle terapie, hanno diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Ogni lavoratore può richiedere, altresì, che il contratto venga successivamente di nuovo trasformato a tempo pieno. Dunque con queste ulteriori interpretazioni il nuovo part time, fa passi in avanti sul versante della flessibilità, riduce la burocrazia e cede la parola alla contrattazione tra le parti.

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

**Il nuovo
part time
riduce la
burocrazia
e cede la
parola alla
contrattazione
tra le parti**

materia di part time, un 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, nell'atto di recepimento era prevista 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, uno strumento che potenzialmente interessa soprattutto gli studenti (i quali possono in tal modo iniziare a conoscere il mondo del lavoro, con evidenti 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 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 importante infatti 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, specialmente se questo strumento deve poter rappresentare un momento di passaggio per le 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 avuto un'ampia diffusione e si articola, inoltre, su una molteplicità di regimi di orario. Quello del part time – come fattispecie che consente di ridurre, temporaneamente e non solo in via permanente, l'impegno lavorativo – è solo un esempio della 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 della 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. La novità del nuovo

Diritto alla flessibilità d'uso del part time anche dal punto di vista del lavoratore

Esigenze della popolazione femminile che contemplano, in modo frequente, il ricorso a ipotesi di aspettativa e comunque ad interruzioni del lavoro

regime di part-time è costituita dalla valorizzazione del ricorso alle clausole flessibili ed elastiche. In particolare, due sono le modificazioni più rilevanti: da un lato, la possibilità di farvi ricorso mediante accordo individuale anche senza una previsione collettiva in tal senso. Dall'altra, l'abrogazione dell'istituto del ripensamento con cui il lavoratore denunciava la clausola flessibile facendo così venir meno la facoltà del datore di lavoro di avvalersi della stessa. Si tenga conto anche del fatto che questo tipo di contratto è in ascesa in Italia. In generale, possono trarre benefici da questa forma di impiego sicuramente i lavoratori che hanno impegni familiari o di altra natura durante la giornata o in determinati periodi dell'anno, ma anche i giovani interessati ad attività collaterali al lavoro (formazione, volontariato, ecc.) oppure gli ultra55enni che hanno perso

Le competenze richieste per un part time sono assolutamente simili a quelle richieste per i lavori a full time

un lavoro e fanno fatica a trovare nuove opportunità. Le imprese che prediligono il part-time, invece, sono quelle del terziario avanzato e dell'industria o quelle il cui lavoro è ripartito su turni che coprono l'intera giornata, tipicamente i *call center*. Le competenze richieste per un part time sono assolutamente simili a quelle richieste per i lavori a full time, ma dai candidati spesso si vuole anche grande capacità di concentrazione, disponibilità alle interazioni personali, essendo il lavoro a orario ridotto fortemente a rischio di marginalizzazione.

Per apprezzare il contenuto innovativo della nuova disciplina è utile rileggere uno scritto di Marco Biagi nel quale sono individuati i limiti della legislazione in materia di part time in occasione dei decreti legislativi del Governo, allora di centro-sinistra (ossequiente ai valori della Cgil) in attuazione della Direttiva europea 97/81, nel 2000 e poi successivamente nel 2001. Il professor Biagi sferrò una dura critica: "I decreti legislativi italiani sono un esempio di trasposizione infedele dell'intesa raggiunta dalle parti sociali in sede comunitaria. Mentre infatti la direttiva invita a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla

piena utilizzazione di questa tipologia contrattuale, in una logica di promozione dell'occupazione, i decreti emanati dal Governo, introducono nuovi vincoli e pertanto costituiscono un vero e proprio *vulnus* all'opera transpositiva". Continuava Biagi: "Si tratta senza dubbio di una opportunità mancata per individuare nuove occasioni di lavoro, riuscendo nel contempo a fornire a soggetti (madri di famiglia, studenti, anziani, ecc.) che reclamano più tempo di non lavoro, per sé e per la famiglia, una opportunità occupazionale gestita secondo le aspettative personali di vita. Gli inutili appesantimenti burocratici propri della recente disciplina, mortificano l'autonomia individuale delle parti. Soprattutto i vincoli imposti al lavoro supplementare e al regime delle clausole elastiche, costituiscono uno sfregio alla autonomia collettiva delle parti sociali e a quella dei soggetti titolari del rapporto di lavoro, ancora trattati con subalternità dal legislatore. Occorre rivedere prontamente la suddetta disciplina, restituendo alla contrattazione collettiva e alle pattuizioni individuali piena operatività, così come avviene nella maggiore parte degli stati membri dell'Unione europea. L'esempio del lavoro a tempo parziale – proseguiva il professore – è peraltro sintomatico di alcune ben più gravi contraddizioni presenti nel nostro ordinamento e, segnatamente, dello spreco di occasioni e risorse finanziarie. L'utilizzo del lavoro a tempo parziale è stato infatti promosso dal Governo mediante la concessione di rilevanti incentivi economici: questi, in realtà, sembrano a mala pena sufficienti a bilanciare i "disincentivi normativi" connessi all'appesantimento della disciplina del lavoro a tempo parziale. Una normativa più snella e moderna avrebbe sicuramente costituito un maggiore incentivo all'utilizzo di questa tipologia del lavoro, consentendo probabilmente anche un risparmio di risorse finanziarie da indirizzare verso altri e più urgenti problemi".

**Gli inutili
appesantimenti
burocratici
mortificano
l'autonomia
individuale
delle parti**

Queste considerazioni hanno poi trovato applicazione concreta nella legge che porta il nome del professore bolognese.

2. Nasce il lavoro ripartito detto job sharing

Il contratto ripartito rappresenta una tipologia contrattuale che consente a due persone di svolgere una sola e identica obbligazione lavorativa (in pratica di dividersi lo stesso posto di lavoro) e all'azienda di avere quindi una maggiore flessibilità nella gestione organizzativa, valutando attentamente quale sia l'impatto in materia di adempimenti amministrativi, retributivi e contributivi. Resta fermo il vincolo della solidarietà, salvo una diversa intesa tra le parti ed ognuno dei due lavoratori è personalmente e direttamente responsabile dell'adempimento dell'intera obbligazione lavorativa. Poiché i due lavoratori si suddividono il lavoro, le dimissioni di uno comportano l'estinzione dell'intero vincolo contrattuale per entrambi. Sul versante previdenziale e assistenziale è prevista l'assimilazione ai lavoratori part time per la pensione, l'indennità di malattia, le altre prestazioni previdenziali compresi gli assegni familiari.

Il contratto ripartito consente a due persone di svolgere una sola e identica obbligazione lavorativa

3. Via libera al contratto di inserimento

Il contratto di inserimento si sostituisce al contratto di formazione lavoro che rimane in vigore solo per la pubblica amministrazione. Il legislatore ha scelto di incentivare, per finalità formative anche di tipo elevato, solo il percorso dell'apprendistato, in attuazione anche delle nuove disposizioni in materia di riforma dei cicli scolastici. La nuova tipologia contrattuale è finalizzata ad agevolare l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro di particolari categorie di lavoratori attraverso un progetto individuale – tracciato dalla contrattazione collettiva, che fissa anche i limiti e le modalità di utilizzo – di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo. Inoltre tale disciplina prevede l'assunzione di lavoratori in disoc-

Il contratto di inserimento è finalizzato ad agevolare l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro di particolari categorie di lavoratori

cupazione speciale con diritto alla riduzione contributiva del 75% (della quota a carico del datore di lavoro) per determinati periodi. Il contratto di inserimento ha una durata non inferiore a 9 mesi e non superiore a 18 mesi, con estensione fino ai 36 mesi solo per persone disabili; prevede incentivi economici e normativi e sanzioni, se il datore di lavoro durante la realizzazione del progetto individuale di inserimento commette gravi inadempienze.

4. Il nuovo percorso dell'apprendistato

Il contratto di apprendistato, con le nuove regole contenute nel dlgs n. 276/2003, diventa il contratto formativo per eccellenza, poiché assolve sia al diritto-dovere di istruzione e formazione – secondo la nuova riforma dei cicli scolastici e relativi regolamenti attuativi – sia l'apprendimento professionale anche di specializzazione tecnica superiore. Per queste ragioni di tale contratto sono state delineate tre differenti tipologie: apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; apprendistato professionalizzante; apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di formazione. Il contratto di apprendistato appartiene alla categoria dei contratti di lavoro a causa mista, caratterizzati, cioè, non soltanto dallo scambio tra lavoro e retribuzione, ma anche dall'obbligatorietà dello svolgimento di una attività formativa. In tale tipologia dunque, la prestazione lavorativa non è solo finalizzata a ottenere una retribuzione, ma anche e soprattutto all'acquisizione di un percorso di formazione, che prima della riforma era esclusivamente pratica mentre oggi può portare anche ad acquisire un diploma universitario. Vi sono dei notevoli vantaggi di natura normativa ed incentivi di carattere economico per il datore di lavoro. Sono fissati limiti per assumere apprendisti, è prevista una procedura semplificata per ciascuna delle tre tipologie sopra menzionate, vi è una specifica disciplina contrattuale

Il contratto di apprendistato diventa il contratto formativo per eccellenza

Può portare anche ad acquisire un diploma universitario

che detta le regole da rispettare e le relative sanzioni in caso di inadempienze del datore del lavoro. Per l'avvio del nuovo apprendistato si attendono gli interventi normativi delle Regioni sulla base anche del confronto tra queste ultime con le parti sociali. La contrattazione collettiva deve disciplinare alcuni aspetti relativi alla durata, alla regolamentazione dei profili formativi e più in particolare delle modalità di erogazione e di articolazione della formazione, esterna ed interna all'azienda, a fronte dell'effettiva capacità formativa dell'azienda stessa. È rimessa esclusivamente alle Regioni una parte sostanziale delle caratteristiche contrattuali, così come la definizione dei profili formativi che i contratti dovranno possedere, in accordo con le associazioni datoriali e dei lavoratori, le università e altre istituzioni formative. Il contratto di formazione lavoro scomparirà con gradualità dal settore privato. Un decreto legislativo consentirà di stipulare – entro limiti certi di spesa – contratti di formazione e lavoro autorizzati prima del 23 ottobre 2003, data di entrata in vigore della riforma.

5. Avanti con il lavoro a progetto

In generale, sui lavori c.d. atipici, (tra cui le collaborazioni, coordinate e continuative), Marco Biagi aveva una

Sui lavori c.d. atipici Marco Biagi riteneva necessaria la sperimentazione di un nuovo rapporto tra disciplina collettiva ed accordi individuali

posizione molto critica e riteneva necessaria la sperimentazione di un nuovo rapporto tra disciplina collettiva ed accordi individuali, proprio per rendere molto più dinamico il mercato del lavoro. Scriveva nel novembre 2001: “Quella delle collaborazioni coordinate continuative è una materia in cui l'intervento pubblico di tipo regolatorio si doveva limitare da un lato alla definizione di diritti fondamentali del collaboratore (salute e sicurezza, tutela contro le discriminazioni, retribuzione equa) mentre dall'altra si poteva sperimentare tecniche nuove mediante ricorso a modulistiche standardizzate per favorire stipulazioni del contratto, eventualmente attraverso meccanismi di certificazione, validazione ammi-

nistrativa e sindacale e la diminuzione del contenzioso anche con l'emanazione di un codice di buone pratiche. Del tutto inaccettabile invece è la linea di politica legislativa che irrigidisce queste tipologie contrattuali all'interno di involucri normativi pensati per il lavoro subordinato, per lo più in un'epoca assai lontana dall'attuale contesto organizzativo del lavoro. La parasubordinazione – aggiungeva – appartiene all'area del lavoro autonomo, e a volte, dell'autoimprenditorialità. Non si tratta quindi di un *tertium genus*, ibridamente collocato in una grigia zona di frontiera, intermedia tra lavoro e subordinato, e come tale deve essere trattata. Nell'epoca della *new economy*, dove occorre individuare forme leggere di tutela che si conformino ai nuovi “lavoratori della conoscenza”, non si può ricorrere all'armamentario giuridico dell'epoca pre-industriale”.

Ecco spiegato perché una delle novità più rilevanti che interessano gli operatori e le aziende (dal momento che incide notevolmente sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, cresciuti enormemente negli ultimi anni) è costituita dal lavoro a progetto nato con l'obiettivo di trasformare il ricorso alle co.co.co. e limitare il travaso dei rapporti di lavoro dipendente nelle collaborazioni, mediante l'introduzione di particolari vincoli formali e sostanziali.

Il lavoro a progetto è nato con l'obiettivo di trasformare il ricorso alle co.co.co.

L'esercito dei lavoratori a contratto di collaborazione coordinata e continuativa, finalmente può contare sulla nuova disciplina. La circolare applicativa del Ministero del Welfare del 9 gennaio 2004 ha definito le caratteristiche delle collaborazioni a progetto, introducendo importanti tutele su maternità, malattia, infortuni. La nuova disciplina a progetto, dunque, mette ordine in tale situazione, introducendo le seguenti fattispecie: prestazioni occasionali con esclusione di alcune categorie di lavoratori; definizione del progetto contenuto nel contratto di collaborazione; tutele previdenziali con riferimento alla salute, alla sicurezza sul lavoro in caso di infortunio e gravidanza; definizione del compenso che dovrà essere proporzionato alla quantità e qualità del

lavoro prestato per il committente; sanzioni per chi utilizza in maniera fraudolenta questa forma di lavoro. Si fa chiarezza soprattutto nel rapporto contrattuale tra prestatore e azienda: la presenza del progetto e del programma di lavoro ad esso collegato, deve essere esplicitato; in mancanza, il rapporto si considera, a tutti gli effetti, riconducibile al lavoro subordinato a tempo indeterminato, con l'onere della prova a carico del committente. La nuova disciplina garantisce di più sia i lavoratori che le aziende, introducendo un regime adeguato, come richiede espressamente la legge delega, soprattutto per arginare forme abusive di utilizzo di contratti che sono invece destinati, come dimostrano i numeri, a crescere nel mercato del lavoro per rispondere adeguatamente all'incontro tra domande e offerta.

Il professor Marco Biagi, a proposito del lavoro a progetto scriveva: "L'assunzione a progetto è uno strumento che deve essere riportato alla fisiologia dei rapporti di lavoro, superando le tradizionali avversioni del legislatore e soprattutto valorizzando con decisione la novità introdotta nella Direttiva europea sul lavoro a termine, che ammette

**L'assunzione
a progetto è
uno strumento
che deve essere
riportato alla
fisiologia
dei rapporti
di lavoro**

la stipulazione del primo contratto a termine con maggiore larghezza di quanto non accada oggi nell'ordinamento italiano. È necessario, in materia, mettere l'ordinamento italiano al passo con quello dei concorrenti (persino in Russia le assunzioni a progetto sono più libere che in Italia) soprattutto con quello tedesco: la prima assunzione (come pure l'assunzione del primo dipendente nelle piccole imprese) dovrebbe essere totalmente liberalizzata. In Francia, il MEDEF ha proposto inoltre un nuovo tipo di "contratto di missione" o a progetto in virtù del quale il prestatore rimarrà alle dipendenze dell'impresa per il tempo necessario al completamento del progetto. Una proposta che va nella direzione di commisurare – proseguiva Biagi – le tipologie contrattuali ai mutabili modelli organizzativi dell'impresa, oggi sempre più legati al progetto che alla dimensione temporale."

6. Definito il lavoro occasionale e introdotto il lavoro accessorio

Nell'individuare le fattispecie di esclusione dalla normativa sul lavoro a progetto, per la prima volta viene definito il concetto di "lavoro occasionale" e introdotta la tipologia della "prestazione accessoria" che segue una disciplina specifica, e trova la sua utilizzazione principalmente nei "lavoretti" in cui è parte committente una famiglia o un cittadino privato. Il lavoro occasionale, di natura autonoma, viene remunerato generalmente sulla base del raggiungimento di un risultato, non può durare più di trenta giorni nel corso dell'anno solare con il medesimo committente, salvo che il compenso non superi i 5mila euro. Il lavoro occasionale dunque ha due limiti: uno temporale ed uno economico. Non richiede la forma scritta del contratto, anche se si auspica almeno la definizione delle principali clausole per tutelare i vincoli di legge e il rispetto delle regole.

Per la prima volta viene definito il concetto di "lavoro occasionale" e introdotta la tipologia della "prestazione accessoria"

Per lavoro accessorio, invece, si intendono quelle prestazioni lavorative che sono svolte da persone considerate a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrate nel mondo del lavoro o in fase di uscita. Si tratta delle seguenti figure: disoccupati da oltre dodici mesi, casalinghe, studenti, pensionati, disabili e soggetti in comunità di recupero, lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita di lavoro. Le prestazioni vanno dai lavori domestici all'assistenza domiciliare, all'insegnamento privato, ai lavori di giardinaggio, alle manifestazioni sportive, culturali, di solidarietà; nell'anno solare non possono superare il compenso di 3mila euro. Le modalità di accesso alle prestazioni sono assolutamente innovative: coloro che intendono utilizzare lavoratori accessori, acquistano presso le rivendite autorizzate un blocco di "buoni" per prestazioni di lavoro che valgono nominativamente 7,50 euro (in ragione di un'ora). Con questi buoni si può remunerare il lavoratore il quale

poi ritirerà, presso un ente o una società concessionaria (che ha il compito di registrarne il nome, versare i contributi Inps e previdenziali pari a un euro per un'ora di lavoro, quelli Inail pari a 0,50 euro, nonché trattenere 0,20 euro a titolo di rimborso spese). Il compenso netto, pari a euro 5,80 per ogni ticket di lavoro, è esente da imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato e sulla relativa tutela. L'operatività del lavoro accessorio è subordinata all'emanazione di un decreto ministeriale volto a individuare le forme e le modalità di sperimentazione.

L'esperienza comparata, in particolare il caso belga, rivela che questa fattispecie normativa, ha prodotto una significativa diminuzione del lavoro nero. In quel paese, infatti, sono state istituite le *Agences Locales pour l'Emploi (ALE)* con l'obiettivo di fornire occasioni di lavoro ai disoccupati di lunga durata e contrastare il lavoro non regolare, purtroppo dilagante. Secondo i dati statistici, quell'obiettivo è stato raggiunto grazie al costo poco elevato per chi utilizza una prestazione di lavoro di questa natura e per le possibilità di deduzione fiscale. Il modello italiano si caratterizza per la sua estrema agilità e le operazioni richieste alle parti sono veramente minime e alla portata di tutti. Infatti si opera in piena legalità senza dover provvedere ai faticosi adempimenti (come la ritenuta d'acconto e il versamento alle scadenze) normalmente imposti al datore di lavoro.

7. Arriva il lavoro a chiamata: si lavora solo se e quando serve all'azienda

Questa tipologia di lavoro è comunemente chiamata anche "intermittente": si tratta del contratto mediante il quale un lavoratore dà la propria disponibilità a svolgere prestazioni di lavoro se e quando il datore di lavoro ne farà richiesta. La particolarità di questo rapporto (che il Governo Prodi vuole abolire) sta nel fatto che le parti stipulano un contratto quadro, non regolato dalle norme di diritto del lavoro, per disciplinare eventuali future prestazioni di lavoro subordinato. L'obbligo di eseguire la prestazione lavora-

tiva e quello di retribuire la prestazione effettivamente resa vengono adempiuti solo eventualmente nel caso in cui il datore di lavoro abbia bisogno della prestazione lavorativa e la richieda. Due sono le tipologie di contratto di lavoro intermittente possibile. La prima è caratterizzata dall'obbligo del lavoratore di rispondere alla chiamata; l'altra invece, dall'assenza di tale obbligo e dalla presenza solo dell'obbligo di prestazione lavorativa, qualora il lavoratore intenda effettuarla. Nel primo caso, il lavoratore riceverà un'indennità per la disponibilità garantita, che si aggiunge alla retribuzione per la prestazione. Nel secondo caso, non essendoci l'obbligo della disponibilità, il lavoratore non avrà l'indennità relativa, ma solo la retribuzione per le prestazioni rese a seguito della chiamata. La misura dell'indennità di disponibilità è stabilita dalla contrattazione collettiva e comunque non può essere inferiore al 20% della retribuzione mensile contrattuale. Su tale quota il datore di lavoro deve versare i contributi nel loro effettivo ammontare e accreditabili ai fini previdenziali. Viene sospesa l'erogazione dell'indennità quando vi siano temporanee indisponibilità, se non ne viene data tempestivamente comunicazione. Sono previste penalizzazioni in caso di mancata risposta alla chiamata, fino alla risoluzione del rapporto di lavoro in caso di rifiuto ingiustificato del lavoratore, con obbligo di restituire le quote d'indennità e di corrispondere al datore di lavoro un risarcimento del danno.

**Contratto
mediante
il quale
un lavoratore
dà la propria
disponibilità
a svolgere
prestazioni
di lavoro
se e quando
il datore
di lavoro ne
farà richiesta**

8. La formula tutta nuova del contratto di somministrazione: a tempo indeterminato o a termine

La somministrazione di lavoro ad opera di un'agenzia, sostituisce interamente la disciplina del 1997 sul lavoro interinale e consiste nella fornitura professionale di manodopera, può essere stipulata a favore di chiunque, ma solo da parte di soggetti autorizzati, iscritti ad un apposito Albo.

Il contratto di somministrazione ha due forme: a tempo indeterminato e determinato

Il contratto di somministrazione (nel mirino della sinistra reazionaria) ha due forme: a tempo indeterminato e determinato. Il primo è relativo alla fornitura di servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, nei servizi di pulizia, custodia e portineria, nei servizi di trasporto di persone, macchinari e merci, nella gestione di biblioteche, musei e magazzini, nella gestione e selezione del personale, marketing e analisi di mercato. Altre ipotesi di ricorso a questa figura professionale sono rimandate alla contrattazione collettiva. Per il contratto a tempo determinato sono state introdotte formule molto flessibili ogni qualvolta ricorrano ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive che vanno oltre l'elenco delle professionalità legate al tempo indeterminato, anche se la contrattazione collettiva ne deve specificare il numero, le mansioni, l'inquadramento, per iscritto e comunque con regole vigenti per i rapporti di lavoro subordinato. Il trattamento economico e normativo non può

Il trattamento economico e normativo non può essere inferiore a quello dei dipendenti di pari livello

essere inferiore a quello dei dipendenti di pari livello, a parità di mansioni svolte. Un rilievo centrale della norma che regola tale tipologia è rappresentata dall'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 attività di somministrazione di lavoro, insieme al correlativo obbligo di assicurare ai lavoratori, il diritto di indicare i soggetti e le categorie, ai quali i propri dati devono essere comunicati, di 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 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

lavoro più rappresentativi a livello nazionale, potranno comunque stabilire che tale divieto non trova applicazione per specifiche categorie altamente professionalizzate o per specifici servizi offerti dalle agenzie.

Rispetto alle tutele del prestatore di lavoro, il punto cardine della intera disciplina è rappresentato dall'applicazione del principio di parità di trattamento. I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno, infatti, diritto ad un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte.

Vi sono, poi, clausole limitative all'assunzione e particolari regole del rapporto di lavoro dettate dalla società utilizzatrice, la quale contempla anche la declinazione di mansioni ed esercita il potere disciplinare. Tutti i lavoratori dipendenti del somministratore hanno diritto di usufruire dei servizi sociali e assistenziali di cui godono i dipendenti addetti alla stessa unità produttiva. La sicurezza del lavoratore è tutelata mediante una serie di obblighi di cui alla legge n. 626/1994, evidenziati al momento della stipula del contratto. È prevista, inoltre, la costituzione di un Fondo bilaterale, a tutela dei lavoratori coinvolti in un contratto di somministrazione di lavoro, finanziato dal somministratore mediante un contributo del 4% calcolato sulle retribuzioni corrisposte. Il Fondo ha finalità diverse e, nel caso del lavoro a tempo determinato, può essere usato per la riqualificazione di percorsi di formazione e riqualificazione o per specifiche misure di carattere previdenziale. Il lavoratore a tempo indeterminato può utilizzare il Fondo, tra le altre cose, a scopo di integrazione del reddito in caso di sospensione dal lavoro, di inserimento nel mercato del lavoro per lavoratori svantaggiati, di promozione di diversi percorsi di riqualificazione professionale e di verifiche per l'effettiva regolarità delle procedure di somministrazione. Vengono poi disciplinati l'aspetto degli obblighi previdenziali e assistenziali, gli altri adempimenti dell'impresa utilizzatrice, la disciplina dell'Iva e l'applicazione dell'Irap.

9. Nuove regole per il distacco dal lavoro e per l'appalto di servizi

Il dglS 276/2003 per la prima volta ha introdotto nell'ordinamento italiano la definizione del distacco, che fino ad ora era un istituto elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza. L'ipotesi di distacco dal luogo di lavoro, si configura quando vi è la necessità di porre temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività: prassi peraltro immediatamente applicabile, senza ulteriori interventi legislativi. Il distacco richiede i seguenti requisiti: una prestazione lavorativa effettuata presso un soggetto diverso dal datore di lavoro; l'inserimento del lavoratore nell'organizzazione produttiva del "distaccatario"; l'interesse del datore di lavoro a distaccare il lavoratore; la temporaneità del distacco; l'esecuzione di una specifica attività

L'ipotesi di distacco dal luogo di lavoro, si configura quando vi è la necessità di porre temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività

Lavorativa. L'interesse al distacco non può essere oggetto di presunzione e deve avvenire soltanto per comprovate motivazioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive, quando comporti un trasferimento ad una unità produttiva sita a più di 50 chilometri da quella a cui il lavoratore è adibito. La temporaneità non significa necessariamente che il distacco debba avere una durata breve, ma comunque determinata oppure determinabile con riferimento alla conclusione di una opera o di un servizio. Il legislatore non ha previsto particolari o speciali tutele per il lavoratore, verso il quale il distaccante rimane unico responsabile del trattamento economico e normativo. In generale il distacco non esige neanche il preventivo consenso del lavoratore che diventa invece obbligatorio in presenza di cambiamento di mansioni. Il distacco deve essere sempre motivato da un apprezzabile interesse del datore di lavoro distaccante. La disposizione mira a rafforzare l'obbligo di motivazione del provvedimento di distacco, soprattutto quando questo determini un

maggiore disagio per il lavoratore in ragione dell'elevata distanza del luogo di destinazione. Resta ferma la disciplina del distacco finalizzato ad evitare riduzioni del personale, avente lo specifico scopo di tutelare i lavoratori dal licenziamento o dalla messa in mobilità, mediante assegnazione temporanea ad un diverso posto di lavoro.

Il distacco può essere effettuato anche a part time: infatti al riguardo non c'è nessun divieto nel dlgs 276/2003, e dunque si ritiene che tale possibilità, considerata legittima in giurisprudenza, sia compatibile con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro successiva alla riforma Biagi. Il lavoratore svolgerà parte delle prestazioni presso il distaccante (suo effettivo datore di lavoro) e parte presso il distaccatario. Lo svolgimento della prestazione lavorativa, in due luoghi differenti, non comporta l'applicazione della normativa in materia di lavoro a tempo parziale. Il rapporto di lavoro rimane unico a meno che sia provata l'illegittimità del distacco. Le imprese, inoltre, potranno continuare a utilizzare il distacco per evitare procedure di mobilità in base alla normativa vigente – legge n. 236/1993 – per la quale è possibile il ricorso al distacco qualora si eviti una riduzione del personale, previo accordo sindacale.

**Il distacco
può essere
effettuato anche
a part time**

10. Meno rischi per l'utilizzo degli appalti di servizi

Vista l'estensione della possibilità di effettuare la somministrazione di lavoro e la contemporanea abrogazione della vecchia normativa, la riforma Biagi ha ridefinito i criteri distintivi tra somministrazione di lavoro e appalto di servizi previsto dall'articolo 1655 del codice civile, assumendone, nel dlgs n. 276/2003, gli elementi propri quali l'organizzazione dei mezzi in capo all'appaltatore e l'assunzione di rischio di impresa. L'articolo 1655 c.c. definisce l'appalto come contratto con il quale una parte assume, con l'organizzazione dei mezzi necessari e con la gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio, contro un corrispettivo di denaro. Per le aziende l'affi-

L'affidamento di lavori in appalto rappresenta un valido strumento di esternalizzazione di attività e di servizi nei più svariati ambiti

damento di lavori in appalto rappresenta un valido strumento di esternalizzazione di attività e di servizi nei più svariati ambiti. È bene ricordare che le imprese avranno sempre più necessità di ricorrere a contratti di somministrazione a tempo indeterminato poiché lo *staff leasing* è ammesso soltanto in un numero limitato di ipotesi, mentre le aziende hanno bisogno di interventi esterni di professionalità particolari per le attività più disparate. Infatti, questo personale porta alle aziende un *know how* importante e inconsueto di competenze tecniche per soluzioni operative diversificate. Dunque l'appalto di opere e servizi sarà uno strumento largamente utilizzato anche per attività strettamente inerenti al normale ciclo produttivo e ben si coniuga con la scelta del legislatore di non riproporre la vecchia distinzione tra appalti interni ed esterni al ciclo produttivo che caratterizzava la previgente disciplina. L'appalto rappresenta, nel suo nuovo assetto normativo, una delle tre forme lecite di rapporto triangolare (tra due datori ed un solo dipendente), distinto dalla somministrazione e dal distacco. Al di fuori di queste forme vi è solo l'interposizione di manodopera che resta vietata. Non costituisce trasferimento d'azienda o ramo d'azienda l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore. La precisazione del legislatore vale a disciplinare le ipotesi, abbastanza ricorrenti, di subentro in appalti dove l'organizzazione riguardi in misura minima i mezzi impiegati e in misura prevalente la manodopera utilizzata, come, per esempio, gli appalti dei servizi di pulizia. 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. L'obbligo in solido previsto per l'appalto di servizio differisce da quello sancito per la somministrazione di lavoro, in quanto opera esclusivamente per un anno dalla cessazione dell'appalto.

Il vincolo solidale che lega l'appaltatore e l'appaltante consente la presentazione di ricorso giudiziale da parte del dipendente, cui non sia stata corrisposta la retribuzione, sia verso il suo datore di lavoro, sia nei confronti dello stesso imprenditore appaltante, per ottenere quanto dovuto.

La sperimentazione

Una riflessione più approfondita merita la “reale” sperimentazione” compiuta sulla Legge Biagi. La consapevolezza che una riforma complessa e radicale come quella tracciata nella legge n. 30 del 2003 e nei relativi decreti di attuazione (dlgs. 276 del 2003 e 124 del 2004) richiede necessariamente un arco temporale molto più lungo per la sua messa a regime e piena operatività del periodo biennale previsto dal d. lgs. 276 del 2003 ha portato il legislatore a selezionare gli istituti per i quali procedere ad una prima verifica sperimentale tra Governo e parti sociali. Nel corso del confronto con le organizzazioni datoriale e sindacali preliminare alla approvazione della riforma – reso obbligatorio ai sensi dell’articolo 7 della legge n. 30 del 2003 – si è concentrato la verifica sugli aspetti tecnicamente più innovativi, almeno alla stregua della nostra tradizione giuridica, o comunque su istituti nuovi la cui efficacia e il cui impatto sul nostro mercato del lavoro devono essere attentamente monitorati. Sempre in sede di confronto con le parti sociali, il Governo Berlusconi si era poi impegnato a procedere a una verifica complessiva di tutti gli istituti toccati dalla riforma nella consapevolezza che la valutazione “politica” dell’impatto della legge n. 30 del 2003 sul mercato del lavoro non avrebbe potuto essere condotta in modo parziale e frammentario. Come noto, la verifica non c’è stata, né sulle norme indicate all’articolo 86, comma 13, né, tanto meno, sulla riforma nel suo complesso. Le ragioni “politiche” che hanno reso impraticabile il confronto, almeno nei tempi previsti dal decreto, tra Governo e parti socia-

Una riforma complessa e radicale come quella tracciata nella legge n. 30 richiede necessariamente un arco temporale molto lungo per la sua messa a regime

**Alcuni degli
istituti più
rilevanti sono
a lungo rimasti
paralizzati
in attesa
delle normative
regionali
e/o sindacali
di attuazione**

li sono molteplici ma mi è sufficiente segnalare, a questo proposito, la circostanza che proprio alcuni degli istituti più rilevanti, ai fini della sperimentazione, sono a lungo rimasti paralizzati in attesa delle normative regionali e/o sindacali di attuazione. Emblematico, a questo riguardo, è il caso degli articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003 che, solo recentemente, sono stati oggetto di una parziale e frammentaria implementazione a livello regionale, in taluni casi, peraltro, con disposizioni che si pongono in tensione con gli assetti di competenze tra Stato e Regioni in materia di lavoro, almeno così come chiariti dalla fondamentale sentenza n. 50 del 2005 della Corte Costituzionale. Ma ancor più significativi sono i ritardi su altri aspetti centrali della riforma tra cui si segnala la regolamentazione del nuovo apprendistato che ha subito una forte penalizzazione per l'inerzia e talvolta anche l'ostruzionismo delle Regioni e anche delle parti sociali. La verità è che i tempi di implementazione e messa a regime di molti istituti del decreto legislativo n. 276 del 2003 sono stati dilatati a seguito dei ricorsi presentati da alcune Regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Provincia autonoma di Trento). In attesa della decisione della Corte Costituzionale, resa con la già ricordata sentenza n. 50 del 2005 proprio a ridosso del termine di sperimentazione, tutti gli attori istituzionali e le stesse parti sociali hanno infatti vissuto un clima di attesa e di incertezza normativa che ha di fatto significativamente rallentato l'avvio di disposizioni importanti nell'impianto del decreto legislativo interessando la competenza normativa di Stato, Regioni e parti sociali su temi centrali della riforma quali i regimi di autorizzazione dei soggetti privati abilitati, in particolare, alla somministrazione di lavoro; il raccordo pubblico e privato; le convenzioni per l'inserimento dei disabili e dei lavoratori svantaggiati; le tipologie di lavoro a contenuto formativo, articolate attraverso i tre percorsi dell'apprendistato professionalizzante, dell'apprendi-

stato per il diritto-dovere e dell'apprendistato di alta formazione; il contratto di inserimento lavorativo; i tirocini estivi di orientamento; le tipologie contrattuali di lavoro a tempo parziale; la disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio; le procedure di certificazione dei rapporti di lavoro; le attribuzioni in materia di attività di vigilanza e servizi ispettivi. Come si sa – e come risulta con maggiore limpidezza ripercorrendo nel dettaglio i ricorsi delle Regioni contro la legge delega n. 30 del 2003 e i relativi decreti di attuazione – tutto l'impianto della riforma Biagi è stato sottoposto a un massiccio e sistematico intervento demolitorio ed ostruzionistico che, con la radicale opposizione di una parte del movimento sindacale, ha alterato in modo irreparabile le fasi temporali che avrebbero dovuto scandirne il monitoraggio, la valutazione e la verifica. Di modo che si può affermare, senza tema di smentita, che una vera e leale sperimentazione proprio non c'è stata. Non si sono cioè create le condizioni politiche e di "clima" nel nostro contesto di relazioni industriali per procedere a una verifica sul campo degli effetti, positivi o negativi, della legge. Si può anzi dire che, a un certo punto, più o meno gli attori interessati hanno preferito proseguire una feroce campagna politica e ideologica sulla legge, campagna avviata come noto ben prima della sua approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, rinunciando a quella che era l'unica cosa da fare nell'interesse del Paese: applicarla per poi stabilire nel merito se avessero ragione i fautori o i detrattori. Al di là del merito del contendere, che non rileva ai fini del nostro ragionamento sulle ragioni della mancata sperimentazione della riforma, è del resto solo con la sentenza n. 50 del 2005 che è stato possibile avere piena conferma della validità dell'impianto e della disciplina di cui alla legge n. 30 del 2003 e del decreto legislativo n. 276 del 2003, sgombrando con ciò il campo a ogni incertezza circa gli assetti di disciplina previsti dal legislatore nazionale. La lunga fase di incertezza sulla

Si può affermare, senza tema di smentita, che una vera e leale sperimentazione proprio non c'è stata

ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni – sollevata dai ricorsi di Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Provincia autonoma di Trento e certo agevolata dall’ambiguo dettato normativo contenuto in materia di lavoro contenuto nel Titolo V della Costituzione così come risultante dalla novella introdotta nel corso della passata Legislatura – ha reso tecnicamente impossibile dare attuazione anche al meccanismo di monitoraggio di cui all’articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Meccanismo che pure, nel corpo del comma 13 dell’articolo 86, risulta fondamentale ai fini della raccolta dei dati e delle informazioni da sottoporre, su basi condivise e affidabili, al confronto con le parti sociali. L’articolo 17 dispone che *«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»*. Ma proprio i ricorsi delle Regioni hanno di fatto paralizzato l’operatività anche di questo meccanismo, là dove veniva messo in discussione il fondamento e l’impianto normativo della borsa continua nazionale del lavoro, ritenuta da talune Regioni competenza regionale con gli annessi profili di monitoraggio. Il rifiuto del confronto “politico” in sede di Conferenza unificata – pur dopo la costruzione consensuale in sede “tecnica” dell’intero decreto legislativo n. 276 del 2003 e il *gentle-ment agreement* (non rispettato) a non procedere con ricorsi davanti alla Corte Costituzionale nel caso fossero state recepite le richieste delle Regioni (come di fatto avvenuto) – ha rallentato il processo di costruzione della borsa continua nazionale del lavoro e, quel che più rileva ai fini del monitoraggio, ha reso necessario bloccare le procedure per

la costituzione della Commissione incaricata, ex articolo 17, «*di definire, entro sei mesi dall'attuazione del presente decreto, una serie di indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei diversi interventi di cui alla presente legge*». In mancanza delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003 non è dunque stato tecnicamente possibile procedere alla verifica ex articolo 86, comma 13. L'ostruzionismo delle Regioni e di alcune parti sociali ha così di fatto fornito al Governo un valido alibi per intervenire sul testo del decreto senza attendere gli esiti di una sperimentazione che non era neppure stata avviata e che pur tuttavia sarebbe stata quanto mai opportuna per sciogliere alcuni nodi critici circa l'effettivo impatto della riforma sul mercato del lavoro. Per superare questa *impasse* – e traendo le debite conclusioni dalla pronuncia della Corte Costituzionale nella sentenza n. 50 del 2005 – il Governo Berlusconi ha infatti inteso recuperare il tempo perduto attraverso la messa a punto di alcuni interventi correttivi, introdotti in un primo tempo e in modo del tutto marginale con il decreto legislativo n. 251 del 2004 e successivamente, in forma decisamente più penetrante e invasiva, con il decreto legge n. 35 del 2005, convertito in legge 14 marzo 2005, n. 80. Con questi interventi, e in accoglimento di alcune richieste avanzate dalle parti sociali, il Governo non solo ha reso immediatamente operativa la disciplina del raccordo pubblico e privato per l'inserimento delle fasce deboli (art. 13) e ha reso più fluide le procedure per l'attivazione del lavoro occasionale di tipo accessorio e della sperimentazione sul lavoro intermittente di tipo soggettivo, ma ha anche in parte anticipato, secondo una logica pro-attiva e di *workfare*, aspetti significativi della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che aveva subito una battuta di arresto a seguito dello stralcio di questo segmento dal corpo dell'originario disegno di legge 848. Considerando che anche la disciplina transitoria dei contrat-

Il Governo Berlusconi ha inteso recuperare il tempo perduto attraverso la messa a punto di alcuni interventi correttivi

ti di collaborazione coordinati e continuativi è venuta meno solo il 24 ottobre 2005 il cammino avviato per la sperimentazione della legge Biagi risulta oggi solo agli inizi. Alcuni istituti sono ampiamente a regime (in particolare la somministrazione di lavoro e il regime delle esternalizzazioni) ma non così si può dire per altri come il nuovo apprendistato e il lavoro occasionale di tipo accessorio.

4

I fatti hanno la testa dura

di Giuliano Cazzola

Nell'ultimo decennio in Italia l'occupazione (dipendenti e indipendenti) è aumentata di 2,6 milioni di unità. Nel 2006 gli occupati sfiorano i 23 milioni. Quanto ai settori di attività, a fronte di un regresso degli occupati in agricoltura, vi è stato un modesto incremento nell'industria in senso stretto (da 4.988.000 nel 1997 a 5.026.000 nel 2006) e nelle costruzioni (da 1.516.000 a 1.900.000). Il boom dell'occupazione si è avuto nei servizi (da 12.748.000 a 15.080.000). Per quanto riguarda il carattere dell'occupazione (e quindi la polemica sul c.d. precariato) dal 1997 (anno del pacchetto Treu) al 2006 (la legge Biagi è del 2003) quella a tempo pieno è aumentata di ben 2 milioni; quella tempo parziale di 600mila circa (il che non è un dato negativo se consideriamo che in Europa laddove il lavoro a part time è elevato è alta anche l'occupazione femminile). Va richiamata l'attenzione sul lavoro dipendente, che aumenta di quasi 2,5 milioni di unità: 1,8 milioni sono permanenti, mentre l'incremento dei rapporti a termine è stato di 600mila unità.

Occupati per settore di attività, carattere dell'occupazione e tipologia di orario (valori assoluti in migliaia) - 1997/2006										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Settore di attività										
Agricoltura	1.132	1.091	1.029	1.014	1.018	990	967	990	947	982
Industria in senso stretto	4.988	5.068	5.052	5.016	4.988	5.029	5.080	5.035	5.028	5.026
Costruzioni	1.516	1.493	1.521	1.559	1.641	1.674	1.742	1.833	1.913	1.900
Servizi	12.746	12.939	13.245	13.621	13.958	14.221	14.452	14.546	14.675	15.080
Carattere occupazione										
Tempo Pieno	17.914	18.031	18.145	18.378	18.745	19.008	19.374	19.563	19.666	19.934
Tempo Parziale	2.470	2.560	2.702	2.832	2.859	2.905	2.867	2.841	2.897	3.054
Dipendenti	14.453	14.605	14.870	15.153	15.502	15.818	16.039	16.117	16.534	16.915
Permanenti	12.843	12.908	13.037	13.222	13.585	13.872	14.069	14.208	14.507	14.693
A termine	1.610	1.697	1.834	1.931	1.917	1.946	1.970	1.909	2.026	2.222**
Indipendenti	5.931	5.986	5.977	6.057	6.102	6.095	6.201	6.287	6.029	6.073
Totale	20.384	20.591	20.847	21.210	21.604	21.913	22.241	22.404	22.563	22.988

Fonte: Istat

Assai modesto l'incremento del lavoro autonomo, in flessione comunque rispetto al 2004. I dati parlano chiaro. Va precisato che il lavoro il dato di 2.222.000 unità non esaurisce il c.d. lavoro atipico le cui dimensioni e tipologie sono quantificate dal CNEL come segue.

Lavoro dipendente a termine	2.222.000*
Collaborazioni	404.000*
Prestatori occasionali	93.000*
Autonomi con partita IVA	365.000*
Totale	3.084.000
(13,3% dell'occupazione totale)	

*Questi posti sono aggiuntivi rispetto a quelli indicati nella prima tabella

Analisi del mercato del lavoro

La sinistra reazionaria, con l'aiuto dei corifei di regime e di una pubblicistica asservita, descrive l'Italia come un Paese in cui dilaga il lavoro precario. La tabella Istat riportata di sotto, riferita agli andamenti del mercato del lavoro nell'ultimo decennio, dimostra che quell'analisi – accettata acriticamente e supinamente – non corrisponde alla realtà.

Per quanto riguarda i settori d'attività si evidenzia una forte terziarizzazione dell'occupazione (una tendenza, questa, che si riscontra in tutti i Paesi sviluppati).

Si richiama altresì l'attenzione sui seguenti dati sul carattere dell'occupazione:

1. il lavoro a tempo pieno è diminuito dell'1,2% in parallelo con l'aumento del lavoro a part time. Ciò non è di per sé un fatto negativo, in quanto l'incremento del lavoro a tempo parziale (che può essere a tempo indeterminato) contribuisce ovunque a determinare una maggiore occupazione femminile;

2. il lavoro dipendente aumenta del 2,5%. Questo incremento ragguardevole è dovuto per un 1,8% al lavoro a termine, ma anche l'occupazione di tipo permanente è cresciuta di quasi un punto e resta di gran lunga prevalente.

3. diminuisce il lavoro autonomo (-2,7%) che rimane comunque in dimensioni superiori a un quarto dell'occupazione complessiva.

La “rendita di posizione”

Nell'accordo del 23 luglio 2007 è previsto un intervento sui contratti a termine: “qualora a seguito di successione di contratti per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, ogni eventuale successivo contratto a termine fra gli stessi soggetti dovrà essere stipulato presso la Direzione provinciale del Lavoro competente per territorio, con l'assistenza di un rappresentante dell'organizzazione sindacale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato. In caso di mancato rispetto della pro-

Occupati per settore di attività, carattere dell'occupazione e tipologia di orario (incidenza % su totale occupati) - 1997/2006										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Settore di attività										
Agricoltura	5,6	5,3	4,9	4,8	4,7	4,5	4,3	4,4	4,2	4,3
Industria in senso stretto	24,5	24,6	24,2	23,6	23,1	22,9	22,8	22,5	22,3	21,9
Costruzioni	7,4	7,3	7,3	7,4	7,6	7,6	7,8	8,2	8,5	8,3
Servizi	62,5	62,8	63,5	64,21	64,6	64,9	65,0	64,9	65,0	65,6
Carattere occupazione										
Tempo Pieno	87,9	87,6	87,0	86,6	86,8	86,7	87,1	87,3	87,2	86,7
Tempo Parziale	12,1	12,4	13,0	13,4	13,2	13,3	12,9	12,7	12,8	13,3
Dipendenti	70,9	70,9	71,3	71,4	71,8	72,2	72,1	71,9	73,3	73,6
Permanententi	63,0	62,7	62,5	62,3	62,9	63,3	63,3	63,4	64,3	63,9
A termine	7,9	8,2	8,8	9,1	8,9	8,9	8,9	8,5	9,0	9,7
Indipendenti	29,1	29,1	28,7	28,6	28,2	27,8	27,9	28,1	26,7	26,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat

cedura indicata, il nuovo contratto si considera a tempo indeterminato”. Sono poi indicate le qualifiche e i rapporti a cui non si applicano le nuove regole nonché l’attribuzione di un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro. Come si può vedere – la tendenza era già emersa nella Finanziaria 2007 nel caso dell’emersione del lavoro sommerso – si finisce per attribuire una “rendita di posizione” al sindacato, basata sul solito presupposto che il lavoratore non sia libero di decidere da sé. Ma quali sono le dimensioni del lavoro a termine e come si colloca il nostro Paese nel contesto europeo (visto che in materia l’Italia ha recepito la direttiva 1999/70/Ce)? Alla seconda domanda rispondono i dati riportati nella seguente tabella, dalla quale si ricava che l’incremento del lavoro a termine è una caratteristica comune a tutti i paesi europei e ai più importanti di essi (si osservino invece i dati del Regno Unito che indicano una tendenza al ribasso, nel periodo considerato, determinata dalla maggior liberalizzazione del mercato del lavoro). Il

caso italiano presenta trend inferiori a quelli medi della Ue-15 e dei principali paesi.

Incidenza di dipendenti a termine sul totale dei dipendenti (per cento) - 1996/2006						
	Italia*	EU 15	Germania	Regno Unito	Spagna	Francia
1996	10,8	11,8	11,1	7,0	33,7	12,5
1997	11,1	12,2	11,7	7,4	33,6	13,0
1998	11,6	12,8	12,3	7,0	32,9	13,8
1999	12,3	13,3	13,1	6,8	32,8	13,9
2000	12,7	13,7	12,7	6,8	32,3	15,4
2001	12,4	13,5	12,4	6,7	32,0	14,9
2002	12,3	13,2	12,0	6,2	32,0	14,1
2003	12,3	13,0	12,2	5,9	31,8	12,4
2004	11,8	13,4	12,4	5,7	32,1	12,3
2005	12,3	14,3	14,2	5,7	33,3	13,3
2006	13,1	-**	-**	5,8	34,0	13,5
* Per L'Italia i dati risultano diversi da quelli pubblicati da Eurostat per la recente ricostruzione delle serie storiche (Istat Marzo 2007).						
** Dati non disponibili						

Fonte: Eurostat - Istat

Quanto agli aspetti quantitativi e qualitativi del lavoro a termine la tabella seguente mette in evidenza la prevalenza del lavoro femminile pur a fronte di una discreta incidenza anche di quello maschile. È interessante notare che sono soprattutto i giovani ad avere rapporti di lavoro temporanei. È assunto a termine il 20,1% dei lavoratori dipendenti in età compresa tra 15 e 34 anni, mentre la percentuale crolla al 7,9% una volta varcata la soglia dei 35 anni (si tenga presente che vi sono attività in cui il lavoro temporaneo è nor-

male). Il che dimostra che il lavoro temporaneo svolge anche una funzione di primo inserimento nel mercato del lavoro, ma non è assolutamente la componente prevalente neppure nel caso delle coorti più giovani. Per quanto riguarda le diverse aree geografiche il lavoro temporaneo è presente ovunque con un picco di quasi il 18% nel Mezzogiorno.

Occupati a termine per sesso, classe d'età, ripartizione geografica e settore di attività economica - 2006		
Caratteristiche	Val. assoluti (migliaia di unità)	Incidenza % su lavoro dipendente
Maschi	1.088	11,2
Femmine	1.134	15,8
15-34 anni	1.181	20,1
35 anni e oltre	845	7,9
Nord	920	10,5
Nord Ovest	491	9,7
Nord Est	429	11,7
Centro	447	13,1
Mezzogiorno	855	17,9
Agricoltura	237	49,9
Industria	530	9,7
Servizi	1.455	13,2
Totale	2.222	13,1

Fonte: Istat, RCFL

Il contratto a termine non crea precariato

Nei precedenti punti abbiamo dimostrato – dati ufficiali alla mano – che l'incidenza dei rapporti a termine sul complesso della popolazione occupata è inferiore in Italia rispetto a quella della media europea (Eu-15) e dei più

importanti Paesi.

Ma quanto ha inciso la legge Biagi sulla espansione dei contratti a termine? Assai poco e prevalentemente, in senso limitativo, come nel caso della regolamentazione dei nuovi contratti a progetto. È comprovato dall'INPS e dall'ISTAT il ridimensionamento dell'uso da parte delle imprese del lavoro parasubordinato con caratteristiche assimilabili al rapporto di lavoro dipendente dopo l'introduzione della nuova normativa sui contratti a progetto (meno 50.000 tra il 2004 e il 2005).

E non a caso lo stesso Ministero del Lavoro fa leva sull'attuazione della legge 30/2003 per contrastare l'uso improprio dei co.co.pro. Secondo l'indagine ISFOL 2005 sarebbero inoltre 67.000 i lavoratori somministrati dalle Agenzie del lavoro a tempo indeterminato (il cosiddetto Staffleasing) che, non si sa bene a quale titolo, qualcuno continua a ritenere una forma di precariato.

Per inciso vale la pena evidenziare come la vecchia configurazione delle co.co.co, nel frattempo abbia continuato ad espandersi nella Pubblica Amministrazione, dove è esclusa l'applicazione della Biagi.

L'incremento corrisponde alla incapacità della P.A. di sostituire le uscite per pensionamento e far fronte al blocco del turn over. A dimostrazione di come le rigidità possano generare precarietà.

Due altre considerazioni.

Le normative sul lavoro a termine in Italia sono concepite in deroga alla forma del contratto tipico che rimane il rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Sin qui nulla da obiettare: questo è l'indirizzo della Direttiva Europea in materia. Ma se le deroghe sono il prodotto di un eccesso di vincoli del rapporto a tempo indeterminato, i rischi della flessibilità vengono trasferiti essenzialmente sull'occupazione a termine determinando un'oggettiva condizione di separatezza tra garantiti e non.

Di solito le fattispecie che riducono le distanze tra le due modalità di rapporto riguardano i vincoli per la cessazione dei rapporti di lavoro, e la durata dei periodi di prova per

instaurarlo, per i contratti a tempo indeterminato.

Non è casuale che siano i Paesi del Nord Europa e quelli Anglosassoni ad avere la quota più limitata nell'utilizzo dei contratti a termine. Sono infatti anche i Paesi che garantiscono una maggiore flessibilità in entrata e uscita dal lavoro. In cambio i lavoratori non solo hanno migliori sostegni al reddito per la disoccupazione, ma anche tutele più uniformi.

Ad avere la quota più limitata nell'utilizzo dei contratti a termine i Paesi che garantiscono una maggiore flessibilità in entrata e uscita dal lavoro

La rigidità dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, e la brevità dei periodi di prova per le assunzioni, è stata aggirata nella doppia forma della subcommittenza verso le imprese al di sotto dei 15 dipendenti, che hanno vincoli di licenziamento simili agli altri Paesi europei, e, nei tempi più recenti, attraverso l'uso dei contratti a tempo.

Ma questo discorso in Italia, dopo le vicende sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, è divenuto un tabù.

Seconda considerazione. Nel dibattito sul precariato si fa una artificiosa configurazione sulla diversa struttura dei contratti a termine: quella rivolta a garantire flessibilità produttiva alle imprese, e quella relativa a istituti come l'apprendistato e l'inserimento, che hanno finalità di includere nel lavoro persone disoccupate e svantaggiate e meritevoli di interventi pubblici di sostegno.

Questa confusione tra le politiche per la domanda con quelle per l'offerta, finisce per trascurare il possibile scambio tra esigenze di flessibilità delle imprese e fabbisogni occupazionali sociali che andrebbero invece sostenuti vivacemente anche per qualificare l'uso dei contratti a termine verso obiettivi di inserimento al lavoro. Come si fa nei grandi Paesi U.E.

È visibile la distanza abissale che, ad esempio, separa l'Italia dagli altri Paesi nell'uso dei tirocini e dell'apprendistato per inserire neodiplomati e neolaureati ovvero per l'uso dei contratti a termine per riassor-

La distanza abissale che separa l'Italia dagli altri Paesi nell'uso dei tirocini e dell'apprendistato

bire bacini di disoccupazione.

L'esaurimento del ruolo dei contratti di formazione lavoro, in concomitanza ai ritardi nell'applicare le nuove forme di apprendistato e dei contratti di inserimento previsti dalla legge Biagi, rischia di peggiorare la qualità media dei contratti a termine ed il loro tasso di riconversione in occupazione stabile.

In sintesi:

– non c'è alcuna evidenza che le normative abbiamo indebitamente favorito l'espansione anomala dei contratti a termine. Le nuove norme hanno invece contribuito positivamente ad allargare la base occupazionale accompagnando le trasformazioni delle strutture produttive;

– non è affatto vero che la flessibilità introdotta con le nuove normative abbia favorito una sostituzione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato con quelli precari. È dimostrato invece il contrario;

– nel periodo di vigenza della nuova normativa sui contratti a termine, e dell'avvio della legge Biagi, non è affatto aumentata la quota del lavoro a termine. Negli anni 2000 l'uso di questa forma contrattuale si incrementa nelle fasi di crescita economica e non in relazione alla introduzione delle nuove norme;

– nel decennio 1996-2007 diminuiscono nel frattempo i giovani in cerca di lavoro o disoccupati di lunga durata, come evidenza di una crescita di opportunità di ingresso al lavoro.

Resta da capire come mai queste evidenze statistiche, ed empiriche, non abbiano riscontro nel dibattito politico e sociale mentre in alternativa è diffusa la convinzione che sia in corso un rilevante processo di precarizzazione del mercato del lavoro in particolare per i giovani.

L'esempio della Spagna

La Spagna è uno dei paesi europei ed Ocse che ha compiuto maggiori progressi sul terreno dell'occupazione. Quando entrò a far parte della Comunità, nel 1985, il tasso

di disoccupazione era superiore al 20% della forza lavoro. Nel 2006 tale livello era di circa l'8,5% nonostante il notevole aumento della forza lavoro. La popolazione spagnola tra il 1998 e il 2006 ha riscontrato, infatti, un incremento di 4,8 milioni di abitanti dei quali quasi i 4/5 si riferiscono all'immigrazione; gli stranieri sono oggi il 9,5% della popolazione mentre nel 1998 erano in numero inferiore al 2%. In sostanza, nel periodo considerato la manodopera straniera è cresciuta, in Spagna, di 2,5 milioni e ha contribuito per oltre la metà all'aumento della forza lavoro, la cui variazione media annua è stata del 2,4% nell'arco temporale tra il 1996 e il 2000 e del 3,5% tra il 2001 e il 2006 (in Italia dello 0,7% in ambedue i periodi). Quanto all'occupazione spagnola, l'incremento è stato consistente, con una variazione media annua del 4,4% tra il 1996 e il 2000 (in Italia dell'1%) e del 4% tra il 2001 e il 2006 (in Italia dell'1,4%). A che cosa è dovuto il “miracolo” spagnolo? Ovviamente alla base di un fenomeno tanto imponente stanno tante e complesse motivazioni (tra cui il positivo andamento dell'economia). Un fatto, però, è certo: nella nazione iberica un lavoratore dipendente su tre ha un rapporto di lavoro temporaneo, con un trend sostenuto e tendenzialmente stabile nell'ultimo decennio sia pure con un picco iniziale e finale. Per trovare le radici della nuova disciplina del contratto a termine (si veda il n. 2/2007 della Rivista delle Politiche sociali) bisogna risalire ai primi anni '80, al celebre Patto della Moncloa, prima, all'Accordo nazionale sull'occupazione che istituì il “Contratto a termine per la promozione dell'occupazione” (in seguito Ctf). Il Ctf ebbe un forte impulso quando il governo socialista decise di riformare lo Statuto dei lavoratori allargando la possibilità di ricorso ai contratti a termine, senza l'indicazione di una causa specifica. Negli anni successivi i Governi hanno cercato di aumentare la stabilità dell'occupazione (riuscendo solamente a contenere la quota dei rapporti a termine) agendo su due versanti: da un lato introducendo

**Nella nazione
iberica
un lavoratore
dipendente
su tre ha un
rapporto
di lavoro
temporaneo**

regole più severe per i contratti temporanei (se un lavoratore ha due o più contratti temporanei con un'anzianità di almeno 24 mesi in un periodo di 30 mesi, il suo contratto è automaticamente trasformato in un rapporto a tempo indeterminato); dall'altro, alleggerendo le tutele previste per il contratto a tempo indeterminato. È bene ricordare che la principale differenza tra le due tipologie contrattuali riguarda la possibilità riservata al solo dipendente, assunto a tempo indeterminato, di citare in giudizio il datore nel caso di licenziamento senza giusta causa, ricevendo un risarcimento di carattere economico (45 giornate di salario per

**Una maggiore
flessibilità è
una condizione
essenziale per
il superamento
del dualismo
nel mercato
del lavoro**

ogni anno di anzianità; ridotte a 33 per i contratti stipulati dopo il 1997). Con la legge n.45 del 2002, il Governo Aznar ha riequilibrato la disciplina del licenziamento riferita alle due distinte fattispecie lavorative, prevedendo una riduzione dell'indennità e una liberalizzazione del ricorso al recesso. Negli anni successivi sono aumentati contemporaneamente i licenziamenti e i livelli d'occupazione. A riprova del fatto che una maggiore flessibilità anche in uscita è una condizione essenziale per il superamento del dualismo nel mercato del lavoro.

5

**Dalla parte dei giovani,
dei lavoratori,
dell'interesse collettivo**

di Davide Giacalone

I giovani italiani sono lanciati verso il massacro. Culturale, professionale, economico. Chi non si rassegna, chi pronuncia parole chiare e senza mascherature ipocrite, chi elabora proposte che scardinino l'equilibrio dell'immobilità, subisce l'assalto della conservazione, che a sinistra sa assumere venature reazionarie. Marco Biagi ha subito anche l'attacco armato dei reazionari organizzati in brigate, è morto, lui, uomo della sinistra riformista, ucciso da chi non ha abbandonato il costume d'anteporre lo schema ideologico all'interesse dei lavoratori e dei cittadini. Un pezzo del passato ha sparato ad un pezzo di futuro. A noi, immersi nella contemporaneità, spetta il compito di cancellare (anche schiacciare e reprimere) il primo e far vincere il secondo.

Per essere all'altezza del compito occorre ragionare con la mente aperta ed avendo il coraggio delle proprie analisi e convinzioni. In fondo fu questo l'eroismo di Biagi: descrivere le cose che vedeva, immaginare gli strumenti per correggerne le storture. Se quello fu un eroismo, e lo fu, dipende non tanto dall'esistenza di qualche sciacallo armato, quanto dalla melassa appiccicosa che avvolge e soffoca l'Italia: ideologismo senza più ideologia, conformismo, conservatorismo, corporativismo, vigliaccheria diffusa.

Allora comincio sparigliando e, in questo libro che vuol sostenere quanto sia stata importante e quanto si debba

difendere la legge Biagi, dico che, dipendesse da me, la riformerei. Già, perché mentre i suoi avversari, Cgil in testa, alla fine fanno di non poterla sopprimere e se la tengono così com'è, chi ne fu sostenitore, e proprio perché lo fu, immagina di cambiarla. Il punto nodale è questo: la legge Biagi introduce tutta la flessibilità politicamente possibile nella legislazione del lavoro, è stato un grandioso passo in avanti, capace anche d'introdurre rispetto e garanzie per le figure non garantite create dal, pur opportuno, pacchetto Treu; proprio perché elaborata con sano realismo politico, quella legge concentra la sua attenzione sulla fascia giovanile dei lavoratori, sugli esclusi, sui non coperti da tutela sindacale, arrecando loro significativi benefici; questa concentrazione è motivata, ma ingiusta, perché pratica su un piccolo segmento, per giunta debole, un esperimento che deve, invece, essere la realtà per tutto il mondo del lavoro. La Biagi non è un punto d'arrivo, ma di partenza, non completa un'opera, ma ci mette nelle condizioni di allargarne lo spirito a tutti i lavoratori. Farlo è nel loro interesse, e richiede una rivoluzione culturale della politica.

Il pacchetto Treu è stato approvato nel 1997 (governo di centrosinistra), la legge Biagi nel 2003 (governo di centrodestra). Dal 1997 al 2006 si sono creati 2 milioni 600 mila nuovi posti di lavoro. Di questi 2 milioni a tempo pieno. Nel lavoro dipendente se ne sono creati 1 milione 800 mila a tempo indeterminato. Chi sostiene che la legge Biagi ha creato il precariato è, prima d'ogni altra cosa, un analfabeta. Rendere più semplice e meno vincolante l'assunzione a tempo parziale e determinato ha spinto il mercato a creare posti a tempo pieno ed indeterminato. E non basta: la performance italiana, nel periodo in esame, è la migliore in Europa, nonostante la crescita del Pil, della ricchezza prodotta, sia fra le peggiori. Questo significa che quei posti di lavoro sono una creazione della nuova legge, e non una spontanea ten-

**La realtà
dei numeri dice
il contrario
di quel
che grida la
propaganda.
Si deve
ripartire dalla
realtà, specie
se si vuole
cambiarla**

denza di un mercato in veloce espansione.

E dimostra anche che la politica è importante e può fare molto del bene, se solo la si pratica come arte del crescere e non come manovalanza del galleggiare.

Gli avversari di quella legge, gli ideologi del conservatorismo sindacale, riflettano su un altro elemento: in Italia ci sono meno contratti a termine (meno "precariato", direbbero loro) che nella media europea, ma c'è più disoccupazione. Che ne pensano? Guardino in faccia la realtà: i vincoli e le rigidità, in quel mercato, creano disoccupazione. Un lavoratore disoccupato si trova nella peggiore condizione possibile: privo di reddito, privo di garanzie, manovalanza disponibile per il lavoro nero, che non è solo "precario", ma socialmente nocivo e talora criminale. È questa la bella condizione che i sindacati vogliono difendere? Questa la splendida realtà che la sinistra ideologica vuol conservare?

Il pessimo esempio delle pensioni, con una politica o debole o conservatrice, quando non reazionaria

Anche nel campo delle pensioni la politica ha mostrato di non curarsi troppo del massacro cui sta mandando i giovani. Nel nostro sistema i nonni, gli zii ed i padri vogliono continuare a campare sulle spalle di nipoti e figli. Siccome molti dei futuri anziani sono oggi arzillissimi, ma comunque desiderosi di accedere alla rendita il più in fretta possibile, i giovani che pagheranno il conto sono appena maggiorenni, o vanno all'asilo o devono ancora nascere. Nell'Italia contadina il genitore si toglieva il pane (che era poco) di bocca, per darlo ai figli. Nell'Italia ricca ci si mangia anche quello che i più piccoli non sono ancora in grado di produrre.

Frutti di questa generosa tendenza sono il debito pubblico e la connessa alta tassazione. Il primo è considerato, dai contemporanei, un fatto decisamente teorico: c'è, ma non lo si invita a cena. Le tasse, invece, sono dolorose, certo, ma è anche vero che la gran parte degli italiani dichiara redditi bassi, magari integrati con attività in nero o con lo sfruttamento del patrimonio familiare fuori dalla visuale

del fisco. Essendo le famiglie italiane fortemente patrimonializzate, fanno più male le tasse relative al patrimonio (tipo Ici), che assorbono la liquidità altrimenti destinata ai consumi. È vero che il lavoro dipendente è l'unico che non può sfuggire ai doveri fiscali, ma è anche vero che per molti piccoli imprenditori, spesso a dimensione familiare, non sfuggire significa chiudere. Di tutto questo si parla e straparla, ma le pensioni non si toccano.

Quando il centro destra ha governato, per cinque anni e con una solida maggioranza parlamentare, la riforma pensionistica è stata poca cosa e posticipata nel tempo. Mentre il sistema contributivo (ovvero il valore di ciascuna pensione correlato a quanto ciascun lavoratore ha effettivamente versato) si diffonde come l'unico sostenibile nelle moderne società sviluppate, e mentre l'età minima per andare in pensione naviga verso i sessantacinque anni, in Italia si stabilì che il primo sarebbe arrivato dopo venti anni e l'età sarebbe stata minimo di sessanta anni, ma a partire dal 2008. Troppo poco e troppo tardi.

Nel 2006 la sinistra ha vinto le elezioni ed ha enunciato la sua dottrina: era troppo e troppo in fretta. Chi se ne frega della logica, dell'aritmetica o del semplice buon senso: la riforma Maroni era un attacco ai diritti acquisiti dai lavoratori, e come tale deve essere abbattuta.

Il fatto è che la riforma Maroni era ancora del tutto insufficiente a difendere gli interessi dei più giovani, che la pensione l'avranno a settanta anni e sarà una miseria rispetto a quella dei padri. E tornando indietro non si producono più garanzie, ma si vendono più illusioni. Il giorno verrà in cui i debiti saranno insopportabili e gli egoismi, con tanto entusiasmo coltivati, renderanno sempre più difficili le riforme, ma toccherà ad altri affrontarlo. Fino a quel momento c'è un'intera genia di politici e sindacalisti che si sarà alimentata con la rendita della bugia.

Il dato allucinante, in tutto questo, è che proprio i giovani lavoratori che sperimentano la flessibilità, i "precari" della propaganda sindacale, sono già oggi i più significativi finanziatori della pensione altrui, nel mentre non riusciranno

no a farsene una propria. Non è facile immaginare ingiustizia economica e violenza politica più pittoresca di questa.

Anche la legge Biagi è poco, ma per i suoi critici è troppo. La trasformazione del sindacato da innovatore a conservatore

Ho citato le pensioni perché non è facile trovare un esempio più evidente di come la politica ed il sindacalismo di oggi si stanno mangiando il lavoro degli altri, del domani. Non di “un domani”, genericamente inteso. No, proprio quello di domani mattina. La stessa sorte, però, tocca alla legislazione del lavoro: la riforma Biagi era un primo passo, era ancora poco. Per i suoi oppositori, però, è troppo.

In questo atteggiamento si deve cogliere il sintomo di una grave arretratezza politica, che riguarda l'idea stessa sia di sindacato che di lavoro. Il sindacato nasce perché il singolo lavoratore non è in grado di difendere i propri interessi, tale è la sproporzione di forza nel mondo agricolo ed in quello fordista. L'uomo al servizio della zappa od al servizio della macchina dipende totalmente da chi gli offre il posto di lavoro, e pur essendo il lavoro umano un fattore decisivo della produzione, non di meno il singolo lavoratore è un soggetto debole. Le leghe bracciantili ed i sindacati nascono per coalizzare le debolezze e farne una forza, per difendere chi non può difendersi da sé.

Quel mondo, però, è assai lontano nel tempo e quasi del tutto estraneo alla realtà odierna del lavoro. Talché il sindacato è sempre più divenuto rappresentante di una categoria progressivamente più piccola di lavoratori, eredi del lavoro a tempo pieno ed indeterminato, tendenzialmente duraturo quanto la loro vita produttiva. Ed anche per questa categoria, sempre più il sindacato serve ad evitare che i lavoratori decidano per se stessi, liberi di trattare, caso per caso, la migliore convenienza economica od organizzativa. Nacque per far crescere i lavoratori, oggi perdura per non farli crescere. Si formò per indebolire la rendita padronale dello sfruttamento, oggi campa proteggendo la rendita del lavoro protetto. Fu riformatore, ora è conservatore.

Se per “lavoratori” s’intende quanti lavorano, è chiaro che ci saranno sempre. **Esistono ancora i “lavoratori”?**

Nessuno di noi aspira alla società degli oziosi e nullafacenti. Ma se per “lavoratore” s’intende il soggetto la cui vita dipende e s’incarna nella prestazione subordinata di manovalanza, allora si deve prendere atto, con soddisfazione, che questa posizione è sempre meno diffusa. E se sparisse del tutto ne saremmo felici.

L’operaio metalmeccanico od il commesso dei grandi magazzini traggono reddito dal loro lavoro, ma non sono socialmente identificati con quello. Ed è un bene. Sono cittadini, nel senso che godono della pienezza dei diritti civili e politici, come tutti gli altri cittadini cui condanne penali non li abbiano impediti. Sono cittadini nel rapporto con la pubblica amministrazione e con la rappresentanza elettiva. Sono consumatori, a loro volta clienti nel consumare beni e servizi da altri prodotti e messi a disposizione. Le loro scelte, i loro desideri, le loro stesse opinioni politiche non sono più inquadrare nella rigida e semplice distinzione fra prestatori di capitale e prestatori di lavoro, essi stessi, del resto, sono divenuti accumulatori di capitale in vista di una futura rendita. La società si è fatta più complessa e questo è un fatto enormemente positivo. Solo che se a questa si vogliono imporre le regole del passato si ottiene il solo risultato di strozzarla, o di rendersi ridicoli.

Il cittadino non cessa di essere un lavoratore, ma conquista molto altro spazio. Talora diventa, da lavoratore, antagonista di altri lavoratori: chiederà agli insegnanti di essere più efficienti con i propri figli, chiederà di trovare un taxi anche quando piove e di non pagarlo come se fosse un cocchio reale, di avere a disposizione un medico che non sia un compilaricette telefonico, di comperare da mangiare anche quando esce dal lavoro, implicitamente chiedendo al commerciante di allungare il suo orario. E tutte queste cose non sono capricci, ma opportunità essenziali senza le quali non riesce più a vivere pienamente.

Nel tempo del salario funzione della sopravvivenza e del nutrimento si poteva immaginare l’insieme dei lavoratori

come omogenei portatori d'interessi eguali. Ma con il diffondersi della ricchezza il lavoro resta essenziale alla conduzione dell'esistenza, senza che gli interessi di ciascuno siano coincidenti con quelli degli altri. O, per meglio dire: non sono coincidenti gli interessi corporativi, lo sono quelli civili. Un degli interessi civili principali è quello d'avere un mercato del lavoro che funzioni, che renda libero il lavoratore nelle proprie scelte. Oggi non c'è, e gran parte della politica e del sindacato sono impegnati a difendere questa mancanza.

**L'interesse
dei giovani
è sempre
più distante
dalle difese
corporative**

Nella società contadina e fordista i giovani erano, prima di tutto, degli aspiranti lavoratori. Il tempo dell'adolescenza era impiegato, nei casi fortunati, coltivando una qualche cultura generale, ma nella maggioranza dei casi ad acquisire quel minimo di conoscenze pratiche funzionali al lavoro. Senza dimenticare che, in quel mondo, fette imponenti non solo di adolescenti, ma di bambini, trovavano subito la loro collocazione nel meccanismo produttivo.

Noi, oggi, lo consideriamo un crimine. Giustamente. Ma sembriamo incapaci di guardare oltre la proibizione, di cogliere il senso lungo dell'evoluzione: i giovani sono già cittadini, ma la loro aspirazione è quella di aumentare il proprio valore personale, il proprio capitale da investire nella vita del lavoro. Quando si scontrano con il corporativismo di chi pensa alle scuole ed alle università come altrettante patrie dei docenti e dei bidelli sono i primi a rimetterci, e di brutto.

La scarsa qualità formativa, sia culturale che professionale, della nostra scuola è per loro una colossale fregatura. Arrivare a titoli di studio importanti senza parlare adeguatamente le lingue del mondo produttivo, a cominciare dall'inglese e dalla matematica, è un imbroglio che pagheranno caro. Laurearsi avendo incontrato i professori nei giorni degli esami è una truffa di cui sono le prime vittime. E tutti questi loro interessi sono il contrario della politica sindacale

mirante a difendere i “lavoratori” nel sistema dell’istruzione.

I giovani avrebbero convenienza a sistemi aperti, selettivi, dove chi non è in grado d’insegnare, o non ne ha voglia, sia messo alla porta. Dove si va in cattedra selezionati, e non assunti per sanatoria. Dove il bilancio preveda spese per la ricerca e non sia assorbito totalmente da stipendi e spese correnti. Chi tutela e rappresenta questi interessi? Oggi nessuno, e ciò dimostra che concentrarsi sugli interessi del “lavoratori” significa commettere una gravissima ingiustizia.

Gli interessi di quei ragazzi, in fondo, sono gli stessi di chi per l’insegnamento e la formazione sente vocazione e passione. Non se ne trova traccia, però, nelle politiche di governo e sindacali, nel devastante partito unico della spesa pubblica e della tassazione. Andare avanti per merito significa premiare chi si è reso utile agli altri, chi ha prodotto utilità. Andare avanti per anzianità significa, invece, premiare una rendita di posizione, anche se non ha prodotto benefici altro che per chi la occupa e sfrutta.

La meritocrazia non è lo strumento del darwinismo sociale, non la via per eliminare i deboli, ma l’unico serio antidoto a far deboli tutti. Poveri di spirito, oltre che di portafogli. Ma la poca meritocrazia che si trova nel discorso politico e pubblico è tutta fatta di chiacchiere, poi si firmano i contratti collettivi e si reintroducono, anzi, non si toccano i meccanismi che premiano staticità ed anzianità.

Ma come si fa, chiedono in molti, a vivere una vita da precari? Come si fa a costruire un futuro se non puoi mai sapere cosa ti capiterà domani? A me, che scrivo sostenendo la necessità di liberare il mercato del lavoro da regole che lo rendono asfittico e chiuso ai non garantiti, mandano messaggi del tipo: lei, che parla di cose che non conosce, ha mai lavorato in un call center?

No, non ho mai lavorato come telefonista. Ma, a pensarci bene, sono il ritratto del precario: mai avuto, neanche per un solo momento, un lavoro a tempo pieno ed indetermina-

Il mondo non può diventare “precario”. La mobilità deve essere un valore

to. Non mi sono mai seduto in un posto pensando: qui ci resto il resto dei miei giorni lavorativi, fin quando andrò in pensione. Nessuno me lo ha offerto, e forse neanche l'ho cercato. Ho sempre lavorato in mercati aperti alla massima concorrenza, senza il sindacato del dipendente o l'ordine professionale del notaio. Se mi definissi "precario", però, sarei ridicolo, visto che, con tanta fortuna, sono riuscito a portare a casa un reddito soddisfacente.

A livelli di reddito bassi (da dove anch'io, ovviamente, ho cominciato) il discorso cambia, diventa meno roseo. Ed è proprio questo il punto su cui vale la pena soffermare l'attenzione.

Un giovane che sia avviato al lavoro nella finanza, o nella pubblicità, o nel marketing non guadagna subito molti soldi, anzi. Ma fin da subito ti guarda come fossi un pazzo se gli domandi: vuoi restare qui tutta la vita? Certo che no, la sua speranza è di acquisire conoscenze e competenze per potere variare, cambiare, girare finché non trova qualcosa di davvero intrigante ed economicamente accattivante. Questa voglia di volare verso l'alto, più che giusta, genera incertezza nell'immediato. L'incertezza spinge a spostare in avanti nel tempo scelte di vita che, una volta, erano appena post adolescenziali, tipo: mettere su famiglia. E questa non è una bella cosa.

Ci fa un gran piacere non vivere nell'Italia del "date figli alla patria" e dei premi di natalità, ma neanche vorremmo vivere in un mondo in cui si diventa genitori all'età in cui si dovrebbe aspirare ad essere nonni.

Scendendo d'un gradino, passando dall'aspirazione di far carriera alla più immediata esigenza di sbarcare il lunario, l'incertezza del domani diventa una condanna. Se fai le pulizie o servi le bibite in una paninetteria, se stai al call center o distribuisce volanti fuori dal supermercato, non immagini che la mobilità sia un'opportunità. Ti pare sia una fregatura. Ed è qui che ci si dovrebbe fermare a riflettere: chi è che, per la vita, vuol fare una di quelle cose? Credo nessuno. Ed allora lo sforzo non dovrebbe consistere nello stabilizzarci chi ci capita, perché questo sì che sarebbe darvi-

nismo sociale, ma far sì che per tutti possano essere mestieri di passaggio.

Nei ristoranti italiani i camerieri sono quasi tutte persone di una certa età. In quelli statunitensi sono ragazzi. Da noi fai il cameriere per mestiere, lì lo fai per guadagnare qualche soldo, sperando di andare a fare altro. Da noi (ci scommetto) qualcuno ha già storto la bocca perché dico “cameriere”, così come dico “spazzino” e non uso l’impudicamente ipocrita “operatore ecologico”. Altrove sarebbe guardato con sospetto lo studente che non voglia far nulla. È abominevole l’immobilità, non la mutabilità del lavoro.

Per coprirsi gli occhi e spogliarsi d’ogni responsabilità personale si usano concetti come “sistema”, o “società”, che servono a dire che io avrei potuto fare molto di più nella vita, se solo non fossi stato condannato da forze superiori e situazioni oggettive. Ora, io non credo che basti avere un garage a disposizione perché poi ti si chieda di fare i soldi accumulati da Bill Gates, ma è anche vero che se il garage lo usi per passarci le giornate a spinellarti con gli amici non vedo perché dovrebbero essere il “sistema” o la “società” a farsi in quattro per trovarti una sistemazione. Se c’è qualcuno che ha veramente creduto a bufale come: una laurea garantita per tutti e un non meno equidistribuito e garantito salario, è un cretino, od un profittatore. Non credo proprio che dovrei sentirmi in dovere di premiarlo, o anche solo di consolarlo. Esiste una cosa che si chiama “responsabilità personale”, che ci rende liberi e capaci di scegliere. Chi rinuncia alla scelta, chi rinuncia alla responsabilità, rinuncia alla libertà. È un comportamento da scorgiarsi, non da premiarsi.

Se solo si ragionasse usando i parametri del buon senso e del desiderio, anziché quelli della paura e della rassegnazione, si dovrebbe ammettere che l’idea di vivere facendo sempre lo stesso mestiere è di una tristezza senza confini. È arida ed impoverente. Mentre è addirittura un sopruso che si debba spingere delle persone a restare immobili, “garantite”, nel fare un lavoro dequalificante e pagato male.

È “di sinistra” dire ad un giovane del call center: festeggia, ragazzo, con la nuova legge qui ci resti fino a che morte non ti colga? È “di sinistra” prenderlo come fattorino e dirgli: qui sei garantito, fra trenta anni, per il fatto d’essere invecchiato, potrai anche essere direttore dello smistamento? Ovvio che non lo è, ovvio che non risponde alla difesa degli interessi di quei cittadini, ed ovvio che non crea ricchezza per l’intera collettività, ma questo è quello che la sinistra di oggi reclama, autocondannandosi a ripetere gli errori d’analisi e valutazione a loro volta figli del pregiudizio e dell’ideologismo, costringendosi a compiere l’inutile sforzo di piegare la realtà a quegli errori.

La propaganda contro il “precariato” è stata un atto politicamente irresponsabile, destinato a produrre molti danni e tale da ingannare molti, fra i timorosi e gli svantaggiati, lasciando loro credere che sia rivitalizzabile il mondo dei loro nonni. Ancora una volta, insomma, il gioco sporco lo pagano i deboli. Il Jurassic Park del lavoro non è solo un’idea ingiusta, ma è anche in grado di generare mostri che uccidono.

Questo vuol dire che tutti dobbiamo vivere senza garanzie, abbandonati ai marosi del mercato e della vita?

Negli ultimi quindici anni c’è un sacco di gente che, avendo passato la vita intera ad avversare il mercato e la libertà, ha scoperto le virtù sconosciute del liberismo. Sconosciute nel senso che, appunto, non le conoscono. Il mercato del lavoro, dice chi non ha mai creduto nello Stato pianificatore, nell’economia socialista e, pertanto, non sente il bisogno riverginante di dire corbellerie opposte, il mercato del lavoro richiede non solo normative pubbliche, ma anche pubblico intervento economico.

I soldi dello Stato, raccolti riscuotendo le tasse, non devono, però, essere spesi per tutelare i posti di lavoro, bensì per aiutare i cittadini. L’abitudine del capitalismo italiano è stata largamente questa: se le cose vanno bene il merito è dell’imprenditore, che giustamente diventa più ricco; ma se le cose vanno male c’è il rischio che molti posti

di lavoro vadano perduti, quindi lo Stato interviene, salva l'azienda, i posti di lavoro ed anche la ricchezza dell'imprenditore. Tutti felici e contenti, specie se l'imprenditore si mostra grato, e specialissimamente se anche possiede qualche giornale sul quale farsi ritrarre in posa equestre? Un accidente, perché quei soldi sono sottratti alla collettività, più probabilmente accrescono il debito pubblico, e sono comunque improduttivi. Un'azienda così salvata, infatti, non è risanata, e si dovrà salvarla ancora in futuro. E poi ancora. E poi nuovamente. Fino a scoprire che se anziché salvare in questo modo Alitalia si fossero risparmiati i soldi la compagnia di bandiera sarebbe fallita, ma tutti gli italiani avrebbero potuto volare in ogni parte del mondo gratis.

No, i salvataggi non sono socialmente utili. Semmai lo sono i fallimenti (anche perché servono al fisiologico bisogno di separare i soldi dagli incapaci). Ma, allora, dove dovrebbero essere messi i soldi dello Stato? A beneficio dei disoccupati. Sarebbe un ottimo affare.

Il ragionamento è questo: riteniamo che la liberazione del mercato del lavoro dalle molte ingessature che lo bloccano sia un vantaggio collettivo, sappiamo che, andando in questa direzione, si creeranno più posti di lavoro, ma sappiamo anche che aumenteranno i casi di disoccupazione passeggera, momentanea, per questo decidiamo d'investire a salvaguardia di chi si troverà in quella condizione.

Oggi la spesa pubblica per lo stato sociale è assorbita nella grandissima parte dalle pensioni, se si somma la previdenza (che non è la spesa sanitaria) si giunge alla quasi totalità. Abbiamo una spesa pubblica superiore a quella di altri Paesi europei, ma i soldi che destiniamo ai bisognosi sono, in media, meno della metà. Da noi la spesa pubblica moltiplica le ingiustizie e non regge il mercato del lavoro. Se si vuole che lo stato sociale sia tale, e non il sostegno offerto a garantiti e rendite, si deve spendere verso i veri deboli (magari solo temporaneamente), i disoccupati.

Sarebbe un ottimo affare perché in un mercato più elastico e dinamico, come l'esperienza della legge Biagi ha già dimostrato, i posti di lavoro aumentano ed i disoccupati

ti diminuiscono, quindi la spesa pubblica potrebbe essere, al tempo stesso, giustamente indirizzata e quantitativamente ridotta. Proteggendo l'occupazione e finanziando gli aiuti alle aziende si creano mostri che, nel tempo, occorre continuare a finanziare, altrimenti stramazzano, quindi non solo si spendono dei soldi, ma spendendoli s'ipotecano spese future. Proteggendo i disoccupati, invece, si finanzia l'elasticità del mercato, se ne incrementa la produttività e si spendono soldi indirizzandoli a persone che non vorranno restare disoccupate, quindi, in un certo senso, desiderose di non riceverli più.

È naturale che si rendono necessari i controlli, anche per evitare che il sussidiato sia anche un lavoratore in nero, quindi doppiamente ladro ai danni della collettività, ma è questo, appunto, il compito dello Stato: regolare e controllare, senza sostituirsi al mercato.

Perché il meccanismo funzioni, e qui torno da dove sono partito, è necessario che la flessibilità non si concentri su una limitata fascia d'età o tipologia di lavoro, ma riguardi l'intero mercato. Di questo dovrebbero essere consapevoli i giovani, su questo dovrebbero essere aperti i loro occhi, che se così fosse li vedremmo sfilare, ma non contro la legge Biagi, bensì perché la Biagi riguardi tutti.

Gli avversari politici di quella legge, cui adesso dedicherò l'attenzione, lamentano che nell'attuazione pratica se ne è approfittato per praticare non pochi trucchi. Capita, ad esempio, che i contratti a termine siano interrotti e ripetuti nel tempo, o che si sostituisca un lavoratore con un altro, il tutto proprio per non stabilizzare nessuno. Ingiusto, non vi pare? A me no. Intanto perché i numeri raccontano il contrario, ma anche perché pure in quei casi, che esistono e sono numerosi, cosa si dimostra se non che il lavoro c'è, ma non lo si assegna stabilmente solo a causa dell'onerosità indotta dalle normative? Lamentele come queste dimostrano il contrario di quel che vorrebbero e depongono a favore di un allargamento della libertà. Che è, non lo si dimentichi, anche libertà di scelta per i lavoratori. Libertà loro, non dei sindacati.

Nessuna legge è perfetta, neanche la Biagi. È stata una legge ottima, però. La domanda è questa: perché c'è stata tanta opposizione, tanto livore personale, tanta rabbia nel contestarla? E la risposta è: perché quella è una legge che avrebbe dovuto fare una seria sinistra riformista e di governo, mentre per approvarla è stato necessario un governo di centro destra capace di resistere alla piazza.

Nell'opposizione alla legge Biagi c'è qualche cosa di profondo e d'inquietante, c'è il fondo limaccioso su cui poggia gran parte della politica

Per fare una riforma a favore del lavoro è stato necessario battere la sinistra ideologica e gli apparati della conservazione. Sono poi arrivate le BR, le brigate reazionarie, a far tacere la voce di un uomo che i difensori dei lavoratori avrebbero dovuto non solo ascoltare, ma studiare.

Oggi rialza la testa l'italico cerchiobottismo e si tenta di sostenere che vi sono stati errori da ambo le parti: la sinistra si è troppo opposta, la destra ha troppo esaltato quella legge. È un atteggiamento non ammirevole, certo non limpidi. La legge Biagi non è stata una conquista antisindacale, che se così fosse stato sarebbe stata più tollerata, bensì un gran passo avanti per il mondo del lavoro, un primo passo importante che necessita si prosegua il cammino. Essersi opposti a quel primo passo non è un peccato veniale, una svista propagandistica, una leggerezza elettoralistica. L'aver messo nel programma elettorale la volontà di disfarsene non è una frase di circostanza, ma un'identificazione politica. E quell'identità è la peggiore conservazione di povertà ed ingiustizie, a solo ed unico beneficio degli apparati politici e sindacali che ci guadagnano (sì, guadagnano) sopra. C'è poco da fare gli equidistanti, e sappiano le coscienze candide che a praticare quel vizio ci si garantisce una sola cosa: la totale inutilità.

Walter Veltroni ha fatto bene ad avere parole di rispetto per Biagi e per il suo lavoro. Gliene va reso merito. Ma il debito che si ha con chi è morto per le proprie idee non consiste solo nel far cessare la guerra civile che l'ha ammazzato, si deve continuare ad accettarlo nel confronto politi-

co. E se nelle parole si colgono i segni del ravvedimento, nella sostanza siamo ancora lontani. La distanza che c'è in mezzo è quella che divide un apparato di ex comunisti e di ex democristiani di sinistra dal diventare una forza politica di sinistra con una cultura di governo. Percorrano quello spazio, e lo facciano in fretta. Per loro stessi, non per riconoscenza.

Biagi è stato demonizzato perché la sua legge è stata una bandiera, rappresentante più di quel che c'era scritto (tanto è vero che, poi, non si sente affatto l'urgenza di cambiarla). Era il segnale che non solo il mercato del lavoro era cambiato, ma che ce ne eravamo anche accorti. Era lo sforzo di condurre una politica a difesa dei lavoratori che non fosse un tentativo di restaurazione di un passato non restaurabile. Era la conversione della paura del mercato in speranza di benessere. No, non basta accettarla oggi, quando ha già dato molto di quel che doveva dare, occorre spingersi assai oltre.

Occorre pensare a grazie per il lavoratore che crescano allo scorrere del tempo in uno stesso posto di lavoro, partendo dall'idea che se l'impresa ha convenienza a tenerlo lì anche lui deve avere maggiore convenienza a restarci. Occorre aiutare chi è fuori dal mondo del lavoro ad entrarci, posto che in Italia lavoriamo in troppo pochi e per troppo poco tempo, ed occorre farlo senza finanziare attività improduttive o allargando la spesa pubblica corrente. Occorre approdare ad un sistema pensionistico che sia anche il riflesso delle scelte libere e personali di ciascun lavoratore, non l'intruppamento massificato ed obbligatoriamente sempre più oneroso e povero. Nell'economia globalizzata il lavoratore non sarà sommerso ed affogato, non sarà delocalizzato in terre lontane, se saprà essere sempre più libero, sempre più consapevole e capace di accrescere il valore del proprio lavoro, sempre più responsabile di se stesso.

Un lavoratore di quel tipo non chiede più alla politica di limitarsi a non scassare troppo la vita civile salvaguardando le rendite, denominate "diritti acquisiti", ma chiederà

molto di più, come molto di più devono chiedere i giovani, e ciascun cittadino ha diritto di reclamare come un insopprimibile diritto che lo Stato sappia fare il proprio mestiere, a cominciare da quello di liberare il mercato ed ampie zone del Paese dal marcio asfissiante del crimine. Cittadini di quel tipo saranno finalmente capaci di togliere il potere al partito che raccoglie la maggioranza assoluta dei consensi fra le forze politiche: quello della spesa pubblica.

Marco Biagi questa battaglia ha saputo farla, dalla certo non bellica posizione di pensatore, propositore e democratico al servizio delle istituzioni. Noi non dobbiamo chiedere al "sistema" di onorarlo con le parole, ma a noi stessi di cercare d'essere all'altezza di continuarne l'opera.

6

L'accesso al mercato del lavoro: agenzie pubbliche e agenzie private

di Gianni Bocchieri

Nonostante si possa rintracciare un minimo comune multiplo del riformismo nelle politiche del lavoro dell'ultimo decennio, dal pacchetto Treu alla legge Biagi, nonostante l'impostazione di queste politiche non sia stata stravolta dal Protocollo del 23 luglio scorso, in tema di Servizi per l'Impiego, emerge l'approccio ideologico, se non la difesa lobbistica, di interessi particolari.

Sebbene nello stesso Protocollo si dichiari subito che la strategia di riforma dei Servizi per l'Impiego poggerà su integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 276/03, quasi a voler confermare la continuità con il pacchetto Treu e con la Riforma Biagi, l'attenzione è tutta per i servizi pubblici, che dovranno essere potenziati in quanto sono considerati lo snodo principale della riforma degli ammortizzatori sociali in senso proattivo.

L'attenzione verso i Servizi per l'Impiego Privati, verso le Agenzie per il Lavoro è secondaria e comunque prudente. Queste Agenzie vengono considerate come se non se ne potesse fare a meno, quasi con sofferenza. Se ne parla in termini di "compresenza" con i servizi pubblici come opportunità da ampliare per rafforzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Si dovrà però procedere

**Dal Protocollo
del 23
luglio scorso
l'attenzione
verso le Agenzie
per il Lavoro
è secondaria
e comunque
prudente**

alla verifica dei risultati concreti derivanti dall'applicazione dei diversi modelli a livello territoriale. Si dovrà anche procedere alla verifica dei risultati conseguiti attraverso il regime delle autorizzazioni di questi operatori, al fine di perfezionarne il meccanismo. Ed infine si dichiara, *tranchant*, che la certificazione dello stato di disoccupazione resta una prerogativa dei Servizi Pubblici.

Insomma, nel Protocollo si vede lo stesso approccio minimalista del Patto di Natale del 1996 con cui si diede la stura all'introduzione del lavoro temporaneo in Italia da parte del Pacchetto Treu. In quel Patto, si scrisse che il lavoro temporaneo in Italia sarebbe servito solo "alla regolarizzazione di sacche di lavoro sommerso nelle aree metropolitane".

In dieci anni, le Società di fornitura di lavoro temporaneo del Pacchetto Treu, diventate poi Agenzie per il Lavoro con la Legge Biagi, hanno invece conseguito un rapido successo. Sono state capaci di realizzare una presenza capillare su tutto il territorio nazionale, con vetrine su strada visibili e attrattive dell'offerta di lavoro. Nell'assenza di azioni da parte degli uffici pubblici di collocamento, questi operatori sono diventati il punto di primo approdo dei soggetti in cerca di occupazione, realizzando al contempo forti azioni di facilitazioni per circoli virtuosi del mercato del lavoro. Con la loro interazione locale e la loro presenza multiregionale hanno promosso la mobilità funzionale e geografica della forza lavoro, compensando quegli squilibri territoriali che molto spesso vengono considerati i paradossi del nostro mercato del lavoro. Attraverso il loro fondo di formazione, hanno fortemente contribuito alla possibilità di riqualificazione delle professionalità anche in questo caso riscontrando le mutate esigenze del tessuto produttivo.

Già i risultati delle prime indagini statistiche hanno confermato che il successo delle Agenzie per il Lavoro è dipeso dalle molteplici funzioni di *job matching* e di *job placement*. In altri termini, il ricorso alle Agenzie per il Lavoro

**Il successo
delle Agenzie
per il Lavoro
è dipeso
dalle molteplici
funzioni di *job
matching* e di
*job placement***

da parte delle aziende è stato per buona parte funzionale all'accesso nel mondo del lavoro e al successivo impiego stabile. È quindi vero che le Agenzie per il lavoro hanno svolto funzioni supplenti o comunque suppletive dei servizi pubblici all'impiego e di estensione delle tipologie flessibili di lavoro dipendente, in un mercato del lavoro che fino al 1997 è stato caratterizzato da un'organizzazione burocratica-amministrativa del collocamento pubblico statale e dalla centralità paradigmatica del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In effetti, tra le varie prospettive possibili, la richiamata continuità riformista delle politiche del lavoro nell'ultimo decennio è ravvisabile in un processo di modernizzazione del mercato del lavoro che si è sviluppato lungo le direttrici della trasformazione di due divieti storici: il divieto di mediazione e il divieto di interposizione di manodopera. Il primo divieto si basava sul presupposto che il monopolio pubblico del collocamento garantisse un controllo sociale del mercato del lavoro e una distribuzione equa delle opportunità di lavoro. Il secondo invece reprimeva tutti i casi di scissione tra la titolarità formale del rapporto di lavoro e l'effettiva fruizione della prestazione lavorativa.

Seppure riguardassero fattispecie diverse, i due divieti avevano in comune l'esclusione di ogni frapposizione "privata" tra datore di lavoro e prestatore, anche nel momento precedente alla costituzione dello stesso rapporto di lavoro. Per di più, l'avviamento al lavoro era regolato dalla richiesta numerica dei lavoratori da assumere, riducendo la funzione di mediazione pubblica tra domanda ed offerta di lavoro ad un mero contatto burocratico-amministrativo.

**Sostituzione
della regola
della richiesta
numerica
con la facoltà
di chiamata
nominativa
da parte del
datore di lavoro**

Ancora prima del Pacchetto Treu, il processo di superamento di questa organizzazione del mercato del lavoro è partito proprio dalla sostituzione della regola della richiesta numerica con la facoltà di chiamata nominativa da parte del datore di lavoro,

per sfociare poi nella generalizzazione della assunzione diretta, pur rimanendo nell'ambito di una struttura centralizzata del collocamento pubblico.

La fase successiva è rappresentata, prima, dal decentramento dallo Stato alle Regioni delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche attive, poi, dall'attribuzione alle stesse Regioni di una potestà legislativa concorrente in materia di lavoro. Allo stesso tempo, si è previsto che la mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro potesse essere svolta da soggetti privati, nell'ambito di una liberalizzazione controllata che prevedeva provvedimenti pubblici di autorizzazione e di accreditamento. In tal modo, sono stati delineati i prodromi di un modello organizzativo del mercato del lavoro a carattere regionale e con funzioni concorrenti tra soggetti pubblici e soggetti privati. Contemporaneamente, l'introduzione del lavoro temporaneo con il Pacchetto Treu ha derogato l'altro storico divieto di interposizione di manodopera, prefigurando allo stesso tempo una revisione della disciplina del decentramento produttivo più funzionale alle mutate esigenze delle organizzazioni aziendali.

Questa evoluzione ha ricevuto una forte spinta anche dall'adozione di un modello di coordinamento a livello europeo delle politiche nazionali del lavoro, sicché la revisione dei servizi all'impiego ha costituito una delle priorità dei governi nazionali. Anche negli altri paesi europei il processo di riforma del mercato del lavoro è stato contrassegnato da una spinta verso la liberalizzazione e il decentramento delle funzioni di intermediazioni tra domanda ed offerta di lavoro. In altre parole, la modernizzazione del mercato del lavoro ha determinato un arretramento dello Stato ed una correlativa attuazione del principio di sussidiarietà verticale a vantaggio delle Regioni ed orizzontale a vantaggio dei soggetti privati che intervengono nel mercato del lavoro.

Per l'Italia, oltre al coordinamento comunitario delle politiche nazionali, la spinta verso la liberalizzazione delle funzioni di intermediazione è arrivata dalla famosa senten-

La sentenza “JobCenter” della Corte di Giustizia Europea, dell’11 dicembre 1997 dichiarò l’illegittimità del regime italiano di monopolio pubblico del collocamento za “JobCenter” della Corte di Giustizia Europea, dell’11 dicembre 1997, per una causa promossa allora da Pietro Ichino. Sul piano del diritto, questa sentenza dichiarò l’illegittimità del regime italiano di monopolio pubblico del collocamento per incompatibilità con altre norme del Trattato Europeo, ma quello che più conta, secondo la Corte di Giustizia, nel caso italiano, il monopolio pubblico risultava ancora più illegittimo in quanto i servizi pubblici non erano palesemente in grado di soddisfare l’intera domanda di collocamento dei disoccupati.

Dopo i provvedimenti del 1997, la Legge Biagi rappresenta la chiave di volta di questi processi. Con l’obiettivo della creazione di un mercato del lavoro aperto, trasparente ed efficiente, secondo le linee guida del Libro Bianco, essa definisce nuovi sistemi di autorizzazione e di accreditamento degli operatori privati, che, a vario titolo, intervengono nel mercato del lavoro nazionale e regionale; identifica forme di coordinamento e raccordo tra gli stessi operatori privati e quelli pubblici, per il migliore funzionamento del mercato del lavoro; prevede misure di politica attiva e di *workfare* per la realizzazione di una borsa continua del lavoro per l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati. Per altro verso, viene modificato il divieto di interposizione di manodopera e viene ampliato l’ambito operativo della somministrazione di lavoro, attraverso la previsione di altre forme di fornitura di lavoro anche a tempo indeterminato.

In altre parole, la riforma Biagi ha decretato il definitivo coinvolgimento degli operatori privati che si frappongono tra datore di lavoro e prestatore, sostanziando così il principio di sussidiarietà orizzontale tra soggetti pubblici e privati.

Diversamente dal Protocollo del 23 luglio scorso, secondo la vigente normativa, per Servizi all’Impiego si intendono i centri per l’impiego pubblici e gli altri servizi privati

accreditati e autorizzati. Insomma, per Servizi all'impiego, con approccio pragmatico, si intende la rete dei 550 centri pubblici per l'impiego e i 2500 sportelli privati delle Agenzie per il Lavoro.

Piuttosto che sulle gerarchie tra pubblico e privato, le più recenti indagini scientifiche si sono concentrate sulle dinamiche evolutive del loro rapporto ed hanno evidenziato una evoluzione non ancora sufficientemente orientata a realizzare una loro "coesistenza attiva". Piuttosto che la necessità di un potenziamento dei servizi pubblici queste stesse indagini evidenziano un "deficit di coordinamento" tra pubblico e privato, amplificato anche dalla complessità istituzionale del modello italiano di controllo pubblico del mercato del lavoro, in cui agiscono Stato, Regioni ed anche le Province. In altre parole, a fronte di una "geometria variabile" che si osserva oggi nella strutturazione della rete pubblico-privata dei servizi al lavoro, sarebbe necessario potenziare l'attenzione sulla necessità di concepire nuovi strumenti di coordinamento di livello nazionale, soprattutto a livello di programmazione integrata degli interventi e delle risorse.

In sintesi, non serve alimentare in questo Paese l'insorgenza di un nuovo antagonismo tra pubblico e privato, come quello che ammorba il sistema della formazione scolastica fin dai tempi della nascita della Repubblica. Cosa importa se il gatto è bianco o nero, l'importante che acchiappi i topi. Cosa importa se a trovare un'occasione di lavoro per un disoccupato sia un centro per l'impiego pubblico o un'agenzia privata, l'importante è trovarla. Infine, chi meglio dello stesso cittadino può certificare il suo stato di disoccupazione, magari con una semplice autocertificazione?

Diversamente dal Protocollo del 23 luglio scorso per Servizi all'Impiego si intendono i centri per l'impiego pubblici

7

Indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera dei Deputati

di Simone Baldelli

A forza di sventolare la bandiera dell'emergenza-precarietà, e di dipingere scenari lavorativi apocalittici, la sinistra ha finito per credere davvero a se stessa. E si è convinta delle proprie tesi a tal punto da avventurarsi in un'indagine conoscitiva della Commissione Lavoro di Montecitorio.

Così, il 18 ottobre del 2006, su proposta dell'Unione, la commissione XI ha dato il via libera all'inchiesta, programmando incontri ed audizioni, con il sottinteso intento politico della sinistra di dimostrare la fondatezza dell'allarme sociale che per anni la sinistra stessa ha denunciato. Ma anche con l'obiettivo di gettare le fondamenta per un'operazione di smantellamento completo della legge Biagi, che, da sempre, i comunisti additano come l'imputato numero uno del cosiddetto processo di precarizzazione.

La tesi da dimostrare è tutta sintetizzata nella seguente equazione: legge Biagi = flessibilità = precarietà. Con la solida maggioranza, garantita al centrosinistra alla Camera dalla legge elettorale, questa mossa politica poteva apparire semplice. Ma già dalle prime battute il cammino ipotizzato si è rivelato drammaticamente in salita.

Il 18 ottobre del 2006, su proposta dell'Unione, la commissione XI ha dato il via libera all'inchiesta

Infatti, già nel corso della prima audizione. Il 7 novembre dello scorso anno, il presidente dell'Istat, Luigi Biggeri, afferma

perentoriamente: *“la flessibilità non coincide con il precariato”*. Lo stesso presidente dell’Istituto nazionale di statistica aggiunge: *“la nozione di precariato non è chiara, e ciascuno fornisce un’indicazione soggettiva, a causa della mancanza di un sistema informativo che consenta di valutare quale è l’impatto della politica che si vuole attuare”*. Infine fornisce alcuni dati ufficiali: *“l’aggregato dei dipendenti con contratto a termine, dei collaboratori e dei prestatori d’opera ammonta, aggiungendoci anche altri voci, a 2 milioni 735 mila persone: l’11,8 per cento dell’occupazione totale, di cui 1 milione 327 mila uomini e 1 milione 408 mila donne”*.

**Il presidente
dell’Istat,
Luigi Biggeri**

Il 14 dicembre, sempre dello scorso anno, è la volta dei rappresentanti dell’Inps. Il presidente, Gian Paolo Sassi, fa un quadro della gestione previdenziale dei lavoratori parasubordinati, sottolineando: *“la presenza, nell’ambito degli iscritti, del sottoinsieme dei cosiddetti contribuenti, ossia gli iscritti che hanno effettivamente versato i contributi nell’anno di riferimento e che, pertanto, possono essere considerati a pieno titolo dei parasubordinati attivi. Ciò non deriva da evasione o elusione contributiva, ma dipende sia dalle modalità di svolgimento del lavoro parasubordinato - che per sua natura può essere intermittente - sia dalla mancanza dell’obbligo di cancellazione da parte dei lavoratori non più attivi.*

**Il presidente
dell’INPS,
Gian Paolo Sassi**

La distinzione tra iscritti e contribuenti è, quindi, fondamentale, perché solo questi ultimi possono considerarsi lavoratori attivi. Per chiarire alla Commissione questo aspetto, che è essenziale, e per evitare che i numeri creino confusione, vi porto un esempio pratico. Quando ho lavorato per oltre un anno come commissario dell’Istituto, ero di fatto un lavoratore co.co.co (all’epoca non esistevano ancora i co.co.pro, altrimenti lo sarei stato). Ebbene, risultato ancora iscritto a questa gestione, pur non essendolo più come lavoratore attivo; di conseguenza, rientro statisticamente tra i co.co.co. Recentemente, abbiamo dovuto ripu-

lire gli archivi proprio per eliminare queste anomalie, che ammontano a qualche milione (eravamo arrivati a quasi quattro milioni di iscritti)”. E ancora: “dalla nascita della gestione al 2004, il divario tra la collettività degli iscritti e quella dei contribuenti è costantemente aumentato: gli iscritti sono, infatti, cresciuti del 242 per cento (da 974 mila a 3 milioni 330 mila unità), mentre i contribuenti, che nel 1996 rappresentavano l’86 per cento degli iscritti, sono aumentati del 108 per cento (da 839 mila a 1 milione e 748 mila unità), con un incremento medio annuo del 9,6 per cento. L’incidenza dei contribuenti 2004 sugli iscritti dello stesso anno è stata del 53 per cento circa. Quindi, possiamo affermare che, su due iscritti, uno è un soggetto contribuente e, quindi, è effettivamente un lavoratore parasubordinato”.

Il presidente dell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale passa poi all’analisi della collettività dei parasubordinati sulla base dell’aliquota contributiva ed individua lo spaccato riferito a coloro i quali vivono di sole collaborazioni, cioè non hanno altre attività che integrano il reddito ed i contributi: *“Il lavoro atipico coinvolge, quindi, circa 800 mila collaboratori senza altra occupazione, che rappresentano il 52 per cento del totale delle collaborazioni e, se si tiene conto anche dei professionisti, il 46 per cento di tutti i contribuenti alla gestione previdenziale nel 2004”.*

Gian Paolo Sassi si sofferma anche sulla questione “flessibilità e diritti”: *“da un lato, ci troviamo di fronte a lavoro parasubordinato che risponde ad esigenze di flessibilità e qualità del mercato. Dal punto di vista dell’INPS, dobbiamo sostenerlo in un percorso virtuoso di consolidamento, che metta insieme la necessaria flessibilità con le garanzie e le tutele, in modo che non debba essere visto solo come un importante contributo al nostro bilancio. Nello stesso tempo, per alcune categorie e tipologie di lavoro restano delle zone d’ombra. Questi dati denotano una difficoltà, per giovani e donne, a inserirsi in una carriera lavorativa che garantisca stimoli, nonché livelli di vita soddisfacenti nel presente e nel futuro. Per quanto*

riguarda il discorso dei diritti dei parasubordinati, in effetti, attualmente la norma riconosce dei diritti, come quelli che riguardano la malattia e la maternità". Infine, una considerazione sull'aliquota contributiva dei co.co.pro che va nella direzione opposta a quella intrapresa dal Ministro del Lavoro, Cesare Damiano: "Un'aliquota media stimata ragionevole per parificare le pensioni dei co.co.pro. a quelle dei lavoratori subordinati è quella del 29 per cento circa. Se si arrivasse ad un'aliquota del 29 per cento, più o meno garantiremmo gli stessi diritti pensionistici, considerando che ai fini pensionistici vi è un sistema contributivo. Dobbiamo, tuttavia, stare attenti. Se aumentiamo troppo questa pressione contributiva, il mercato si inventerà qualcos'altro, e tra qualche anno non avremo più a che fare con i co.co.pro. (nati per esigenze di mercato), ma con qualche altra bizzarra forma di collaborazione".

Il 23 gennaio scorso è la volta dei rappresentanti del mondo dell'agricoltura e dell'artigianato: Confapi, CIA, Coldiretti, Confagricoltura, CNA, Confartigianato, Casartigiani. Enrico Amadei, responsabile del dipartimento relazioni sindacali CNA, parlando a nome delle organizzazioni artigiane (CNA, Confartigianato e Casartigiani), entra subito nel vivo della discussione e afferma che: *"noi crediamo che le forme contrattuali introdotte con il cosiddetto pacchetto Treu - e successivamente confermate dal decreto legislativo n. 276 del 2003 - vadano utilizzate correttamente e confermate"*.

**Enrico Amadei,
responsabile del
dipartimento
relazioni
sindacali CNA**

Poi passa alle considerazioni sull'incidenza e le modalità di utilizzo dei vari contratti cosiddetti flessibili, sottolineandone l'estrema utilità per il settore che egli rappresenta: *"sulla base delle indagini che svolgiamo come artigiano, abbiamo verificato alcuni problemi inerenti l'apprendistato. Anzitutto, vi è stata una diminuzione di questo tipo di contratti: la pongo come un problema, perché essa, che dipende anche dall'incertezza originata dalla distribuzione delle diverse competenze tra regioni, Stato e contratti - per com'è prevista dal citato decreto n. 276 -, significa anche*

una diminuzione di competenze nelle imprese. Anche se c'è stato un aumento generalizzato del numero di apprendisti, nelle imprese che rappresentiamo siamo di fronte, invece, ad una diminuzione degli stessi. Per il settore dell'artigianato esisteva una legislazione particolarmente favorevole in materia di apprendistato, mentre oggi la legislazione è assolutamente uguale a quella degli altri settori produttivi. Il problema è che diventa difficile continuare a gestire un rapporto di lavoro che, quando arriva al termine, quasi mai si interrompe: nella quasi totalità dei casi, infatti, si assiste alla conferma dei rapporti di apprendistato.

La stessa cosa succede per il contratto a tempo determinato, che, così come è stato modificato nel 2003, nel nostro paese ha funzionato, rendendo possibile l'instaurazione di contratti a termine, seppure in quantità non rilevante: quanto meno per le imprese che noi rappresentiamo, essi non superano il 10 per cento.

Lo stesso discorso vale per il part-time, un contratto a tempo indeterminato che, per quanto riguarda le imprese di piccole e piccolissime dimensioni, risponde all'esigenza di ricoprire per alcune ore determinati ruoli, per esempio quello impiegatizio: in un'impresa di quattro dipendenti, se quello impiegatizio costituisce il 20 per cento del personale complessivo, la situazione diventa difficile. Il part-time è quindi per noi particolarmente importante.

Nel decreto legislativo n. 276 del 2003 sono previste alcune nuove tipologie contrattuali che, al di là del giudizio sul grado di precarietà che comportano, sono state selezionate dal mercato: oggettivamente, l'utilizzo di staff leasing, di job on call o di job sharing, per quanto riguarda le nostre imprese, è assolutamente limitato, quasi irrilevante”.

Infine, conclude con un appello, affinché l'uso distorto del tema “preariato” non porti alla modifica di alcune leggi che, favorendo la flessibilità e venendo incontro alle esigenze del mercato, hanno favorito la crescita delle imprese ed un aumento dell'occupazione: “non vorrei che, attraverso l'esame o l'approfondimento della questione del

precariato, si giungesse a modificare strumenti molto importanti, sicuramente per la piccola impresa, ma anche per l'impresa in generale. E questo soprattutto oggi che le normative di carattere comunitario non consentono più di godere degli sgravi che ci sono stati negli anni Novanta; penso, per esempio, al contratto di formazione e lavoro e ad una serie di situazioni il ricorso alle quali è sicuramente diminuito, come il contratto di collaborazione coordinata e continuativa. In questo senso, già il citato decreto legislativo n. 276 ha fissato una serie di paletti, che non vanno, a nostro parere, modificati, ma verificati: se ci sono situazioni di abuso di determinati strumenti utili per le imprese, occorre censurare tali abusi e non eliminare le opportunità per le imprese e per il mercato”.

Nel corso della stessa giornata, gli fa eco Paolo Ravagli, responsabile servizio politiche sociali di Confapi che fornisce anche qualche dato interessante sull'incidenza dei vari contratti nel settore dell'artigianato: *“nel settore manifatturiero il contratto di lavoro a tempo indeterminato, per quanto riguarda gli addetti, si registra ancora in un numero di casi ampiamente superiore al 60 per cento (la media nazionale si aggira intorno al 65 per cento). La piccola impresa con meno di 15 dipendenti è quella che meno utilizza il contratto a tempo determinato: dalla media nazionale del 20 per cento scendiamo in questo ambito al 10 per cento”.*

**Paolo Ravagli,
responsabile
servizio
politiche sociali
di Confapi**

La parola passa poi ai rappresentanti del mondo dell'agricoltura. Federico Borgoni, rappresentante Coldiretti, è diretto ed affronta la questione partendo dal presupposto che, almeno nel settore agricolo, il contratto a termine non è certo sinonimo di precariato e che la stabilità del rapporto lavoro si configura nella successione di rapporti a termine: *“Riteniamo opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione il fatto che, a nostro avviso, un approccio corretto alla questione del precariato non può prescindere dalla conoscenza di merito del peculiare modello pro-*

**Federico
Borgoni,
rappresentante
Coldiretti**

duttivo del settore agricolo che, come è noto, è legato a doppio filo ai cicli stagionali delle lavorazioni. Questo si riflette anche, evidentemente, sul modello occupazionale, entro il quale l'incidenza del rapporto a termine è assolutamente e strutturalmente prevalente rispetto ai rapporti a tempo indeterminato. A nostro avviso, ciò non può essere considerato o denotato come un elemento di precariato.

(...) Le evidenze numeriche, riscontrabili nei dati sull'occupazione agricola pubblicati e disponibili nel sito dell'INPS evidenziano che, dal 2000 al 2004, il rapporto tra occupazione a tempo indeterminato e occupazione a termine risulta stabile e strutturato nella proporzione di 1:9, o addirittura superiore. Vorrei aggiungere - visto che è stata citata la norma - che, per il settore agricolo, la disciplina di regolazione del rapporto a termine non è una disciplina legale: per quanto riguarda gli operai del settore agricolo, il decreto legislativo n. 368 del 2001 non è infatti applicabile e questo tipo di rapporti sono regolati da una disciplina squisitamente ed esclusivamente contrattuale. La prima, diretta conseguenza di ciò è che, mentre nella generalità dei settori la stabilizzazione - o quantomeno il recupero - del lavoro precario può essere individuata nell'instaurazione di rapporti a tempo indeterminato, per il settore agricolo - fatti salvi i settori notoriamente di maggiore occupazione a tempo indeterminato, come il florovivaismo o gli allevamenti -, il consolidamento e la stabilizzazione del rapporto di lavoro sono costituiti dalla successione di rapporti a termine. Essa deve essere premiata e incentivata, sia nel caso di un lavoratore impiegato, anno dopo anno, dalla stessa azienda, sia in quello di un lavoratore impiegato da più aziende nello stesso anno.

In questo senso, ci soccorre anche la disciplina contrattuale: esistono delle modalità di regolazione del rapporto a termine, disciplinate contrattualmente, che danno garanzie di occupazione e stabilità, e che dovrebbero essere incentivate. Parlo, per esempio, dei contratti con garanzia di occupazione minima di 101 giornate, piuttosto che di 180.

Un altro elemento positivo che abbiamo riscontrato nel percorso di consolidamento dei rapporti a termine è rappresentato dall'assunzione legata agli incentivi nella forma del credito di imposta, ex legge n. 488 del 1992, con la quale si è riusciti a stabilizzare una buona quota di occupazione, sempre con contratti a termine (e non a tempo indeterminato), con un limite di giornate lavorative annue fissato, in questo caso, a 230”.

Gli stessi concetti sono ribaditi da **Giorgio Buso**, responsabile servizio legislativo di Confagricoltura, che fornisce anche qualche dato estremamente interessante: *“per quanto riguarda il settore agricolo, l'occupazione oscilla intorno al milione di lavoratori, ma solo per circa il 10 per cento di essi abbiamo a disposizione dati ufficiali: circa 97.000-99.000 sono lavoratori a tempo indeterminato, mentre la stragrande maggioranza di essi (850.000 o più) sono operai a tempo determinato. Noi consideriamo i lavoratori a tempo determinato nel settore agricolo come operai sostanzialmente stabili, soprattutto quando superano le 101 o le 151 giornate di lavoro all'anno. Se analizziamo nominativamente i dati che vengono forniti sull'impiego, possiamo verificare che gli stessi lavoratori vengono utilizzati dalle medesime aziende, di anno in anno. La struttura del lavoro in agricoltura, pur avendo una componente amplissima di lavoratori a tempo determinato, assicura una sostanziale stabilità del rapporto di lavoro nell'arco degli anni. Secondo la nostra valutazione, le problematiche del lavoro precario in agricoltura si possono individuare soprattutto nelle aree produttive in cui si svolge un lavoro stagionale limitato a poche giornate di lavoro. In questo ambito, si determina una situazione di precarietà sostanzialmente per due motivi: uno di tipo giuridico-legislativo ed uno di tipo sociale.*

Giorgio Buso,
responsabile
servizio
legislativo di
Confagricoltura

Nell'ambito del sostegno al lavoro, la legislazione vigente prevede due istituti: la cassa integrazione e, principalmente, l'indennità di disoccupazione, che è molto generosa nei confronti dei soggetti che svolgono prestazio-

ni lavorative di durata limitata. In agricoltura, ad esempio, sono sufficienti 51 giornate lavorative per ottenere sia un accredito di configurazione previdenziale, sia un'indennità di disoccupazione. Faccio notare che, in situazioni particolari, legate alle avversità atmosferiche o alle calamità, sono sufficienti 5 giorni di lavoro per ottenere sia la copertura previdenziale, sia l'indennità di disoccupazione, riferite ovviamente all'anno precedente, sulla base di due annualità lavorative.

A nostro avviso, questi istituti inerenti la disoccupazione, riferiti a soggetti che svolgono un'attività di circa un mese e mezzo nel settore agricolo - e che, dal nostro punto di vista, non sono nemmeno dei veri e propri lavoratori - favoriscono fenomeni patologici, come il lavoro fittizio. È evidente che, se la legislazione in merito non cambia, può determinarsi un interesse comune ad un certo tipo di datore di lavoro e di lavoratore, che si accordano per far ottenere fittiziamente al secondo delle prestazioni previdenziali per un lavoro mai effettuato. Lo stesso vale anche per l'indennità di disoccupazione, che il lavoratore ottiene avendo lavorato solo 51 giorni. Il fondo in questione - per le cui prestazioni è, tra l'altro, il datore di lavoro a pagare - incassa 1 e spende 10: si tratta, come potete notare, di un fondo estremamente squilibrato. Dovremmo allora incentivare un lavoro stagionale normale e soprattutto meno costoso. Le aziende agricole creano, quindi, posti di lavoro ed hanno alle loro dipendenze operai a tempo determinato, ma non sono incentivate alla creazione di ulteriori posti di lavoro. Non c'è intento polemico in ciò che sto dicendo, ma chiaramente non siamo soddisfatti della manovra finanziaria, che ha previsto la riduzione del cuneo fiscale per le sole aziende che occupino operai a tempo indeterminato, le quali nel settore agricolo ammontano al 10 per cento del totale. Anche le altre parti sociali sono concordi con queste valutazioni ed analisi.

Il giorno dopo tocca ai rappresentanti dei sindacati (CGIL, CISL, UIL e UGL) ed anche qui, seppur in un contesto politicamente più vicino alle posizioni del centrosini-

stra, c'è stato qualche passaggio nel corso delle audizioni che certamente è andato controcorrente rispetto alle aspettative della maggioranza parlamentare.

Secondo Giorgio Santini, segretario confederale della CISL: *“spesso, anche nella valutazione generale, precarietà coincide con tutti i lavori non standard. Noi sappiamo invece che la realtà è un po' diversa perché in questi anni, anche attraverso la contrattazione, in molti lavori non standard, ovvero non a tempo indeterminato, si è riusciti a costruire un livello di tutela, dal punto di vista retributivo, normativo, previdenziale e contrattuale, del tutto simile a quello dei lavori standard. Il vero problema che abbiamo è costituito da alcuni lavori particolarmente esposti sul versante della diversa contribuzione e delle diverse condizioni contrattuali, quindi l'area del lavoro*

**Giorgio Santini,
segretario
confederale
della CISL**

ex co.co.co, ora co.co.pro., o lavoro a progetto, e similari, associati in partecipazioni ed altro; l'altro elemento che caratterizza il termine precarietà è sicuramente legato alla temporaneità dell'impiego, cioè al fatto che ci sia un elemento di non stabilità, di non stabilizzazione, di incertezza: su queste due questioni bisogna lavorare e concentrare l'attenzione.

(...) Nel nostro paese continuiamo ad avere una incidenza, nonostante il noto peggioramento dal punto di vista dei dati di flusso, dell'estensione dei contratti temporanei, in linea, per non dire anche al di sotto, con la media europea. I dati ci collocano poco oltre il 13 per cento, a fronte di una media dell'Unione europea che si attesta tra il 14,5 e il 15 per cento, mentre l'Unione a venticinque si colloca quasi al 15 per cento, la Germania sopra il 14 per cento, la Francia quasi al 14 per cento.

(...)La riflessione sui dati di stock ci porta a dire che nelle economie dei paesi europei - in particolare i nostri riferimenti sono i paesi simili e a noi più vicini -, quello riferito all'articolazione del mercato del lavoro è un dato con il quale misurarsi ed entro certi limiti ha una sua struttura fisiologica, che secondo noi va regolata e deve trova-

re un riflesso nelle politiche che si mettono in piedi e nella capacità di indirizzare meglio istituti, come i contratti temporanei, verso gli elementi di stabilizzazione necessari.

Sulla stessa linea Giancarlo Bergamo, funzionario del dipartimento mercato del lavoro della UIL: *“Noi riteniamo che la flessibilità non sempre corrisponda alla precarietà, nel senso che ciò è vero quando si tratta di lavori temporanei, ripetitivi e mal pagati. Vi sono anche esempi (come il lavoro temporaneo) di buona flessibilità che fra le altre cose costa di più, come abbiamo sempre sostenuto. Infatti la flessibilità, per essere legata alla temporaneità, deve costare di più e deve garantire tutte quelle tutele che alcuni istituti, per l'appunto il lavoro interinale, danno, senza trascendere nella precarietà.*

Giancarlo Bergamo,
funzionario del
dipartimento
mercato
del lavoro
della UIL

Il fenomeno della precarietà non è esploso in questi ultimi mesi: si tratta di un fenomeno che nel corso degli anni si è amplificato per tutta una serie di interventi legislativi. A volte si è trattato anche di interventi legislativi spot, che per coprire alcune falle in realtà ne hanno aperte altre. Basti pensare, ad esempio, al fenomeno dei co.co.co, che attualmente ha una dimensione che oserei definire clamorosa. L'INPS stima che le collaborazioni monocommittenza varino tra le 800 mila e un milione di posizioni presso la Gestione separata. In realtà, esse hanno visto un aumento vertiginoso nel momento in cui con la prima riforma, la riforma Dini, si è ad esse associata una piccola contribuzione, rendendo così di fatto questa tipologia contrattuale molto più conveniente di altre. Intendo dire che, a volte, per andare a coprire problemi di interesse generale si vanno a fare degli interventi che creano dei «buchi» in termini lavorativi”.

Claudio Treves,
coordinatore del
dipartimento
politiche attive
del lavoro
della CGIL

Claudio Treves, coordinatore del dipartimento politiche attive del lavoro della CGIL, sposta invece l'attenzione sugli elementi che, a suo avviso, definiscono un rapporto di lavoro come precario e include nell'ambito del precariato il

lavoro socialmente utile (opera del governo di centrosinistra) e il sommerso: “*Per quanto riguarda alcuni criteri metodologici, il precariato si può definire secondo due parametri: il grado diverso da quello normalmente attribuito al lavoro a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro e, in secondo luogo, il grado di reddito assicurato dall’occupazione, a seconda che esso sia coerente o meno con l’articolo 36 della Costituzione. Ovviamente nell’ambito di questa definizione bisogna anche includere quanti non riescono ad essere formalmente censiti dalle fonti statistiche: in particolare i lavoratori in nero, ma anche gli occupati in forme di rapporti di lavoro, che in realtà tali non sono, come i lavoratori socialmente utili*”. Poi passa ad analizzare la differenza tra stock e flusso nel mercato del lavoro per sostenere che, seppur l’incidenza nel mondo del lavoro del contratto a tempo indeterminato è su percentuali altissime, l’andamento delle assunzioni dell’anno scorso tende a spostare l’ago della bilancia verso la contrattazione a termine: “*si continua a dire, come pure in statistiche passate è stato sostenuto, che l’85 per cento dei rapporti di lavoro in Italia è a tempo indeterminato: questo indubbiamente è vero. Basta però guardare le indagini di «Excelsior» dell’Unioncamere per constatare che nei flussi invece si registra una situazione diversa: nel 2006 più del 50 per cento delle assunzioni sono state fatte attraverso rapporti a termine. Quindi questo determina - scusate il bisticcio - un crescente peso, nell’ambito dello stesso stock, di rapporti che possono essere inclusi nella categoria del precariato*”.

**Il rappresentante
dell’UGL,
Nazzareno
Mollicone**

Il giudizio più duro sul fenomeno flessibilità in Italia è del rappresentante dell’UGL, Nazzareno Mollicone: “*In realtà la flessibilità è la tendenza a cambiare lavoro per migliorare, perché cambiano i processi tecnologici, quindi con piene garanzie di stabilità; casomai è il lavoratore che tratta le sue condizioni. Il precariato, per come si è sviluppato in Italia, è invece un’altra cosa, è una forma di sfruttamento delle attività lavorative, soprattutto per i giovani e per le donne.*”

Una gran confusione è stata fatta all'epoca dell'approvazione della legge Biagi, quando si è detto che in Italia bisognava introdurre elementi di flessibilità perché il mercato del lavoro era troppo rigido. In realtà non si è introdotta la flessibilità per cambiare il rapporto di lavoro in relazione al cambiamento del sistema produttivo, del commercio internazionale, della struttura produttiva nazionale ma, di fatto, per volontà degli imprenditori, soprattutto di quelli che avevano meno bisogno, delle piccole imprese - che a loro volta erano già state avvantaggiate dal fatto che sotto i 15 dipendenti c'era ampia libertà di assunzione e di licenziamento -, la flessibilità è stata trasformata in uno strumento di risparmio sul costo del lavoro diretto e indiretto”.

Il 6 febbraio è la volta dei rappresentanti di Confindustria. Il vicepresidente per le relazioni industriali e gli affari sociali, Alberto Bombassei sgombra subito il campo dai dubbi sulla paternità della crescita record dell'occupazione in Italia: *“La crescita dell'occupazione è dovuta principalmente all'avvio di riforme che, dal cosiddetto «pacchetto Treu» fino alla legge Biagi, hanno introdotto elementi di flessibilità nella disciplina del lavoro e, modernizzando il mercato del lavoro italiano, hanno favorito l'aumento dell'occupazione tutelata e regolare. In virtù della vigente legislazione, infatti, ogni forma di contratto di lavoro, subordinato o autonomo, è stata tipizzata (con*

**Confindustria.
Il vicepresidente
per le relazioni
industriali e gli
affari sociali,
Alberto
Bombassei**

conseguente scomparsa dei «lavori atipici»), indicando con esattezza i diritti e le tutele spettanti ad ogni lavoratore e, nel contempo, le sanzioni in caso di violazione delle norme nonché di uso improprio e strumentale delle stesse”. L'audizione continua

con il dettaglio dei dati di una indagine promossa da Confindustria e la disamina sull'utilità di alcune forme di lavoro flessibile: *“Nel corso del 2006, Confindustria ha promosso la seconda indagine sulla dinamica dell'occupazione, rivolta ad un campione rappresentativo di imprese. Circa il 96 per cento dei lavoratori complessivamente alle*

dipendenze ha un contratto a tempo indeterminato. I flussi in entrata dei nuovi lavoratori mostrano che, nel 2005, le assunzioni sono state realizzate nel 51 per cento dei casi con ricorso a contratto a tempo indeterminato, nel 45 per cento dei casi con contratto a tempo determinato, nel 3 per cento dei casi con contratto di inserimento e nell'1,2 per cento con contratto di apprendistato.

È importante sottolineare che ben il 40 per cento di tutte le assunzioni a tempo indeterminato deriva dalla trasformazione di un precedente contratto a carattere temporaneo; pertanto, se, da un lato, poco meno della metà delle persone assunte cominciano con un contratto «non a tempo indeterminato», dall'altro, ogni anno si procede alla conversione a tempo indeterminato di una parte significativa di queste assunzioni.

L'evidenza mostra che oltre un terzo, esattamente il 36 per cento dei lavoratori dipendenti con contratto a termine, al netto degli apprendisti, risulta essere stato trasformato a tempo indeterminato nel corso del primo anno: ciò significa che, mediamente, un lavoratore assunto con contratto temporaneo ha la prospettiva di diventare a tempo indeterminato nella stessa azienda entro tre anni.

I dati confermano come il part-time, così come il job sharing e il lavoro a chiamata, continuano ad essere strumenti messi a disposizione dal legislatore per rispondere a specifiche esigenze, espresse non tanto dalle imprese ma da singole persone che intendono, per propria scelta, conciliare il lavoro e, quindi, una forma di reddito, con altre attività lavorative o scelte di vita, nell'ambito della famiglia, dello studio, dello sport, della cultura o del tempo libero in generale.

In particolare, si sono rivelati strumenti insostituibili la somministrazione a tempo determinato, il part-time e il contratto a tempo determinato. La somministrazione a tempo determinato ha permesso di poter gestire andamenti variabili di attività, utilizzando personale competente (perché formato dalle agenzie ed ulteriormente formato dalle imprese utilizzatrici).

Il part-time, con un pieno utilizzo delle clausole elastiche e flessibili, sulla base di volontà ed esigenze espresse dal lavoratore, ha consentito, poi, di rimodulare il fabbisogno lavorativo lungo l'asse giorno-settimana-mese, a seconda della previsione dei flussi di domanda. Il contratto a tempo determinato ha finalmente consentito di fronteggiare esigenze di fabbisogno lavorativo temporanee, anche non di breve momento, legate a specifici e ben circoscritti obiettivi, pur rientranti nell'ordinaria attività aziendale”.

Il giorno dopo tocca ai rappresentanti dei commercianti (Confcommercio e Confesercenti), la cui testimonianza fa eco alle parole di Bombassei. Infatti Luigi de Romanis, responsabile direzione lavoro della Confcommercio, pone subito l'accento sull'uso, dettato da esigenze di mercato oltre che strutturali del settore di specie, di alcune forme di

**Luigi
de Romanis,
responsabile
direzione
lavoro della
Confcommercio**

lavoro che l'immaginario ideologico del centrosinistra bolla come inutile e precario: *“Il lavoro a chiamata è molto usato, nel comparto in generale: proprio per questa caratteristica di variabilità della domanda, è ovvio che si tratta di uno strumento utilizzabile. In particolare nel settore del turismo, dove si hanno in singole giornate dei momenti di punta (pensiamo al ristorante, alle feste e quant'altro), il lavoro a chiamata è effettivamente già utilizzato in una certa misura. Considerazioni simili possono valere anche per lo staff leasing, e ancora di più per il part-time: la possibilità di avere una prestazione lavorativa concentrata in certe ore della giornata o della settimana, nelle due forme del part-time orizzontale e verticale, consente di organizzare il lavoro in maniera competitiva. La competitività, poi, si traduce, ricordiamocelo, anche in produttività, e alla fine in salario, per questo il cerchio si chiude. Le stesse considerazioni valgono per il contratto a termine”.*

Sulla stessa lunghezza d'onda, Elvira Massimiano, responsabile lavoro e relazioni sindacali della Confesercenti, che fornisce anche qualche dato statistico: *“secondo*

i risultati dell'indagine del 2006 condotta all'interno delle imprese del terziario e del turismo affiliate all'organizzazione: l'utilizzo del contratto a tempo indeterminato nel 2006 riguarda il 53,7 per cento dei lavoratori; il contratto a tempo determinato è al 7,1 per cento; il part time, all'interno del terziario, si rileva un utilizzo del 16,7 per cento, all'interno del turismo del 34,1 per cento. L'altro istituto che, come vediamo dall'indagine, viene utilizzato soprattutto nel turismo è il lavoro a chiamata, che risponde ad alcune esigenze di flessibilità del terziario, ma in particolare del turismo. Si tratta, a nostro avviso, di un istituto che ha una sua valenza e che soprattutto, rispetto a categorie quali pensionati e lavoratori-studenti a basso rischio di elusione, deve avere una sua base di conferma.

Elvira Massimiano, responsabile lavoro e relazioni sindacali della Confesercenti

L'altro dato interessante è quello inerente ai co.co.pro, che rappresentano il 12,8 per cento nel terziario: registriamo un calo, rispetto al co.co.co, che copriva il 18,7 per cento nel 2003, mentre nel turismo copre il 3,9 per cento, a fronte di un precedente 6,5 per cento. Si assiste dunque ad un calo dell'istituto, a vantaggio di altri, quali appunto il lavoro a chiamata, che nel turismo sono maggiormente aderenti alle esigenze dell'impresa".

Il 7 marzo c'è l'audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro. Il presidente, Marina Calderone, mette subito le cose in chiaro sull'assoluta improponibilità dell'equazione flessibilità= precariato: *“viene fatta l'equazione secondo cui «flessibilità è uguale a precariato». Riteniamo che ciò non sia esatto. Le forme contrattuali flessibili, infatti, rispondono senza dubbio ad alcune esigenze del mercato, il quale non può trovare una risposta solo ed esclusivamente nel lavoro standard, cioè subordinato. La flessibilità, del resto, interessa per lo più i giovani. In altre parole, i giovani che accedono al mondo del lavoro lo fanno tramite forme con-*

Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro. Il presidente, Marina Calderone

trattuali flessibili. A nostro avviso, quindi, si produce precarietà nei momenti in cui esistono cause discriminanti; nel momento in cui al lavoratore precario, flessibile, non vengono riconosciute una serie di tutele. D'altronde, tutta la politica per gli ammortizzatori sociali non riguarda il mondo del lavoro flessibile, bensì il lavoro standard, cioè quello subordinato «classico». Invece, sarebbe importante poter estendere una serie di garanzie proprio al mondo del lavoro flessibile". Nel corso dell'audizione vengono forniti anche dei dati relativi ad una indagine condotta dai consulenti del lavoro sull'incidenza dei contratti cosiddetti flessibili nel settore privato ed anche qui non mancano le sorprese negative per le certezze ideologiche del centrosinistra: "Abbiamo intervistato un campione di 7 mila colleghi su 22 mila, pari a un terzo della categoria professionale. Il 60 per cento dei nostri intervistati ha risposto che i contratti maggiormente utilizzati sono il contratto a tempo determinato, la collaborazione a progetto e poi i contratti discendenti dall'area del contenuto formativo (vale a dire l'apprendistato, l'inserimento e la formazione lavoro per il settore pubblico). Il 32 per cento dei nostri intervistati ha risposto che i contratti più utilizzati sono la consulenza occasionale e il lavoro a chiamata (che parecchi sostengono non abbiano un grande rilievo).

Già nel mese di maggio del 2006 avevamo lanciato lo stesso tipo di richiesta ai colleghi e avevamo consegnato al ministro del lavoro, l'onorevole Cesare Damiano, i risultati del nostro primo panel, da cui emergeva – anche allora – una tendenza all'utilizzo del lavoro a chiamata, soprattutto nelle realtà legate all'attività nei pubblici esercizi, nel commercio, nel terziario in generale. Si tratta, però, certamente di un'occasione, di un'opportunità di lavoro per i giovani che magari sono universitari e lavorano nel fine settimana; certamente è un'opportunità di lavoro per chi lavora saltuariamente ma in questo modo ha la possibilità, quanto meno, di avere una copertura previdenziale per quei periodi. I camerieri dei nostri ristoranti, delle nostre pizzerie o quelli che prestano servizio nei banchetti, nel 90

per cento dei casi, invece, sfuggono a qualsiasi forma di assicurazione.

I contratti che, invece, sono gestiti in via assolutamente residuale (fra il 3 e il 5 per cento del totale dei rapporti) sono il telelavoro, il job sharing e lo staff leasing. Quest'ultimo rientra tra i contratti quasi mai utilizzati, anche perché di difficile applicazione in quanto è in conflitto con la normativa sugli appalti.

Abbiamo anche chiesto quali siano le motivazioni che spingono i datori di lavoro all'utilizzo di forme contrattuali flessibili. Il 59 per cento dei nostri intervistati ha risposto che i lavoratori si possono provare prima di essere assunti: questo è uno degli obiettivi dei datori di lavoro, che hanno la necessità di avere un periodo di prova che sia più ampio rispetto agli attuali termini contrattuali. Altra risposta è stata: «I contratti atipici costano complessivamente di meno» e qui ritorna la problematica del costo del lavoro. Un'ulteriore risposta è la seguente: «Servono per fronteggiare meglio i picchi di attività».

Il 25 per cento degli intervistati, invece, ha risposto che gli atipici hanno già una formazione utile alla produzione, e che non servono investimenti di fiducia, che spesso non sono corrisposti.

Nell'ambito di tutte le domande che abbiamo formulato, sulle quali poi vi riferirò, è emerso proprio questo dato: molti datori di lavoro, e anche molti lavoratori, hanno un sentimento di sfiducia nei confronti dell'azienda, vedono cioè l'episodio lavorativo come un qualcosa che serve per crearsi la base per un sostentamento momentaneo e non ritengono che possa diventare la soluzione per il futuro. Non c'è, quindi, un investimento in fiducia sul lavoratore.

Il 16 per cento dei nostri intervistati ha risposto che gli atipici non causano noie nella quotidianità del lavoro e l'azienda non deve dar conto del suo andamento economico. Si tratta di una posizione da sottolineare, poiché quando parlo di negatività o di sentimento negativo, mi riferisco a tutte quelle spirali che portano poi l'azienda ad avere una forza lavoro non stabile, non fidelizzata, e ad avere un

costo del lavoro che va oltre i valori contabili. L'incidenza del costo del lavoro, infatti, è ovviamente determinata da una serie di fattori che vanno oltre i valori contrattuali e contributivi.

Certamente, il costo del lavoro non è un elemento poco rilevante. Vi abbiamo prodotto un esempio: un lavoratore dipendente, con uno stipendio netto annuo di 24 mila euro, costa ad un'azienda del settore industria 50.711 euro, pari a ben il 211,58 per cento del netto corrisposto. Lo ripeto: per 24 mila euro annui netti (uno stipendio, se volete, degno, ma sufficiente solo a garantire le esigenze correnti della famiglia e non certamente a permettere forme di risparmio o di accumulo), l'azienda ha un costo pari al 211,58 per cento del netto corrisposto”.

Si tocca anche la questione delle tutele e degli ammortizzatori sociali: *“Desideriamo mettere assolutamente in evidenza che è necessaria una maggiore tutela sociale all'ingresso e, certamente, anche uno spostamento sui lavoratori flessibili del sistema delle garanzie. Oggi i lavoratori flessibili non hanno ammortizzatori sociali, né garanzie, che sono spostate sul lavoratore subordinato.*

Certamente il costo del lavoro è eccessivo e, molto spesso, è determinato anche dal peso di tutto quel sistema di incentivazioni alle assunzioni collegato all'applicazione di norme riguardanti determinate tipologie di soggetti. Basti pensare alle agevolazioni di cui godono i lavoratori che si trovano in cassa integrazione guadagni straordinaria, oppure a quelle concesse alle aziende per assumere disoccupati di lungo periodo (quindi, per la legge n. 407 del 1990, disoccupati da più di 24 mesi).

Sono tutti costi sociali che portano anche a un incremento del costo del lavoro, poiché, a fronte di un ridotto apporto contributivo da parte delle aziende, comunque si ha il riconoscimento integrale, a livello previdenziale e pensionistico, per i lavoratori”.

Infine una considerazione sulla legge Biagi e il suo stato di applicazione: *“La legge Biagi, a nostro avviso, ha avuto un excursus positivo. È positivo il fatto che, in qualche*

modo, si sia messo mano alla riforma del mercato del lavoro. Certamente, non posso dire oggi che sia una riforma che ha portato tutti i risultati che si prefiggeva. Nel momento in cui esaminiamo le varie tipologie contrattuali - lei giustamente si è soffermato sull'apprendistato - dobbiamo rilevare l'esistenza di una serie di fattori che hanno impedito la piena utilizzazione di quello strumento normativo. Oggi le regioni in qualche caso bloccano la gestione dell'apprendistato, secondo la legge Biagi, per cui dobbiamo ricorrere alle tipologie della legge n. 25 del 1955.

Una riflessione, quindi, va certamente fatta, per l'apunto sul ruolo, sui vari attori, sul fatto che una norma, nel momento in cui deve entrare in vigore (ed è una riforma), coinvolge però una serie infinita di soggetti, ognuno dei quali deve fare la propria parte. Se uno di questi passaggi viene a mancare, quell'istituto normativo, che nei fatti potrebbe essere utile, viene vanificato, perché se non possiamo utilizzarlo, ovviamente, non raggiunge il suo scopo”.

Il 17 aprile è la volta del Ministro del Lavoro, che interverrà anche il 2 ed il 31 maggio. Nel corso della prima delle tre audizioni, Cesare Damiano pone l'accento sulla distinzione tra flessibilità e precariato, e sul lavoro nero come parte integrante del problema precariato: *“Per quanto riguarda i collaboratori, emerge come il loro numero si attesti intorno a 1,5 milioni nel 2004, anche se si tratta di un aggregato eterogeneo, in cui sono compresi anche amministratori e sindaci di società, amministratori di condominio, dottorandi di ricerca, venditori porta a porta. Depurando questo dato, tuttavia, i collaboratori coordinati e continuativi raggiungono un numero che si aggira intorno alle 800 mila unità, con almeno una contribuzione nel corso dell'anno.*

**Il 17 aprile
è la volta
del Ministro
del Lavoro
Cesare
Damiano**

Circa il lavoro interinale, viene evidenziato come nella seconda metà del 2005 e nel corso del 2006 la sua crescita sia ricominciata ma i lavoratori interinali rappresentino una cifra modesta, pari a circa lo 0,6 per cento del totale dei lavoratori dipendenti. Un dato particolare che riguar-

da l'Italia è la compresenza, accanto al cosiddetto lavoro flessibile o precario - termini distinti - del lavoro nero che, anche secondo le stime più caute, riguarderebbe circa 3,5 milioni di persone.

(...) In base ai dati ufficiali del 2006 dell'Istat, agli atti di questa Commissione, in Italia circa 3 milioni di lavoratori hanno un impiego caratterizzato dalla temporaneità, ovvero svolgono un lavoro che, entro mesi o anni, è destinato a finire.

Sarebbe interessante riflettere sugli altri dati da voi ampiamente dibattuti nelle scorse sedute, che caratterizzano aspetti particolari del fenomeno della precarietà e sono sintomatici di un'applicazione distorta del diritto del lavoro. Sarebbe anche interessante valutare i dati concernenti la proiezione della precarietà nel futuro, perché il trend della nuova occupazione nel medio e lungo periodo definirebbe i prossimi scenari e lo stock occupazionale. Mi riferisco ai dati concernenti il tipo di contratto applicato nelle nuove assunzioni, su cui insisto sempre molto (negli scorsi anni infatti il dato dei contratti non standard tendeva sempre a crescere, superando abbondantemente la soglia del 50 per cento), oppure ai tassi di conversione annuale del lavoro non standard in lavoro standard, che si aggirano intorno al 36 per cento.

(...) Con il passaggio epocale da un'economia fordista e taylorista all'economia post-industriale, caratterizzata dalla parcellizzazione dell'apparato economico e dalla necessità di un'efficace integrazione produttiva e distributiva orizzontale e verticale in un sistema evoluto a rete, la flessibilità e la velocità di risposta alle sfide provenienti dai mercati interni e internazionali assurgono al ruolo strategico fondamentale. Siamo dunque consapevoli di come questo genere di economia necessiti di un fattore lavoro flessibile e di come a nessun imprenditore possa essere imposta coercitivamente, ex lege, l'applicazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, subordinato e a tempo pieno, perché si conculcherebbero i principi costituzionali della libera iniziativa economica e della libe-

ra possibilità per l'imprenditore di organizzare i fattori produttivi, finendo con l'ingessare e l'impovertire i processi di crescita economica. Innanzitutto alcune imprese non possono realisticamente applicare un contratto di lavoro standard, a tempo pieno e indeterminato, perché la loro attività economica si svolge in determinati periodi dell'anno oppure dipende dagli andamenti delle punte produttive stagionali - si pensi ai settori agricolo e alberghiero - o ancora perché gli stessi datori sono vincolati da esigenze produttive organizzative o sostitutive. Questi stessi soggetti potrebbero essere committenti che necessitano di collaboratori la cui attività si caratterizza per l'assenza del vincolo di subordinazione. Un'altra categoria di imprese ricorre a rapporti di lavoro parasubordinato per risparmiare sui costi. È il caso del lavoro a progetto fittizio, in cui le prestazioni sono palesemente eterodirette ma si fanno passare per autonome; questo è un aspetto da combattere energicamente. Alcuni datori di lavoro all'atto dell'assunzione non applicano il normale contratto di lavoro a tempo indeterminato perché ritengono eventualmente più semplice recedere dal vincolo contrattuale, qualora si dovessero verificare situazioni soggettive o oggettive che non consentano la prosecuzione del rapporto di lavoro. È il caso, ad esempio, della stipula di un contratto a tempo determinato, magari fino a 3 anni, per testare il lavoratore neoassunto - tecnica volta a eludere l'ordinario periodo di prova legale o contrattuale - oppure del fenomeno della continua reiterazione dei contratti a tempo determinato".

Nell'audizione del 2 maggio, Cesare Damiano è ancora più netto sui concetti di flessibilità e precariato: *"In primo luogo, noi non confondiamo la flessibilità buona con la precarietà, che sono due termini profondamente diversi. Io insisto sulla buona flessibilità"*.

Il 31 maggio, lo stesso Ministro del Lavoro, ammette che l'incidenza del lavoro flessibile in Italia è in linea con quella degli altri paesi europei e che le problematiche sono altrove, e cioè nella mancanza di ammortizzatori sociali e nell'esistenza di una alta percentuale di lavoratori cosid-

**Lo stesso
Ministro
del Lavoro,
ammette che
l'incidenza
del lavoro
flessibile in
Italia è in linea
con quella degli
altri paesi
europei**

detti in nero: *“Quanto al lavoro flessibile, ho evidenziato che, nonostante la percentuale di circa il 12-13 per cento del totale dell’occupazione rappresenti un dato sostanzialmente allineato con quanto avviene nel mercato del lavoro degli altri Paesi europei, va constatata una anomalia qualitativa più che quantitativa. Come si evince infatti dai dati a nostra disposizione, in Italia registriamo - purtroppo - una lunga permanenza nel lavoro flessibile che, in molti casi, si trasforma in precarietà, e, nell’ambito delle nuove occupazioni, una diminuzione del tasso di conversione del lavoro flessibile in lavoro stabile; soprattutto, va considerato che non disponiamo di tutele per il lavoro flessibile, ovvero di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione, tutele che invece valgono - in particolare nella grande impresa - per il lavoro stabile. Tali anomalie chiariscono il motivo per il quale, nonostante si abbia una percentuale di lavoro flessibile allineata con gli altri Paesi europei, esiste in Italia una particolare percezione di insicurezza nelle famiglie, tra le lavoratrici e i lavoratori. Una seconda anomalia è rappresentata dalla persistenza di una quota rilevante di lavoro nero che non è diminuita negli anni e che, secondo le recenti statistiche dell’Istat - vi sono statistiche che danno dati relativamente diversi - coinvolge intorno ai 3 milioni di persone”.*

**Il 29 maggio
è la volta
del Ministro
della solidarietà
sociale.
Paolo Ferrero**

Il 29 maggio è la volta del Ministro della solidarietà sociale. Paolo Ferrero parla del rapporto tra precariato ed immigrazione e, fuori dal tema oggetto dell’indagine conoscitiva, attacca frontalmente la legge Bossi-Fini.

L’indagine non si è comunque limitata all’analisi delle dinamiche relative al settore privato, ma ha investito anche quello pubblico. Il 18 gennaio scorso, l’ispettore generale della Ragioneria Generale dello Stato, Giuseppe Lucibello, ha fornito i dati, relativi al conto annuale 2005, sul numero di impiegati pubblici con un contratto diverso da quello a

tempo indeterminato: *“il totale del pubblico impiego, senza scuola, per il 2005 si ripartisce in 103.349 contratti a tempo determinato, 4.786 contratti di formazione lavoro, 9.067 contratti di somministrazione di manodopera, e 34.457 lavoratori socialmente utili. Ad essi si aggiungono i circa 200 mila cosiddetti «precari storici» della scuola. Con la definizione «storici» si intendono i docenti inseriti nelle graduatorie per concorsi e titoli – dalle quali si attinge circa il 50 per cento - e quelli delle graduatorie permanenti della legge n. 124 del 1999, che sono comunque soggetti in possesso di abilitazione, o perché hanno conseguito l’idoneità in base a una procedura concorsuale nelle scuole speciali - cosiddette SIS - o in analoghi istituti”*. Ci sono circa 350mila impiegati pubblici con un contratto di lavoro cosiddetto flessibile. Ma quanti di loro possono essere in qualche modo definiti “precari”? Il 30 maggio, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, su esplicita domanda, afferma: *“Il numero dei precari del pubblico impiego è difficile da definire perché non tutti intendono il precariato allo stesso modo: molti si considerano precari all’interno della pubblica amministrazione anche se, ad esempio, hanno avuto un contratto a progetto di un anno”*. Nel prosieguo dell’audizione, il Ministro si sofferma sul blocco parziale del turn over stabilito dalla Legge finanziaria 2007: *“Quanto al turn over del 60 per cento, che consentirà di sostituire chi andrà in pensione, una quota sarà destinata alle persone che hanno già esperienza e un’altra ai giovani. Dobbiamo, infatti, fare attenzione, in questo processo di stabilizzazione, a non bloccare per altri cinque anni l’ingresso dei giovani”*. Purtroppo, nonostante le parole del Ministro Nicolais, i giovani sono quelli più penalizzati. Infatti, con la Finanziaria 2007, si crea un notevole squilibrio tra assunzioni di giovani leve e stabilizzazioni

L’indagine non si è comunque limitata all’analisi delle dinamiche relative al settore privato, ma ha investito anche quello pubblico

Il 30 maggio, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais

dei precari. Per gli anni 2008 e 2009, ai primi (i giovani che vincono un concorso pubblico) viene riservato solo il 20% delle assunzioni a fronte del 40% che spetterà ai secondi (i “precari” o presunti tali). Inoltre, le norme sulle stabilizzazioni contrastano con lo spirito dell’articolo 97 della Costituzione, configurando peraltro una vera e propria sanatoria, quando, ad esempio, si prevede un semplice colloquio proforma per i precari assunti con procedure non concorsuali, anziché un vero e proprio concorso con prove scritte ed orali (vedi ad esempio il bando di selezione n. 1/2007 per la copertura di posti nel ruolo del personale dell’A.Ra.N. del 7 agosto 2007, che si riferisce alla copertura di posti nell’area C posizione economica C4 profilo professionale di “funzionario specialista”).

L’indagine, il cui termine era inizialmente previsto per il 31 marzo scorso, si è conclusa il 31 maggio 2007 con l’audizione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Cesare Damiano. Da allora la sinistra, evidentemente in difficoltà per la piega inattesa presa dall’intera vicenda, non ha presentato alla commissione alcuna proposta per un documento conclusivo. A questo punto non resta che confidare nell’equilibrio e nel buon senso di alcuni esponenti della maggioranza, e in particolare del Presidente Pagliarini, il quale, sebbene sia uomo di parte, ha già dimostrato in questi mesi di saper svolgere il proprio ruolo con indipendenza e serietà, avendo inviato ben due lettere ufficiali di protesta per l’assenza del Governo ai lavori parlamentari. Se questo equilibrio verrà nuovamente manifestato ci sarà forse lo spazio per una relazione conclusiva condivisa che faccia chiarezza sui molti pregiudizi e sulle molte menzogne legate al concetto di “precarità”. Altrimenti ci si potrebbe trovare di fronte ad un’altra pericolosa forzatura numerica, che andrebbe certamente a scapito della credibilità e dell’utilità del lavoro svolto con impegno dalla commissione in questi mesi.

**L’indagine
si è conclusa il
31 maggio 2007.
Da allora
la sinistra non
ha presentato
alla commissione
alcuna proposta
per un
documento
conclusivo**

8

Hanno detto...

di Francesco Pasquali

“Nella Legge Biagi ad esempio c’era il dispositivo per il passaggio dai co.co.co ai contratti a progetto e io l’ho applicato nei call center”
(*Cesare Damiano, Ministro del Lavoro, ASCA, 15 settembre 2007, Chianciano*)

“Mi pare una minestra riscaldata quella di ricominciare a discutere sulla legge Biagi, sostenendo che ha creato precarietà quando invece in Italia la precarietà ha tutt’altre origini”

(*Raffaele Bonanni, Segretario nazionale della CISL, APCOM, 8 settembre 2007, Pontecagnano (Sa)*)

“Non è stata la legge 30 a provocare il precariato”
(*Paolo Ferrero, Ministro della Solidarietà Sociale, Sky Tg24 Economia, 2 agosto 2007*)

“Non è la legge Biagi la causa del precariato e per questo chi la combatte, come la Cgil, è responsabile di un inganno colossale nei confronti del Paese”

(*Pietro Ichino, a margine di un convegno sul lavoro organizzato a Bologna, Ansa, 21 giugno 2007*)

“E i piani di “manutenzione” della Legge Biagi, con l’abolizione dello staff leasing e del job on call, non offrono risposta alcuna al persistente dualismo del nostro mercato del lavoro”

(Boeri-Garibaldi, Lavoce.info, 19 giugno 2007)

“Quella di Beppe Grillo è una protesta spesso rozza e mal indirizzata, come quella contro la Legge Biagi che non è certo la responsabile del precariato, ma semmai è stata inefficace nell’arginarlo”

(Tito Boeri, La Stampa, 12 giugno 2007)

“Parlare di “precarietà”, di “cattiva occupazione” è ormai un luogo comune, a cui è frequente accodarsi, in maniera acritica, nei dibattiti e nei talk show televisivi, anche a costo di ignorare le statistiche ufficiali e le considerazioni di autorevoli organizzazioni internazionali come, buon ultima, l’Ocse. E la legge Biagi finisce sempre – è successo anche in occasione della recente Conferenza sulla famiglia – per trovarsi al centro delle polemiche. È singolare che una presunta precarietà del lavoro sia stata indicata, a Firenze, come la causa principale della crisi della comunità familiare. Per confutare questa tesi basterebbe sottolineare – mutatis mutandis - che la c.d. famiglia patriarcale aveva al proprio interno vincoli solidissimi, pur in un contesto di diritti sociali e del lavoro assai limitati. Capita ancora che alla legge n. 30 del 2003 si attribuiscono progetti di modifica (come l’inserimento di un “tetto” ai contratti a termine di cui si parla in questi giorni) benché essa non affronti le relative materie. Tutto ciò mentre la verità comincia a farsi strada. Un contributo di chiarimento è venuto, persino, dall’Ires (il centro studi della Cgil), il quale ha dedicato un intero fascicolo (il n. 1 del 2007) della rivista Quaderni di Rassegna sindacale all’”Italia del lavoro”, tirando le somme di un’inchiesta che ha fotografato “la realtà produttiva e i lavoratori dipendenti in alcune regioni”

del Paese. L'indagine ha coinvolto un campione di 6.015 dipendenti e lavoratori con contratti atipici (collaborazioni a progetto, occasionali, in somministrazione) ai quali è stata proposta la compilazione di un questionario strutturato, con una parziale integrazione di 1.200 interviste telefoniche. Il campione è stato organizzato per ripartizioni territoriali ed attività economica prevalente. Dall'indagine – ritenuta dall'Ires “ampiamente rappresentativa del lavoro dipendente italiano allargato ai rapporti non standard e atipici” – rappresenta una realtà in cui è cresciuta l'occupazione femminile, dove è ancora rilevante il peso delle categorie operaie, mentre è in aumento il livello di scolarizzazione, soprattutto nella pubblica amministrazione. Benché tale situazione sia sempre più segmentata in termini contrattuali, l'Ires ammette che “una decisa maggioranza” del campione, pari al 74%, ha un “rapporto di lavoro standard”. Interessante è notare la ripartizione dei lavoratori con “rapporto non standard”: si tratta nel 12,1% dei casi di contratti a termine o stagionali; nel 5,2% di co.co.co., co.co.pro., partite Iva. Il 2% è costituito da lavoratori interinali e da contrattisti di somministrazione; circa l'1,8% è privo di contratto, mentre il restante 4,3% si suddivide tra apprendisti, cfl, lavoratori in inserimento, collaboratori occasionali, soci lavoratori di cooperative, lavoranti a domicilio. La composizione del mercato del lavoro, che emerge dall'indagine Ires, presenta, dunque, caratteristiche assolutamente fisiologiche, se solo si tiene conto del fatto che il lavoro stagionale (e quindi il ricorso ai contratti a termine) è in larga misura un'attività peculiare dell'organizzazione del lavoro di specifici settori di attività (agricoltura, turismo, costruzioni, ecc.). Le formule contrattuali, definite instabili dall'indagine, si concentrano “contestualmente ai livelli più elevati e più bassi delle categorie professionali”: i rapporti di lavoro non standard, infatti, sono diffusi in misura del 60,1% “fra gli specialisti ad elevata professionalità”. Se questa è la realtà, è difficile pensare che, in quest'ultimo caso, la natura del rapporto non derivi anche da una precisa scelta degli interessati. Osservando, poi, il campione per

fasce d'età emerge che sono i giovani e le donne, soprattutto se vivono nelle regioni meridionali, quelli più coinvolti “dal nuovo corso post-fordista del nostro mercato del lavoro”. Il 67 per cento circa dei lavoratori in età compresa tra i 15 e i 24 anni e il 37,4% di quelli tra i 25 e i 34 anni hanno un lavoro non standard (vedi tabella).

Tipologie di contratto in diverse fasce di età		
Classi di età	Lavoro standard %	Lavoro non standard %
15-24	33,1	66,9
25-34	62,6	37,4
35-44	82,1	17,9
45-54	88,2	11,8
55-64	87,3	12,7
Totale	74,4	25,6

Indagine Ires – Cgil

Ma dai dati scaturisce, pure, un'altra verità: e cioè che la condizione di “precarietà” non dura in eterno, ma sussiste in un periodo iniziale della vita lavorativa, che, nella generalità dei casi, tende a concludersi con la stabilizzazione (il che – lo ha chiarito da tempo AlmaLaurea – non significa necessariamente assunzione a tempo indeterminato). Occorre considerare, altresì, che sono in diminuzione i lavoratori che accedono al mercato del lavoro nella prima classe di età, quando i percorsi formativi non sono ancora conclusi. Già nella fascia successiva (24-34 anni) il rapporto tra lavori standard e non standard si invertono completamente con evidente vantaggio dei primi (che raddoppiano, mentre la percentuale dei secondi si dimezza). E non è una buona politica quella di insistere su di una sorta di “precarietà percepita” che induce i giovani ad autocompatirsi, insieme alle loro famiglie. Certo, nessuno nega l'esistenza di sacche di precarietà difficili da svuotare. Si tratta, però, di eccezioni, magari consistenti, non della regola generale. Va da sé che non saranno azzardate terapie (come quelle

rivolte a determinare un costo del lavoro flessibile più elevato di quello del lavoro standard) a risolvere un problema per molti aspetti di carattere strutturale (con particolare riferimento al problema dimenticato, ma persistente ed irrisolto, della disciplina del licenziamento individuale)”

(Giuliano Cazzola-Michele Tiraboschi, Il Sole 24 Ore, 9 giugno 2007)

“Il programma dell’Unione si propone in primo luogo di combattere il lavoro precario favorendo il lavoro stabile a tempo indeterminato; e indica come passaggio legislativo cruciale per il conseguimento di questo obiettivo il “superamento” della legge biagi (Dlgs n. 276/2003), cui si imputa di avere invece favorito il lavoro precario. Su questo terreno, però, la prima misura efficace del governo è consistita in un giro di vite contro l’abuso delle collaborazioni autonome “a progetto” nei call centre, dato mediante l’emanazione della circolare del ministro del Lavoro n. 17/2006, che è essenzialmente fondata su di una applicazione rigorosa di quanto disposto su questa materia dalla stessa legge Biagi”

(Lavoce.info, 4 giugno 2007)

“Il mercato del lavoro negli ultimi anni è stato caratterizzato da un’espansione dell’occupazione pur in presenza di una crescita economica scarsa o nulla”

(Ministero del Lavoro, “Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro”, 2007)

Occupazione				
Variazione% medie annue	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2006
Italia	0,4	-1,1	1,0	1,4

Elaborazione Ref su dati Ocse

“Nel 2006 l’occupazione italiana è tornata ad aumentare a tassi elevati. La svolta della domanda di lavoro ha mostrato una sostanziale consonanza con il ciclo della produzione, reagendo senza ritardi alla ripresa dell’attività economica. Tale andamento mette bene in luce come la stabilità dei livelli occupazionali avvenuta nel corso della fase di recessione, fatto del tutto inusuale in una prospettiva storica, non avesse generato livelli di occupazione eccedenti i fabbisogni reali delle imprese. È quindi bastato che l’economia cominciasse a riprendersi per attivare una domanda di lavoro aggiuntiva”

(Cnel, “Il rapporto sul mercato del lavoro 2006”, pag. 49)

“L’incremento è pari a 396mila unità di lavoro secondo la contabilità nazionale. Soltanto lievemente superiore risulta quello degli occupati secondo la rilevazione sulle forze di lavoro, che registra la ragguardevole creazione di 425mila posti di lavoro aggiuntivi”. Si tratta di 348mila unità di lavoro per i dipendenti (+2%) e di 48mila per gli indipendenti (+0,7%)”

(Cnel, “Il rapporto sul mercato del lavoro 2006”, pag. 51)

“La crescita occupazionale registrata nel corso del 2006 è eccezionale sotto diversi punti di vista. Innanzi tutto sotto il profilo puramente quantitativo perché si tratta della crescita massima dell’occupazione registrata nel nostro paese (...) Vi è una sostanziale coincidenza temporale fra l’accelerazione nella crescita del prodotto e quella delle unità di lavoro. Non si è verificato il classico ritardo temporale che tradizionalmente separa l’inversione del ciclo della produzione da quello della domanda di lavoro”

(Cnel, “Il rapporto sul mercato del lavoro 2006”, pag. 53)

“I precari non sono aumentati. Tra il 2001 e il 2005 stazionaria la quota di contratti a termine. Sta sbagliando bersaglio chi mette sotto accusa la legge Biagi”

(Pietro Ichino, Corriere della Sera, 26 aprile 2006)

“Infine, occorre salvaguardare le esperienze positive della legge Biagi. Occorre ricordare che la produttività aggregata di un paese è calcolata come una media ponderata, in cui le singole osservazioni derivano dalla produttività delle singole imprese, pesate per la loro quota di mercato o occupazionale”

(Carlo Altomonte, Lavoce.info, 13 aprile 2006)

“I mali da attaccare erano noti: il tasso di occupazione più basso d’Europa, la seconda peggiore performance (dopo il Belgio) nell’occupazione dei lavoratori anziani, la più elevata incidenza europea del lavoro illegale, i più intensi squilibri territoriali del mercato del lavoro. La “riforma Biagi” è partita dall’assunto che, per curare quei mali, fosse necessario massimizzare la flessibilità dell’offerta di lavoro, e lo ha fatto a partire dall’anello più debole della catena: non già la regolazione del rapporto di lavoro, bensì la diversificazione dei modelli o tipi contrattuali attraverso i quali è possibile procacciarsi lavoro (la cosiddetta “flessibilità tipologica” o “in entrata”). Operazione accompagnata, poi, dal completamento del processo di decentramento e razionalizzazione organizzativa dei servizi per l’impiego, già avviato dal Governo di centrosinistra. Su questo secondo fronte, la riforma ha prodotto forse gli sforzi più apprezzabili, per comune riconoscimento bipartisan; benché debba constatarsi che sul piano operativo e dei risultati ottenuti siamo ancora quasi all’anno zero”

(Armando Tursi, Lavoce.info, 20 gennaio 2005)

Tasso di crescita (%) dell'occupazione sull'anno precedente (messo a confronto col tasso di crescita % del Pil)								
Anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Occupazione	0,38	1,05	1,13	1,89	1,89	1,36	1,02	1,01
Pil	2	1,8	1,7	3,1	1,8	0,3	0,3	0,5

Istat, Eurostat

Incidenza % del lavoro temporaneo			
Italia	1994	1997	2004
Maschi	5,7	6,9	6,7
Femmine	8,7	9,4	11,4
Totale	6,8	7,9	8,8

UE 15	1994	1997	2004
Maschi	10,7	11,7	12,9
Femmine	12,6	13,4	14,4
Totale	11,5	12,4	13,6

Fonte: Istat, Eurostat

“È stata evidenziata l’assoluta preferenza degli imprenditori ad avvalersi dei contratti di somministrazione a termine per rispondere alla variabilità della domanda di mercato di brevissimo periodo, ovvero ai contratti di collaborazione coordinata a progetto per disporre di risorse qualificate da dedicare ad attività specialistiche ad alto contenuto professionale. L’impressione che si ricava dall’indagine, sia pure riferibile ad un primo periodo di utilizzo e ad un campione di aziende ancora limitato, è quella di una strumentazione normativa molto innovativa e parzialmente rivoluzionaria, non ancora pienamente percepita nelle sue potenzialità dalle aziende e dai lavoratori”

(Indagine Unione industriale di Torino, 2004)

“L’Italia continua a mantenersi su ritmi di miglioramento più soddisfacenti della media Ue, pur scontando una posizione di partenza più difficile. Nell’ultimo anno, a fronte di una situazione economica poco brillante, gli occupati sono comunque aumentati di 163 mila unità e tra queste sette su dieci sono donne; aumentano principalmente gli occupati a tempo indeterminato (+ 1,5%), con 204 mila nuove posizioni, e le prestazioni a tempo pieno. Sono dunque i lavori più stabili e quelli con orario standard a registrare nell’ultimo anno incrementi più rilevanti, e sono maggiormente le donne ed i lavoratori delle classi di età mature ad avere beneficiato dell’aumento dell’occupazione”

(Rapporto ISFOL 2004)

“È la stessa sinistra che, per paura di mettere in discussione la propria politica del lavoro dell’ultimo quarantennio, dà del visionario a Marco Biagi quando denuncia quello italiano come il «mercato del lavoro peggiore del mondo»: peggiore non per il tasso di lavoro precario, che è più o meno in linea con il resto d’Europa, ma per il maggior tasso di disoccupazione permanente, di lavoro nero, di esclusione dal lavoro di donne, giovani e anziani”

(Pietro Ichino, Corriere della Sera, 19 marzo 2004)

“Basti considerare che, mentre le forme di lavoro flessibile o precario disciplinate dal decreto interesseranno ogni anno, tutt’al più, qualche decina di migliaia di lavoratori, sono invece centinaia di migliaia i rapporti di collaborazione autonoma continuativa (e altamente precaria: parliamo dei co.co.co.) dei quali la legge sostanzialmente prevede la trasformazione in rapporti di lavoro subordinato ordinario a tempo indeterminato, con applicazione integrale delle relative tutele. È questa la parte schiettamente «di sinistra» del *Libro Bianco* di Marco Biagi, che la sinistra finge di non vedere e della quale il governo sembra essersi accorto

solo dopo avere emanato il decreto. Costretti a constatare il contenuto fortemente protettivo di questa parte della riforma, che cosa fanno i nostri duellanti? Il ministro del Lavoro si affretta a emanare una circolare (n. 1/2004) con la quale cerca di tranquillizzare le imprese, dando della norma un'interpretazione che la annacqua fortemente; e avverte che se (come è prevedibile) i giudici del lavoro non si atterranno a questa interpretazione all'acqua di rose, la legge verrà opportunamente modificata nel prossimo futuro”

(Pietro Ichino, Corriere della Sera, 18 marzo 2004)

“Di rilievo appare l'attenzione che si manifesta verso la nuova tipologia rappresentata dal contratto di inserimento, che dovrebbe prendere il posto dei contratti di formazione e lavoro, in forma coerente con i vincoli comunitari. Il 37,2% delle imprese intenzionate ad assumere afferma di voler far ricorso a questa tipologia del tutto nuova (41% nell'industria e 29,7% nei servizi), a dimostrazione del fatto che il ridimensionamento forzato del contratto di formazione lavoro aveva lasciato un vuoto che una quota rilevante di imprese attendeva che venisse in qualche modo colmato”

(ISAE, “Le innovazioni della legge Biagi e le intenzioni di assunzione delle imprese”, indagine del 2003)



*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

Roma, ottobre 2001

Il Libro Bianco sul mercato del lavoro è stato redatto da un gruppo di lavoro coordinato da Maurizio Sacconi e Marco Biagi, cui hanno partecipato: Carlo Dell'Aringa, Natale Forlani, Paolo Reboani, Paolo Sestito.

PRESENTAZIONE V
EXECUTIVE SUMMARY

PARTE PRIMA. L'ANALISI
IL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA:
INEFFICIENZE ED INIQUITÀ

1. Raccomandazioni dell'Unione Europea
2. Andamenti e caratteristiche del mercato del lavoro italiano
 - 2.1. Crescita economica ed intensità occupazionale
 - 2.2. Flessibilità e precarietà
 - 2.3. Criticità...
 - 2.4. Qualità del lavoro
 - 2.5. Salari e produttività
3. Politiche attive e politiche passive
 - 3.1. Ammortizzatori sociali
 - 3.2. Incentivi all'occupazione
 - 3.3. Incontro domanda- offerta
 - 3.4. Formazione

PARTE SECONDA. LE PROPOSTE
PROMUOVERE UNA SOCIETÀ ATTIVA
ED UN LAVORO DI QUALITÀ

I. REGOLE E STRUMENTI

- I.1. Europa e Federalismo
 - I.1.1. "Coordinamento aperto" per l'occupazione
 - I.1.2. Buone pratiche in Europa
 - I.1.3. Lavoro e federalismo
 - I.1.4. Coesione sociale
- I.2. Dialogo sociale
 - I.2.1. Il modello comunitario
- I.3. Tecniche regolatorie

- I.3.1. Ordinamento comunitario e tecniche di trasposizione
- I.3.2. Leggi e contratti
- I.3.3. “Norme leggere” (soft laws)
- I.3.4 . Norme semplici e certe
- I.3.5. “Statuto dei Lavori”
- I.3.6. Responsabilità sociale delle imprese
- I.3.7. Giustizia del lavoro

II. OBIETTIVI E POLITICHE

- II.1. Occupabilità (more jobs...)
 - II.1.1. Obiettivi quantitativi
 - II.1.2. Politiche attive
 - II.1.3. Servizi pubblici all’impiego
 - II.1.4. Operatori privati per il lavoro
 - II.1.5. Formazione e lavoro
 - II.1.6. Enti strumentali
 - II.1.7. Incentivi e ammortizzatori
- II.2. Qualità (...better jobs)
 - II.2.1. Lavoro regolare
 - II.2.2. Lavoro a tempo indeterminato
- II.3. Flessibilità e sicurezza
 - II.3.1. Organizzazione e rapporti di lavoro
 - II.3.2. Part-time
 - II.3.3. Lavoro interinale e intermediazione
 - II.3.4. Lavoro intermittente
 - II.3.5. Lavoro a tempo determinato
 - II.3.6. Lavoro a progetto
 - II.3.7. Lavoro in cooperativa
 - II.3.8. Orario di lavoro
 - II.3.9. Igiene e sicurezza
- II.4. Pari opportunità e inclusione sociale
 - II.4.1. Politiche di parità
 - II.4.2. Lavoro minorile
 - II.4.3. Immigrazione

III. RELAZIONI INDUSTRIALI

- III.1. Sistema contrattuale
- III.2. Partecipazione
- III.3. Democrazia economica
- III.4. Servizi pubblici essenziali e conflittualità

Questo Libro Bianco è finalizzato a rendere partecipi tutti gli attori istituzionali e sociali delle riflessioni che il Governo ha svolto in vista di un confronto finalizzato a ricercare soluzioni confortate dal più ampio consenso.

Questi diversi interlocutori sono ora invitati a valutare il Libro Bianco, sia nella sua dimensione analitica sia nella prospettiva propositiva e progettuale. Il Governo procederà all'organizzazione di sedi di confronto per l'approfondimento delle singole tematiche, al fine di conseguire una migliore comprensione dei reciproci punti di vista e di pervenire, auspicabilmente, a specifiche intese.

Al termine del confronto il Governo si riserva di valutare i punti di intesa realizzati e quelli per i quali eventualmente non si sia registrata una significativa convergenza di analisi e di proposte. In entrambi i casi si terrà ampio conto dei risultati di questo esercizio nella fase successiva di predisposizione di iniziative legislative da presentare al Parlamento.

Il Governo si propone così di innovare nella metodologia del confronto prima ancora che nella stessa portata dei contenuti. Ciò appare necessario alla luce delle esperienze più recenti di dialogo sociale in Italia. Dopo i grandi accordi del 1984, del 1992 e del 1993, il confronto tra istituzioni e parti sociali è parso declinare verso forme rituali e inefficaci.

Il Consiglio Europeo di Lisbona e il successivo Consiglio Europeo di Stoccolma hanno stabilito che l'Unione Europea deve conseguire nel corso del prossimo decennio una crescita economica sostenibile capace di garantire un aumento sostanziale del tasso di occupazione, di migliorare la qualità del lavoro e di ottenere una più solida coesione sociale. L'Italia in particolare ha molte ragioni per raccogliere questa sfida.

L'Italia è infatti il paese europeo con il più basso tasso di occupazione generale e femminile in particolare, il più alto livello di disoccupazione di lungo periodo, il più marcato divario territoriale. Le Raccomandazioni rivolte all'Italia dall'Unione Europea nell'ambito del processo di Lussemburgo hanno sottolineato, ormai dal 1998, l'insufficienza delle politiche fin qui attuate e la mancanza di interventi in grado di migliorare sostanzialmente le caratteristiche del suo mercato del lavoro. Per questo motivo, partendo proprio dagli orientamenti europei, il Governo intende procedere, con la presentazione di questo Libro Bianco, ad un programma di legislatura, orientato alla promozione di una società attiva, ove maggiori siano le possibilità di occupazione per tutti, migliore sia la qualità complessiva dei lavori, più moderne le regole che presiedono all'organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro.

La strada per avvicinare l'obiettivo europeo di un tasso di occupazione attorno al 70% nel 2010, con il quale si realizza una condizione di largo impiego del capitale umano, è lunga e tortuosa. A questo obiettivo devono concorrere vari fattori: dalla più intensa partecipazione dei giovani, delle donne e degli anziani al mercato del lavoro, ad una migliore integrazione dei disabili, all'ulteriore diffusione del lavoro autonomo e di ogni forma di autoimpiego, all'emersione di tutte le forme di lavoro irregolare, con particolare attenzione alla situazione del Mezzogiorno.

Peraltro, le azioni che si vogliono promuovere attraverso le proposte contenute nel Libro Bianco non sostituiscono gli strumenti di politica economica, di politica fiscale e di politica industriale volti a garantire un percorso di crescita sostenuta. In particolare, il documento qui presentato è definito in coerenza con l'obiettivo di una progressiva riduzione degli oneri fiscali e contributivi che gravano sul lavoro, leva non secondaria per l'incre-

mento dell'occupazione e per migliorare le condizioni dei lavoratori meno retribuiti. Analoga coerenza è stabilita con le linee di riforma del sistema previdenziale. L'innalzamento del tasso di occupazione determina un ampliamento della base dei contribuenti, concorrendo così a ridurre l'impatto negativo derivante dalle tendenze demografiche in atto. Le politiche del lavoro, qui identificate, hanno quindi lo specifico compito di rimuovere quegli ostacoli economici o normativi che riducono l'intensità occupazionale della crescita economica, soprattutto nel Mezzogiorno.

Nella definizione di nuove ipotesi di regolazione abbiamo assunto congiuntamente i criteri della flessibilità e della sicurezza superando quella sterile contrapposizione tra approcci ideologici che ha determinato la paralisi o il fallimento di molte riforme.

Le politiche del lavoro non possono poi prescindere dalle caratteristiche e dalle differenze dei relativi mercati del lavoro locali in un Paese dai grandi contrasti. Occorre costruire un quadro di riferimento generale all'interno del quale possano essere adottate misure differenti per realtà diverse, riconoscendo e valorizzando le diversità e specificità delle dimensioni regionali, proprio allo scopo di ricomporre ogni dualismo. Appare quindi importante, ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati, realizzare il federalismo anche in materia di mercati e rapporti di lavoro.

Le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori sono attori essenziali del dialogo sociale, la cui autonomia responsabile il Governo vuole valorizzare con il frequente rinvio al loro diretto negoziato in un disegno di sussidiarietà orizzontale. Esse sono anche il veicolo per una crescente responsabilità delle imprese - attraverso strumenti di autodisciplina - e dei lavoratori, attraverso istituti referendari e partecipativi.

Queste politiche sono orientate dai valori dell'economia sociale di mercato, dai principi fondamentali del lavoro che ormai compongono l'acquis communautaire, nonché ovviamente dalle indicazioni fondamentali provenienti dalle convenzioni e raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro per uno sviluppo globale socialmente sostenibile. Ciò nel pieno

rispetto dei precetti fondamentali rinvenibili nella stessa Costituzione italiana e nell'elaborazione pluridecennale della giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Roberto Maroni

EXECUTIVE SUMMARY

Le difficoltà del mercato del lavoro italiano

La maggiore correlazione tra crescita del prodotto e crescita dell'occupazione nonché la maggiore diffusione del lavoro atipico, dovute alle misure di flessibilità introdotte a partire dal 1997, dimostrano come vi siano le condizioni affinché anche in Italia possa crearsi un mercato del lavoro dinamico, efficiente ed equo.

Tuttavia, l'Italia, con un tasso di occupazione che nel 2000 è ancora al 53,5%, sconta un ritardo pesante rispetto a tutti gli altri paesi europei. La causa principale del *gap* italiano è ascrivibile al Mezzogiorno, che dista dagli attuali livelli medi UE di oltre venti punti percentuali sia per il totale sia per la componente femminile. Nondimeno, anche nelle regioni del Centro-Nord i livelli occupazionali rimangono inferiori rispetto ai livelli medi dell'UE (59,9% contro 63,3% per il totale e 48% contro 53,4% per la componente femminile).

Il divario territoriale deve essere sommato ai problemi di carattere generazionale. Le prospettive dei giovani per un rapido accesso al mercato del lavoro, pure se migliorate negli ultimi anni grazie alle maggiori flessibilità disponibili appaiono ancora contraddistinte da difficili processi di transizione dalla scuola al lavoro, dal lavoro alla formazione e dalla formazione al lavoro. I lavoratori anziani, penalizzati dagli scarsi incentivi alla prosecuzione dell'attività lavorativa e che non appaiono beneficiare delle tipologie contrattuali flessibili adottate, continuano a ridurre la loro quota ufficiale nella popolazione lavorativa. Le donne, per le quali la crescita occupazionale nell'ultimo quinquennio è stata più consistente, specie nel Centro-Nord, continuano a soffrire di una difficile condizione di accesso e di permanenza sul mercato del lavoro.

Il tasso di disoccupazione in Italia si è progressivamente ridotto e si presume che continui a ridursi anche nei prossimi anni. Tuttavia, esiste un grave problema di disoccupazione di lunga durata: il tasso di disoccupazione di questo segmento è, infatti, pari all'8,3%, mentre la media europea si posiziona al 4,9%. Ciò testimonia l'inefficacia delle azioni preventive e il rischio di esclusione sociale da parte di coloro che perdono il posto di lavoro.

Per questo motivo la combinazione tra azioni di contesto atte ad innescare processi di allargamento della base produttiva e di innalzamento della produttività, introduzione di flessibilità nel mercato del lavoro, fuoriuscita dal sommerso, appare come una strategia interconnessa, capace di innescare sviluppo economico e crescita dell'occupazione regolare. Esistono, dunque, grandi opportunità che devono essere sfruttate e situazioni che possono essere migliorate, attuando politiche del lavoro e politiche macroeconomiche che spingano dal lato dell'offerta come dal lato della domanda, anche in un contesto macroeconomico congiunturalmente difficile.

Se creare più posti ed occasioni di lavoro rappresenta l'ambizioso traguardo dei prossimi anni, occorre, tuttavia, anche migliorare la qualità del lavoro. In Italia, la qualità "non buona" del lavoro è insita nei differenziali occupazionali ma, soprattutto, nell'ampia fascia di lavoro sommerso, irregolare e clandestino che contribuisce a creare condizioni di esclusione sociale e di sottoutilizzo di capitale umano. Un mercato del lavoro flessibile deve migliorare la qualità, oltre che la quantità dei posti di lavoro, rendere più fluido l'incontro tra obiettivi e desideri delle imprese e dei lavoratori e consentire ai singoli individui di cogliere le opportunità lavorative più proficue, evitando che essi rimangano intrappolati in situazioni a rischio di forte esclusione sociale.

La criticità delle politiche praticate

La struttura della spesa sociale italiana denota un'accentuata caratterizzazione pensionistica ed una bassa incidenza dei trattamenti di disoccupazione e di quelli assistenziali a favore di soggetti in età lavorativa (invalidità, famiglia, abitazione e assistenza sociale in senso proprio). Ciò è il risultato di rigidità nella regolamentazione dei rapporti di lavoro ed in particolare del prevalere della tutela dei rapporti in essere. Inoltre, permane l'assenza di interventi strutturali che favoriscano la domanda e l'offerta di lavoro dei soggetti a più basso reddito e di schemi di incentivazione che possano attenuare possibili effetti di povertà nelle fasce cosiddette a rischio della popolazione.

Le esperienze dei paesi europei che hanno con più successo riformato il mercato del lavoro, mostrano quanto sia importante

disporre anche in Italia di un nuovo assetto della regolazione e del sistema di incentivi e ammortizzatori, che concorra a realizzare un bilanciamento tra flessibilità e sicurezza. Tale sistema deve avere come obiettivo ultimo quello di accrescere l'occupazione e di diminuire le forme di precarizzazione, evitando il sorgere di pericolose fratture sociali tra generazioni, caratterizzate da segmenti più giovani che trovano accesso al mercato del lavoro con contratti flessibili e popolazione meno giovane e dinamica che rimane con contratti tradizionali da lavoro dipendente.

Istituzioni, centrali e locali, e parti sociali sono chiamate a disegnare un sistema di politiche del lavoro basato non più sul singolo posto di lavoro bensì sull'occupabilità e sul mercato del lavoro. In Italia, un efficace funzionamento del mercato del lavoro è anche impedito dall'inefficiente incontro tra domanda e offerta. Solo il 4% di chi trova lavoro passa attraverso il servizio pubblico all'impiego, mentre gli operatori privati non decollano a causa degli ostacoli normativi oggi esistenti ed è ancora assente un adeguato sistema informativo basato su standard accettativi che favoriscono un rapido incontro tra i fabbisogni, i servizi, le soluzioni contrattuali.

Gli strumenti per una società attiva

Le azioni per accrescere il tasso di occupazione si devono sviluppare coerentemente con la Strategia Europea per l'Occupazione prevista dal processo di Lussemburgo. Si tratta di adattare il metodo del "coordinamento aperto" al nuovo quadro istituzionale che si sta delineando in Italia e che affida alle Regioni e agli enti locali una più forte responsabilità politica. Definizione degli obiettivi generali, monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche, valutazione dei risultati raggiunti, scambio di buone pratiche rappresentano gli elementi portanti di un nuovo metodo che il Governo, d'intesa con tutti gli attori interessati, intende varare.

Peraltro, il nuovo assetto federale, che interessa anche la regolazione del mercato e dei rapporti di lavoro, può valorizzare questo metodo di intervento. La potestà legislativa concorrente delle Regioni riguarda non soltanto il mercato del lavoro bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro. Il legislatore nazionale, nel

dialogo con Regioni e parti sociali, dovrà intervenire con una normativa-cornice, ma poi spetterà alle singole realtà territoriali costruire un impianto regolatorio che valorizzi le diversità dei mercati del lavoro locali e superi l'attuale stratificazione dell'ordinamento giuridico.

Accanto ad una rafforzata sussidiarietà verticale, occorre riquilibrare la responsabilità decisionale delle parti sociali e garantire un'efficace sussidiarietà orizzontale. Il modello del dialogo sociale, così come regolamentato e sperimentato a livello comunitario, costituisce il punto di riferimento più convincente per una rinnovata metodologia nei rapporti fra istituzioni e parti sociali anche a livello interno. Il confronto tra istituzioni e parti sociali deve essere configurato come uno strumento volto a conseguire accordi progressivi tali da essere tradotti rapidamente in politiche orientate ad obiettivi quantificati e perciò monitorabili. Trattative globali si concludono talora con accordi globali generici e di difficile implementazione, così come accaduto nel corso della seconda metà degli anni novanta.

Al dialogo sociale, come dispone il Trattato dell'Unione Europea, spetta il compito primario di trasposizione delle direttive comunitarie, soprattutto quando esse derivino dal dialogo sociale comunitario. Tuttavia, la necessità di modernizzare il mercato del lavoro esige che la qualità del processo traspositivo sia alta ed eviti di introdurre surrettiziamente elementi distorsivi della concorrenza – anche a danno del Paese che recepisce - che la direttiva europea intende rimuovere. Inoltre, non deve essere trascurato il fatto che il processo traspositivo deve tenere conto delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali, nel quadro del nuovo ordinamento federalista.

I mutamenti che intervengono nell'organizzazione del lavoro e la crescente spinta verso una valorizzazione delle capacità dell'individuo stanno trasformando il rapporto di lavoro. Ciò induce a sperimentare nuove forme di regolazione, rendendo possibili assetti regolatori effettivamente conformi agli interessi del singolo lavoratore ed alle specifiche aspettative in lui riposte dal datore di lavoro, nel contesto d'un adeguato controllo sociale. Dal punto di vista della contrattazione collettiva questo può significare un rafforzamento del suo ruolo premiale, come nel caso della direttiva CAE;

dal punto di vista della normativa, l'introduzione di "norme leggere", che mirino ad orientare l'attività dei soggetti destinatari in relazione agli obiettivi piuttosto che ai comportamenti. L'ordinamento giuridico deve essere sempre più basato sul *management by objectives* piuttosto che sul *management by regulation*.

La maggiore "leggerezza" delle norme comporta anche una migliore organizzazione del sistema normativo che passi, da un lato, attraverso la redazione di un Testo unico sul lavoro volto a semplificare e chiarire il complessivo assetto regolatorio; dall'altro, con la predisposizione di uno "Statuto dei lavori", che operi un'opportuna rimodulazione delle tutele in ragione delle materie considerate, fermo restando un *corpus* di regole fondamentali applicabili a tutti i rapporti di lavoro.

La riforma degli strumenti non può prescindere da un solido intervento sulla giustizia del lavoro. I tempi di celebrazione dei processi, risolvendosi in sostanza nel diniego della giustizia stessa, sottolineano il grave stato in cui versa la giustizia del lavoro in Italia. Un efficiente mercato del lavoro necessita di tempi di risoluzione delle controversie sufficientemente rapidi. Occorre trovare nuove forme di amministrazione della giustizia, guardando alle esperienze europee, quale l'istituzione di collegi arbitrali che siano in grado di dirimere la controversia in tempi sufficientemente rapidi.

Dotarsi di nuove regole non significa necessariamente approvare nuove leggi. Significa, dunque, sperimentare anche codici volontari di comportamento nella logica di una "responsabilità sociale" delle imprese, come indicato dal recente Libro Verde della Commissione Europea.

Le politiche per una maggiore e migliore occupazione

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 e al contrasto dell'eco-

nomia sommersa, cui il Governo ha dedicato immediatamente una “terapia d’urto”, che questo Libro Bianco intende ulteriormente sostenere.

Il conseguimento di una maggiore occupazione non dipende esclusivamente dalle politiche del lavoro qui delineate. Esse, tuttavia, devono assicurare che la crescita economica possa essere pienamente sfruttata, accrescendo le possibilità occupazionali degli individui ed aumentando l’intensità occupazionale dello sviluppo economico. A questo fine deve essere rafforzata la capacità di funzionamento efficiente del mercato, liberandolo dalle inefficienze economiche e normative che hanno nel corso degli anni ostacolato il pieno dispiegarsi delle sue potenzialità. Ciò, ovviamente, non dovrà avvenire restringendo le tutele e le protezioni, bensì spostandole dalla garanzia del posto di lavoro all’assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, riducendo, quindi, i periodi di disoccupazione o di spreco di capitale umano.

In questo quadro, diverse sono le azioni che vengono proposte. Anzitutto, appare necessario imprimere una decisa accelerazione alle misure che possano favorire un efficiente ed equo incontro tra domanda e offerta. Da un lato, raccogliendo le indicazioni dell’Unione Europea, si deve proseguire con determinazione nella modernizzazione dei servizi pubblici per l’impiego, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province. Dall’altro, si deve agire affinché si fondi stabilmente un sistema maggiormente concorrenziale fra pubblico e privato, rivedendo pienamente la normativa introdotta per regolare il ruolo degli operatori privati che si occupano a vario titolo della mediazione tra domanda e offerta di lavoro e favorendo la diffusione di operatori privati polifunzionali.

In secondo luogo, appare urgente intervenire sulle transizioni scuola-lavoro-formazione. Ciò può essere assicurato innalzando la qualità dell’offerta formativa con azioni dal lato della domanda, ma anche con un rinnovato intervento pubblico, perché lasciato a se stesso il mercato non riesce a dare i risultati migliori. Peraltro, così come si finanzia con risorse pubbliche il processo di innovazione, altrettanto si deve fare con la formazione continua, sostenendone la domanda. Nel contempo, Governo e parti

sociali devono intraprendere una sostanziale riforma dei contratti a causa mista, soprattutto in riferimento allo strumento dell'apprendistato, approfondendo gli aspetti della quantità e della qualità della formazione esterna ai luoghi di lavoro. In tale quadro, l'apprendistato può essere valorizzato come strumento formativo per il mercato, mentre il contratto di formazione-lavoro può essere concepito come strumento per realizzare un inserimento mirato del lavoratore in azienda.

In terzo luogo, si deve procedere alla costituzione di un sistema di politiche che intervenga in maniera attiva e preventiva, riformando profondamente ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione. Tale riforma, poiché appare in stretto collegamento con il riequilibrio complessivo della spesa per protezione sociale, dovrà procedere in maniera graduale man mano che le risorse finanziarie necessarie si renderanno effettivamente disponibili. Inoltre occorre tenere presente che essa si inserisce nell'azione di riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo gravante sul lavoro. Un importante elemento qualitativo risiederà nel coinvolgimento del beneficiario, che dovrà ricercare attivamente un'occupazione secondo un percorso che può avere anche natura formativa, da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Peraltro, anche se si preferiranno strumenti automatici, tanto nel caso delle misure passive quanto in quello delle misure attive, i servizi per l'impiego, pubblici e privati, dovranno operare nel senso della prevenzione di abusi e di aumento della selettività effettiva di determinati strumenti, promuovendone il ricorso effettivo tra i soggetti più deboli.

La scarsa partecipazione delle donne nel mercato del lavoro italiano rappresenta, come già ricordato, una situazione di fortissimo ritardo del nostro paese rispetto agli standard europei. Le politiche del lavoro che saranno adottate dovranno tenere conto di questa peculiarità e dovranno anzitutto rimuovere tutti quei fattori esterni al lavoro che influenzano negativamente la decisione delle donne di iniziare un'attività lavorativa. Inoltre, occorre effettuare uno sforzo di ripensamento complessivo di tutte le politiche nella prospettiva di rafforzare le opportunità di lavoro e di carriera delle donne. Si tratta di agire non solo dunque per ragioni di equità sociale ma anche per un miglioramento dell'efficacia del mercato del lavoro e della sua qualità.

Avvicinare la domanda e l'offerta di lavoro è una delle scelte di fondo a cui si ispira il Libro Bianco. Tale principio va applicato anche ai fenomeni di immigrazione che l'Italia ha finora subito, senza essere in grado di programmare in maniera adeguata. Come recenti indagini hanno confermato, un'immigrazione non controllata rischia di abbassare la qualità del mercato del lavoro, poiché concorre ad alimentare l'economia sommersa. Inoltre, essa genera pericolose frizioni sul piano sociale e dell'accesso ai diritti di cittadinanza principali. Il disegno di legge predisposto e le successive misure, coniugando strettamente contratto di lavoro e permesso di soggiorno possono concorrere alla definizione di un mercato del lavoro più trasparente ed efficiente, che inserisca pienamente i lavoratori extracomunitari nel lavoro regolare, assicurando una prioritaria attenzione ai lavoratori extracomunitari già iscritti nelle liste dei servizi pubblici per l'impiego ed ancora in cerca di un'occupazione garantendo così le condizioni per una pacifica convivenza sociale. La diffusione del lavoro autonomo tra gli immigrati può concorrere a perpetuare mestieri altrimenti destinati a scomparire nonché a favorire i processi di integrazione sociale.

Flessibilità e sicurezza

Mercato e organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con crescente velocità. Non altrettanto avviene per i rapporti di lavoro: il sistema regolativo ancor oggi utilizzato in Italia non è più in grado di cogliere e governare la trasformazione in atto. Assai più che semplice titolare di un "rapporto di lavoro", il prestatore di oggi e, soprattutto, di domani, è un collaboratore che opera all'interno di un "ciclo". Si tratti di un progetto, di una missione, di un incarico, di una fase dell'attività produttiva o della sua vita. Il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si possono alternare fasi di lavoro dipendente ed autonomo, in ipotesi intervallati da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale. Il quadro giuridico-istituzionale ed i rapporti costruiti dalle parti sociali, quindi il diritto del lavoro e le relazioni industriali, devono cogliere queste trasformazioni in divenire, agevolandone il governo.

Il mercato del lavoro italiano necessita, quindi, di importanti modifiche al suo apparato regolatorio, procedendo organicamen-

te ad una modernizzazione dell'organizzazione e dei rapporti di lavoro, auspicabilmente d'intesa con le parti sociali. L'introduzione della nuova normativa sul contratto a termine rappresenta un primo esempio di queste azioni.

Il miglioramento qualitativo del rapporto di lavoro deve avvenire mediante un uso corretto del contratto di lavoro a tempo indeterminato, evitando che si diffondano flessibilità in entrata per aggirare i vincoli o le tutele predisposte per la flessibilità in uscita. Pertanto, appare importante incentivarne l'utilizzo, con particolare riguardo alla trasformazione del contratto a termine, nonché superare gli eventuali ostacoli normativi che frenano il ricorso a questa tipologia contrattuale, senz'altro fondamentale per garantire una società attiva basata sulla qualità del lavoro.

Interventi correttivi appaiono urgenti per eliminare quegli ostacoli normativi che ancora rendono complicato l'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, che sono state utilizzate in larga misura in tutti i paesi europei senza che questo abbia comportato situazioni di esclusione sociale o di bassa qualità del lavoro. In questo ambito, il contratto di lavoro a tempo parziale deve essere reso più usufruibile, intervenendo sulle cosiddette "clausole elastiche" e sull'istituto della "denuncia". Il contratto interinale, la cui disciplina deve essere coordinata con quella del lavoro temporaneo, deve migliorare la sua funzione di strumento che favorisce l'incontro tra domanda e offerta. Più in generale, appare opportuno avviare una riforma complessiva della disciplina in materia di intermediazione di manodopera, anche alla luce dei processi di esternalizzazione del lavoro e nel rispetto delle condizioni di tutela del lavoro.

D'altro lato, 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. In questa ottica, si segnala la proposta di introdurre il "lavoro intermittente", consentendo a numerosi soggetti di percepire un compenso minimo per la propria disponibilità, aumentando poi l'effettiva retribuzione in ragione dell'orario effettivamente richiesto, nonché della prospettiva del lavoro a progetto, come forma di lavoro autonomo.

mo parasubordinato in cui rileva fortemente il fattore della realizzazione appunto di un progetto avente precisi requisiti in termini di quantificazione temporale ma anche di qualità della prestazione. Questi interventi sono finalizzati a bonificare il mercato del lavoro dalle collaborazioni coordinate e continuative, spesso fonte di abusi frodatori.

Un moderno sistema di relazioni industriali

In Italia, più che in tutti i maggiori paesi europei esiste una fortissima dispersione territoriale dei tassi di disoccupazione associata ad una quasi omogeneità territoriale dei livelli salariali. Siamo un paese molto “egualitario” in politica salariale, ma molto disuguale dal punto di vista delle condizioni del mercato del lavoro.

Questa situazione appare il risultato anche di un sistema di contrattazione collettiva che mantiene caratteristiche di centralizzazione inadatte ad assicurare una flessibilità della struttura salariale, che sia capace di adeguarsi ai differenziali di produttività e di rispondere ai diversi disequilibri del mercato. Lo scarso legame esistente tra produttività aziendale e condizioni del mercato locale del lavoro, da un lato, e retribuzioni, dall’altro, si traduce in più bassi livelli occupazionali. A questo si aggiunge che la scarsa crescita, l’alta disoccupazione, l’elevato carico fiscale e lo stesso modello contrattuale definito dagli Accordi del 1992-1993 - sopravvissuto alle condizioni per le quali fu concepito - hanno portato ad un’evoluzione poco lusinghiera dei salari reali al netto delle imposte, anche grazie alla crescita della pressione fiscale sul lavoro.

La crescita del tasso di occupazione e la riduzione del divario occupazionale tra Nord e Sud possono essere determinati anche dalla mobilità delle persone e delle imprese, stimolata da una più accentuata differenziazione dei rispettivi salari reali.

Appare opportuno, dunque, che le parti sociali anzitutto, e le istituzioni nazionali e locali, in quanto datori di lavoro, considerino l’opportunità di rivisitare l’attuale assetto contrattuale, al fine di dotarlo di una maggiore flessibilità. Ciò può avvenire rafforzando la contrattazione decentrata, e legandola in maniera più stretta ai

luoghi in cui si determinano i guadagni di produttività, anche considerando le condizioni specifiche del mercato del lavoro.

In tutta Europa si è avuta un'evoluzione partecipativa delle relazioni industriali, nella convinzione che questo potesse contribuire ad accrescere le potenzialità competitive dell'azienda e dell'intero sistema economico del paese. In questo quadro, anche in Italia, di fronte alle sfide che si prospettano, di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, di competitività, di valorizzazione del capitale umano, i rapporti tra le parti sociali si devono sviluppare in senso sempre più partecipativo, in particolare, ma non solo, nel processo di trasposizione delle direttive comunitarie. Un primo importante obiettivo riguarda la direttiva sulla Società Europea, che dovrà individuare le sedi e le altre modalità per regolare convenientemente i diritti di informazione e consultazione, ispirando l'esercizio delle prerogative manageriali ad una logica di trasparenza e di fiducia tra le parti. Tuttavia, un maggiore sviluppo della dimensione partecipativa potrà riguardare il tema della partecipazione finanziaria dei lavoratori, ed in particolare del cosiddetto azionariato dei dipendenti.

Nel corso del decennio appena trascorso il ricorso allo sciopero quale forma di regolazione del conflitto tra le parti ha subito una progressiva perdita di importanza. Tuttavia, ciò è avvenuto soprattutto nel settore industriale, mentre comportamenti irrispettosi delle esigenze degli utenti e dei consumatori si sono determinati nei servizi essenziali, con particolare riferimento al settore dei trasporti. La riforma della legge avvenuta nell'ultima legislatura può indurre decisioni più coraggiose da parte della Commissione di Garanzia, con particolare attenzione al criterio della "rarefazione oggettiva" - che garantisce adeguati intervalli agli utenti tra uno sciopero e l'altro - e alle procedure di raffreddamento dei conflitti, a partire dal referendum consultivo obbligatorio.

Occorrerà verificare, inoltre, la possibilità di rafforzare, con sedi nuove e più efficienti la prevenzione e composizione delle controversie collettive di lavoro, con particolare ma non esclusiva competenza nella gestione del conflitto nei servizi essenziali.

**PARTE PRIMA. L'ANALISI
IL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA:
INEFFICIENZE ED INIQUITÀ**

1. Raccomandazioni dell'Unione Europea

Le 'Raccomandazioni' rivolte all'Italia dall'Unione Europea nell'ambito della cosiddetta Strategia Europea sull'Occupazione hanno sottolineato, più volte, la difficile situazione in cui versa il mercato del lavoro e l'insufficienza delle politiche fin qui attuate. Peraltro, più anni sono trascorsi senza che venissero introdotti quegli interventi in grado di modificarne in maniera sostanziale la situazione.

Dal punto di vista delle condizioni del mercato del lavoro, la Commissione Europea nella proposta di Rapporto Congiunto 2001 che deve essere ancora discusso dal Consiglio Europeo, rileva che, nonostante nel gennaio 2001 il tasso di disoccupazione in Italia sia sceso sotto il 10%, il tasso di occupazione rimane sempre al 53,5%, 10 punti percentuali al di sotto della media europea e il più basso fra tutti i paesi dell'Unione Europea. Inoltre, continuano ad essere presenti persistenti difficoltà strutturali quali il basso livello di occupazione giovanile e di attività delle generazioni più anziane, profonde differenze di genere, squilibri regionali molto marcati.

Dal punto di vista delle politiche, la Commissione ritiene che nel complesso la Strategia Europea sull'Occupazione non sia stata attuata da parte del nostro Paese. Si rileva, infatti, che l'Italia ha proceduto all'implementazione di politiche già previste, piuttosto che introdurre misure innovative al fine di realizzare il *policy mix* raccomandato (coordinando cioè i quattro pilastri del processo di Lussemburgo). Sono inoltre segnalati ritardi nella verifica del sistema pensionistico, nelle azioni preventive della disoccupazione giovanile di lungo periodo e più in generale nelle misure correttive in senso preventivo della disoccupazione, nel sistema di servizi pubblici all'impiego. L'utilizzazione in Italia di forme di lavoro *non standard* è ancora molto bassa (16,1%), tenuto conto che il 60% dei nuovi posti di lavoro sono stati creati ricorrendo a tipologie flessibili sul lavoro. Infine, per quanto riguarda le azioni sulle pari

opportunità, la Commissione rileva che le azioni intraprese hanno sortito solo miglioramenti marginali ed è quindi necessario passare da misure erratiche ad una strategia più globale, finalizzata, con priorità assoluta alla riduzione del *gender gap*.

Più in particolare, anche quest'anno, come negli anni precedenti, l'Italia è stata invitata a:

- perseguire una riforma delle politiche del lavoro volte ad aumentare il tasso di occupazione, in particolare delle donne. Queste riforme dovrebbero indirizzarsi a ridurre gli squilibri regionali rafforzando le politiche per l'occupabilità e promuovendo la creazione di posti di lavoro e la riduzione del lavoro irregolare, con un attivo coinvolgimento delle parti sociali;

- continuare ad accrescere la flessibilità del mercato del lavoro con un approccio che possa meglio combinare la sicurezza con una maggiore adattabilità al fine di facilitare l'accesso al lavoro; proseguire l'implementazione della riforma del regime pensionistico attraverso la revisione prevista per il 2001 ed avviare la prevista riorganizzazione degli altri regimi previdenziali, onde ridurre le uscite dal mercato del lavoro, e così elevare il grado di partecipazione degli anziani; proseguire inoltre gli sforzi per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro, in particolare per i lavoratori scarsamente retribuiti e per quelli con bassa qualifica;

- nel contesto delle politiche per l'occupabilità, intraprendere ulteriori azioni al fine di prevenire l'entrata nella disoccupazione di lunga durata dei lavoratori giovani e adulti. Tali azioni dovrebbero includere: la piena e completa attuazione della riforma dei servizi pubblici all'impiego in tutto il paese; l'accelerazione dell'introduzione del sistema informativo del lavoro; e la prosecuzione dell'impegno attuale volto a migliorare il sistema di monitoraggio statistico;

- migliorare l'efficacia delle politiche attive per il lavoro e attuare specifiche misure per ridurre l'ampio divario di genere in termini di occupazione e di disoccupazione, nell'ambito di un approccio orizzontale di genere, e in particolare fissando obiettivi per l'offerta di asili nido ed altri servizi di sostegno;

- rafforzare le azioni per adottare ed attuare una strategia coerente per la formazione continua, stabilendo obiettivi nazionali; le parti sociali dovrebbero essere più attive nell'offerta di maggiori opportunità di formazione alla forza lavoro.

A tutte queste sollecitazioni occorrerà che l'Italia risponda con efficacia e tempestività, trattandosi di obblighi derivanti dalla sua appartenenza all'Unione Europea.

Il Governo ritiene che queste siano indicazioni molto puntuali e rigorose, che non possono non essere condivise, e da cui occorre partire nel delineare la politica sull'occupazione dei prossimi anni. Per questo motivo richiama tutte le istituzioni coinvolte e tutte le parti sociali affinché siano predisposte iniziative ed interventi per affrontare i nodi critici del mercato del lavoro italiano. Come primo contributo in tal senso, il Governo, con questo Libro Bianco, intende proporre a tutti i suoi interlocutori un'agenda di discussione da cui possa derivare, in tempi rapidi, un programma di politiche adeguate.

2. Andamenti e caratteristiche del mercato del lavoro italiano

2.1. Crescita economica ed intensità occupazionale

Il mercato del lavoro italiano è stato, per anni, caratterizzato da condizioni di strutturale difficoltà, soprattutto dopo la grave crisi subita nei primi anni del decennio appena trascorso. Pur continuando a sperimentare un ritardo rispetto a tutti gli altri paesi industrializzati, di cui il tasso di occupazione è un fedele indicatore, negli ultimi anni si è assistito allo svilupparsi di una moderata dinamica favorevole delle grandezze occupazionali. **In particolare, è emersa una maggiore correlazione tra crescita del prodotto e crescita dell'occupazione, nonché una forte diffusione delle cosiddette forme di lavoro atipico.**

Le flessibilità introdotte a partire dal 1997 (pacchetto Treu) hanno consentito una prima inversione di tendenza. Nel quinquennio 1995-2000 l'elasticità dell'occupazione al PIL (misurata come rapporto tra dinamica della prima e del secondo) si è ragguagliata al 54%, a fronte di un valore del 12% nella fase di crescita registratasi nella seconda metà degli anni ottanta (Tav. 1; Fig.1).

Tav. 1 – Elasticità dell'occupazione al PIL: evoluzione nell'ultimo quindicennio

	1995-2000	1995-2000	1995-2000
Variazione % cumulata del PIL	15,1	6,5	9,8
Variazione % cumulata delle unità standard di lavoro nei conti nazionali	3,7	-3,8	4,1
Variazione % cumulata delle persone occupate nell'indagine forze di lavoro	1,8	-4,7	5,3
Contenuto occupazionale della crescita (unità standard)	0,24	-0,59	0,42
Contenuto occupazionale della crescita (persone occupate)	0,12	-0,72	0,54

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, conti nazionali e indagini sulle forze di lavoro (per il periodo 1990-95, la serie dell'occupazione nell'indagine forze di lavoro è quella ricostruita dalla Banca d'Italia per tener conto del break nell'indagine all'ottobre 1992).

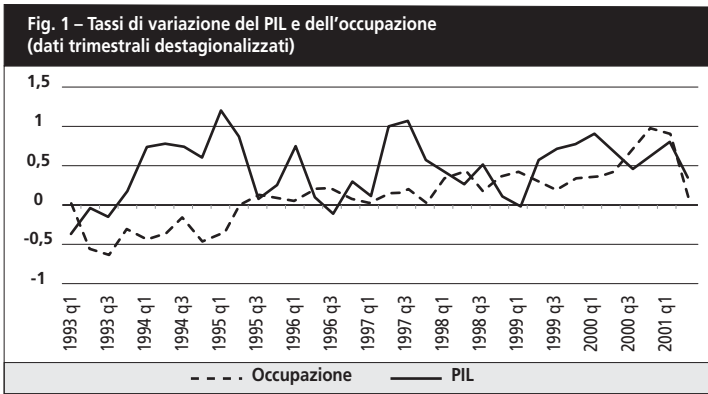
A denotare il legame tra aumentati margini di flessibilità e crescita occupazionale è sia l'esame della composizione interna di quest'ultima –in cui prevalgono il lavoro c.d. atipico¹ e taluni gruppi demografici tradizionalmente più ai margini del mercato del lavoro– sia il più forte ed immediato legame tra crescita del PIL ed andamenti dell'occupazione. A tale risultato ha contribuito la crescita del *part time* che ha elevato il numero di persone fisiche occupate a parità di *input* di lavoro in termini di unità standard (come misurate nei conti nazionali)². Queste sono così cresciute meno del numero di persone fisiche occupate (del 4,1% cumulato a fronte del +5,3% cumulato degli occupati conteggiati nell'indagine sulle forze di lavoro nel quinquennio 1995-2000).

A denotare la crescita dell'occupazione si segnala come tra il 1995 e il 2000 il tasso di occupazione nella classe d'età 15-64 anni sia passato dal 50,6 al 53,5%, con una significativa accelerazione nel biennio 1998-2000 (a cui vanno attribuiti due dei tre

1. Per lavoro atipico si intendono qui i rapporti di lavoro a tempo parziale e/o determinato, come tali facilmente identificabili nell'indagine sulle forze di lavoro. Questa classificazione peraltro lascia indefinite, nel senso che non le caratterizza necessariamente né come tipico né come atipico, le collaborazioni coordinate e continuative, che non sono identificabili come tali nell'indagine citata. La crescita delle collaborazioni coordinate e continuative è stata particolarmente marcata: in termini di iscritti alla speciale gestione presso l'INPS si è passati da poco meno di un milione di unità al dicembre 1996 a quasi due milioni al luglio 2001; meno marcata, ma pur sempre notevole, è la crescita dei soggetti per i quali siano stati effettivamente versati contributi alla speciale gestione INPS (e che quindi nell'anno in questione abbiano effettivamente operato e percepito dei redditi come collaboratori), nel cui caso si passa dagli 839mila individui del 1996 ai 1272mila del 1999 (cfr., *Ministero del Lavoro, Rapporto di monitoraggio no. 2-2000, Box A1 e no. 1-2001, scheda 12*).

2. In senso opposto aveva invece operato, in tutti gli anni ottanta, la forte crescita del fenomeno del doppio lavoro.

punti della crescita totale prima ricordata) in concomitanza con una crescita del PIL che, pur se ancora stentata, è stata più sostenuta che nel triennio precedente (Fig. 1). Il miglioramento è stato particolarmente marcato nella componente femminile (+4,1 punti in termini di tasso di occupazione). Anche per i più giovani, la disoccupazione esplicita, come quota della popolazione totale tra 15 e 24 anni, è calata nello stesso quinquennio dal 12,6 all'11,8%, a beneficio di un aumento sia dell'occupazione che della partecipazione alla scuola.



Dal punto di vista settoriale, la crescita dell'occupazione nel quinquennio 1995-2000 è stata caratterizzata dall'espansione di settori ed attività a minore intensità effettiva di capitale, uno sviluppo in parte connesso con lo spostamento progressivo dell'occupazione dall'industria ai servizi –settori caratterizzati da un più contenuto trend nella produttività del lavoro– ma favorito anche proprio dalla maggiore flessibilità del lavoro.

2.2. Flessibilità e precarietà

Nonostante le preoccupazioni e i rilievi avanzati su un eccesso di flessibilità nel mercato del lavoro italiano, alquanto contenuti sono rimasti sinora i rischi che dalla maggiore flessibilità scaturisse un'accentuazione dei fenomeni di precarietà.

Il lavoro atipico è certamente stata la componente principale della maggiore occupazione, ma le vicende del biennio 1998-2000 testimoniano come, in concomitanza di tassi significativi di sviluppo del PIL (cresciuto del 2,3% all'anno nel biennio, a fronte di una crescita dell'1,6% nel triennio precedente), anche il

lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato cresce senza ostacoli (Tav. 2). Peraltro, ancora basso appare il ricorso al lavoro a termine, anche nel confronto internazionale (i rapporti a tempo determinato erano nel 2000 il 7,5% dell'occupazione totale, in crescita rispetto al 5,4% del 1995, ma ancora ben al di sotto dell'11,4% medio della UE).

Tav. 2 – Contributi alla variazione percentuale dell'occupazione delle diverse tipologie di lavoro

	95-01 (a)	95-01 (a)	95-01 (a)	95-01 (a)	95-01 (a)	Livello 2001 (b)
Variazione totale dell'occupazione	100,3	100,3	100,3	100,3	100,3	100,0
Contributi alla variazione						
Autonomi	-0,3	0,2	0,2	0,5	0,9	27,9
A tempo pieno	-0,4	0,3	-0,1	0,5	0,7	25,8
A tempo parziale	0,1	-0,1	0,2	0,0	0,2	2,1
Dipendenti	-2,5	1,7	2,4	2,1	6,4	72,1
Permanenti a tempo pieno	-3,4	0,1	0,1	1,6	1,9	60,8
"atipici"	0,9	1,6	2,3	0,5	4,5	11,3
Di cui:						
permanenti a tempo parziale	0,4	0,6	0,8	0,5	2,0	4,5
temporanei a tempo parziale	0,6	0,6	1,0	0,0	1,6	4,6
temporanei a tempo pieno	-0,0	0,5	0,4	-0,0	0,9	2,2

(a) variazione percentuale relativa alla media delle rilevazioni di gennaio ed aprile degli anni considerati.

(b) struttura percentuale dell'occupazione totale nella media delle rilevazioni di gennaio ed aprile 2001.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, indagine sulle Forze di Lavoro.

Il lavoro atipico non sempre è sinonimo di precarietà. È sufficiente osservare alcune prime evidenze empiriche. Nell'impiego a tempo ridotto, cresciuto dal 6,3 all'8,4% dell'occupazione complessiva tra 1995 e 2000, la componente volontaria prevale largamente, specie tra le donne e nel Centro-Nord. Il dato meno favorevole del Mezzogiorno evidenzia come la più diffusa precarietà dell'occupazione nell'area, che interessa anche il *part time*, sia da correlare al contesto economico generale meno favorevole e non tanto a specifici problemi di tutela e regolamentazione di questo particolare rapporto di lavoro.

Gli sviluppi di questi ultimi anni testimoniano, dunque, che il marcato sviluppo delle tipologie atipiche di lavoro non rappresenta un evento transitorio né appare destinato ad esaurirsi poiché copre solamente un segmento del mercato del lavoro. Anche per

il lavoro a termine, pur denotandosi una probabilità di occupazione nei successivi dodici mesi significativamente inferiore rispetto a quella degli occupati a tempo indeterminato, il trend nel tempo è positivo, con una riduzione delle differenze esistenti.

È peraltro possibile che, ove alla maggiore flessibilità in entrata non dovesse corrispondere un complessivo riequilibrio della regolamentazione del mercato del lavoro, con il passaggio da una tutela centrata sul rapporto di lavoro in essere ad un regime di tutele garantite soprattutto nel mercato, i pericoli di segmentazione nel mercato del lavoro finirebbero con l'aggravarsi.

Per questo motivo, il Governo sollecita tutte le parti sociali a segnalare le tendenze percepite in questo senso e a valutare l'impatto delle asimmetrie tra flessibilità in entrata e rigidità in uscita. Tali asimmetrie possono nascondere anche una pericolosa frattura sociale tra generazioni, ove è chiaro che i segmenti più giovani trovano accesso al mercato del lavoro con contratti flessibili mentre la popolazione meno giovane e dinamica rimane caratterizzata da contratti tradizionali da lavoro dipendente.

2.3. Criticità...

Il Governo ritiene che, nonostante i segnali di crescita occupazionale descritti, l'eredità del passato rimane alquanto pesante e che molti sono i nodi critici ancora irrisolti.

Il tasso di occupazione (53,5% nella classe 15-64anni d'età) è ancora ben lontano dall'obiettivo che l'Unione Europea nel suo insieme si è posta per il 2010 (70%). Ancor più ampia è la distanza dei livelli attuali dell'occupazione rispetto alle soglie UE al 2010 per la componente femminile (39,6% contro 60%) e per i 55-64enni (27,8% contro 50%). Per questi ultimi, le tendenze realizzatesi nel periodo 1995-2000 sono addirittura nel senso di una riduzione dei livelli occupazionali, ormai tra i più bassi nel panorama europeo³. Tenuto conto del peso crescente che i lavoratori

3. Il Belgio, ove i livelli dell'occupazione dei più anziani erano significativamente più bassi che in Italia, ha evidenziato una tendenza espansiva, mentre l'Italia è riuscita, a partire dal 1998, soltanto a stabilizzare i propri livelli, che oggi l'accumunano sotto il 30% solo a Belgio, Austria, Francia e Lussemburgo.

più anziani avranno nella popolazione complessiva, è tra l'altro da rilevare come, ove non si arrestasse quella tendenza declinante, da qui al 2005 ne risulterebbe, *coeteris paribus*, compreso di sei decimi di punto lo stesso tasso di occupazione complessivo (*Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, Rapporto di Monitoraggio, 1-2001, scheda 1*).

La causa principale della distanza tra i livelli occupazionali medi dell'Italia rispetto ai target europei è ascrivibile al Mezzogiorno, che dista dagli attuali livelli medi UE di oltre venti punti percentuali sia per il totale che per la componente femminile (Tav. 3). Tuttavia, anche nel Centro-Nord i livelli occupazionali rimangono inferiori rispetto ai target europei ed agli stessi odierni livelli medi dell'UE (59,9% contro 63,3% per il totale e 48% contro 53,4% per la componente femminile). Il divario è concentrato tra i giovani e, soprattutto, nel caso dei maschi, tra i più anziani; più diffuso nel caso della componente femminile. Fatto salvo il caso degli anziani, il Centro-Nord ha però evidenziato una certa tendenza al recupero dei *gap* esistenti. Nel quinquennio 1995-2000 la crescita del tasso d'occupazione è stata significativamente superiore a quella media UE per la componente femminile (+5,7 punti percentuali nel Centro-Nord contro il +3,7 medio della UE); è invece risultata leggermente meno accentuata per i maschi (+1,8 punti percentuali contro il +2,3 medio della UE), nel cui caso ha influito soprattutto la negativa *performance* dei 55-64enni. In termini di scenario, immaginando di replicare le tendenze del biennio 1998-2000⁴) e realizzando una qualche inversione di tendenze per i soggetti più anziani, queste regioni sarebbero in grado di superare al 2010 le soglie UE del 70% e del 60% rispettivamente per l'occupazione totale e femminile (*Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Rapporto di Monitoraggio no. 1-2001, scheda 1*).

Nell'ottica di una strategia che miri all'innalzamento dei livelli occupazionali verso i traguardi posti in sede europea quattro appaiono le aree maggiormente problematiche: il Mezzogiorno, l'ingresso nel mondo del lavoro dei più giovani, la fuoriuscita ancora troppo precoce dal mondo del lavoro dei più anziani e la

4. Più accentuate di quelle medie dell'intero quinquennio 1995-2000 tanto per l'Italia (e il Centro-Nord al suo interno) che per la media UE complessiva.

scarsa, pur se crescente, partecipazione al mondo del lavoro della componente femminile.

il Mezzogiorno...

Il dualismo territoriale rappresenta il nodo fondamentale del mercato del lavoro italiano, quello in cui si esplicita la segmentazione più evidente. Tutti i dati esistenti testimoniano di un'area che presenta un marcato squilibrio tra domanda e offerta, con conseguente sottoutilizzo di risorse umane. I bassi livelli occupazionali del Mezzogiorno si riconnettono con la più generale questione delle prospettive di sviluppo economico di quelle regioni.

Il Mezzogiorno si caratterizza per un livello del PIL per abitante pari al 56% circa di quello del Centro-Nord (SVIMEZ, 2000). Il divario, ampliatosi nell'ultimo quindicennio⁵, è ascrivibile tanto ad una minore produttività per occupato che ai più bassi livelli dell'occupazione nella popolazione. La bassa produttività, conseguenza anche di diversi fattori ambientali, deprime la domanda di lavoro e la capacità d'impiego, per dati salari, delle imprese meridionali. **Lo scarso legame esistente tra produttività aziendale e condizioni del mercato locale del lavoro, da un lato, e retribuzioni, dall'altro, si traduce quindi in più bassi livelli occupazionali.**

In questo quadro, la "valvola di sfogo" rappresentata dall'economia sommersa risulta essere inefficace, oltre che fonte di iniquità. Secondo le ultime stime ISTAT disponibili (1999), le unità di lavoro classificabili come non regolari erano quasi tre milioni e mezzo (come stimate nell'ambito dei conti nazionali), pari al 15,1% del volume di lavoro complessivamente impiegato nell'economia. L'incidenza del lavoro non regolare appare massima nei servizi domestici e nell'agricoltura (rispettivamente 80% e 30% circa del volume complessivo di lavoro). Valori significativamente più elevati della media si registrano però

5. Le tendenze dell'ultimo quinquennio appaiono peraltro più favorevoli, con un leggero miglioramento relativo del Mezzogiorno in parte da ricollegare alla ripresa dei flussi migratori tra le due aree (il saldo netto dei movimenti da Sud a Nord, pari a 30mila persone all'anno nel decennio 1985-1994 è stato di 80mila persone nel 1999 ed in parte alla migliore performance relativa del PIL meridionale, dopo il picco ciclico del 1995. Quest'ultima, non è peraltro da sopravvalutare. Essa è infatti intervenuta in un momento di difficoltà sui mercati internazionali delle produzioni italiane, comunque largamente localizzate nel Centro-Nord. Avuta presente la condizione ciclica del periodo, più che di un maggior sviluppo del Mezzogiorno, si deve inoltre parlare di una minore frenata di quelle regioni, il cui andamento è comunque tradizionalmente meno dipendente dal ciclo economico.

anche nel commercio e nelle costruzioni. A livello territoriale, il fenomeno è poi concentrato nel Mezzogiorno, dove l'irregolarità di solito travalica il mancato assolvimento degli obblighi contributivi e fiscali, per comportare anche il ricorso a condizioni lavorative, salariali e non, inferiori rispetto agli standard contrattuali. Peraltro, molte attività svolte nel sommerso riescono a sopravvivere proprio grazie al più basso costo del lavoro che le contraddistingue.

D'altro canto, la precarietà dei rapporti di lavoro propri dell'economia sommersa, l'impossibilità di crescere delle imprese che al suo interno operano e sopravvivono proprio grazie all'evasione delle diverse norme salariali, fiscali e regolamentative, certo non facilita lo sviluppo della produttività e l'innescò di un circolo virtuoso di sviluppo economico che dovrebbe consentire l'innalzamento progressivo dei salari effettivi. **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.**

i giovani...

Il tasso di disoccupazione delle fasce di età più giovani continua ad essere uno dei più elevati dei paesi europei a confermare come questo sia una delle caratteristiche più negative del mercato del lavoro italiano. Ugualmente, **le prospettive dei giovani nel mercato del lavoro, pur se migliorate negli ultimi anni proprio grazie alla maggiore flessibilità in ingresso introdotta (specie nel Centro-Nord), ancora appaiono contraddistinte da una difficoltosa transizione dalla scuola al lavoro.** Si tratta di due ambiti piuttosto separati, con il risultato di un prolungamento dei tempi di accesso nel mondo del lavoro e del rischio di una progressiva disincentivazione degli investimenti in capitale umano.

L'Italia, va ricordato, continua ad avere un significativo *gap* nei livelli educativi, rispetto alla media dei paesi OCSE, anche considerando le classi d'età più giovani: nel 1999, solo l'11,3% dei 35-44enni era in possesso d'un titolo di studio universitario a

fronte d'una media OCSE del 14,9⁶. Gli anni novanta hanno tra l'altro evidenziato un certo rallentamento nei ritmi di crescita degli anni di scolarità media nella popolazione adulta⁷, anche se segnali favorevoli risultano per quanto riguarda sia la frequenza scolare nel post-obbligo e sia le immatricolazioni universitarie.

Significativi miglioramenti nel facilitare l'accesso dei più giovani al mercato del lavoro sono derivati dagli strumenti di flessibilità introdotti a partire dal 1997. Un canale come quello dell'interinale, ad esempio, consente a chi sia studente di fare brevi esperienze lavorative che poi potranno essere utili nel momento in cui dovrà cercarsi una collocazione lavorativa a tempo pieno. Poco diffuse sono però ancora le figure miste, di studenti che ad esempio svolgano lavori *part time* di breve durata, a differenza di una situazione come quella olandese, dove il forte sviluppo del *part time* è spiegato, oltre che dalla componente femminile, dalla crescita sostenuta del cosiddetto *part time* breve (inferiore alle dodici ore settimanali) tra gli studenti⁸.

gli anziani...

L'invecchiamento della popolazione, in Italia più rapido che in altri paesi industrializzati, è stato un fenomeno che solo recentemente ha trovato un'adeguata attenzione presso istituzioni e attori sociali. Il continuo aumento della disoccupazione dei gruppi più anziani e la loro scarsa partecipazione al mercato del lavoro sono segnali che sono stati a lungo sottovalutati.

Occorre rilevare come, nel caso della componente maschile, il forte calo registratosi nei rapporti di lavoro a tempo

6. Il divario è ancor più ampio tra i 25-34enni (10% contro 16,5%) per via del ritardo alquanto elevato con cui in Italia vengono conclusi gli studi: secondo le recenti valutazioni del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), la laurea viene in media conseguita in 7 anni, all'età di 27 anni e mezzo, con un ritardo rispetto alla durata legale del corso universitario tra i due ed i quattro anni.

7. Tra i 25-34enni si è passati da 10 a 10,9 anni tra il 1991 ed il 1999, a fronte di incrementi di 1,4 e 2,3 anni nei due decenni precedenti.

8. Va inoltre ricordato che le forme di alternanza tra scuola e lavoro concretamente realizzate hanno spesso fatto ricorso a tipologie contrattuali in linea di principio pensate con altre finalità e con una dote d'incentivazione finanziaria. Con riferimento al caso del Veneto, dove più intenso è il lavoro estivo di chi durante l'inverno frequenta la scuola, si può stimare che circa un quarto degli apprendisti in essere alla fine di luglio (picco stagionale del fenomeno) non è più tra gli occupati a tre mesi di distanza, essendo rientrato (presumibilmente) sui banchi di scuola (cfr., *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di Monitoraggio no.2-2000, box B3 e no. 1-2001, scheda 11*).

pieno e indeterminato, connesso con i processi di pensionamento, non è stato compensato dalla crescita del lavoro atipico (a tempo parziale e/o determinato). Particolarmente scarso risulta essere il ricorso al *part time* proprio per quanto riguarda i lavoratori più anziani. L'aumento del *part time* realizzatosi nel complesso della popolazione è nel caso dei 55-64enni piuttosto contenuto, addirittura irrilevante nel caso dei maschi.

Sull'evoluzione di queste dinamiche hanno giocato un ruolo gli scarsi incentivi alla prosecuzione dell'attività lavorativa. Paradossalmente per i lavoratori anziani è rimasto accessibile il canale delle pensioni d'anzianità, non applicandosi neppure le norme relative al nuovo sistema pensionistico contributivo, che avrebbe invece già insiti meccanismi d'incentivazione del proseguimento dell'attività lavorativa e, basando il calcolo dei trattamenti pensionistici sull'intera vita lavorativa e non solo sugli ultimi anni di contribuzione, non disincentiverebbero il passaggio eventuale a rapporti di lavoro a tempo parziale. Più in generale va rilevato come, stante l'elevato livello degli oneri contributivi ancora vigenti, i meccanismi di flessibilità all'ingresso sinora introdotti, non operanti nel caso dei soggetti più anziani e basati spesso su rapporti contrattuali caratterizzati da un minore peso contributivo, hanno contribuito a favorire uno spostamento della domanda di lavoro verso le nuove generazioni.

le donne...

La componente femminile è quella per la quale la crescita occupazionale nell'ultimo quinquennio è stata più consistente, specie nel Centro-Nord, ove si è ridotto il *gap* che comunque permane rispetto alla media UE (*gap* che è invece massimo ed è cresciuto ancora nel caso del Mezzogiorno; cfr. Tav. 3).

La crescita della presenza femminile nel mercato del lavoro ha interessato pressoché tutte le classi d'età e, particolarmente nel Centro-Nord, sembra comportare una modifica strutturale nel modello della presenza femminile nel mercato del lavoro lungo il ciclo di vita. Opportunità importanti, atte a conciliare vita familiare e presenza nel mercato del lavoro, sono discese anche dallo sviluppo del *part time*, sostenuto proprio per le donne con figli minori a carico. L'Italia da questo punto di vista rimane, però, un paese in cui scarsa è la presenza di sostegni alle famiglie con figli

minori, soprattutto in termini di disponibilità di servizi, pubblici e privati, per cui spesso tra scelte lavorative e scelte relative alla fecondità si genera un accentuato *trade-off*.

La maggiore presenza femminile, favorita dagli strumenti di flessibilità all'ingresso oltre che da mutamenti tecnologici e culturali, non appare aver portato a fenomeni di accentuata precarizzazione della componente femminile nel mercato. Come detto, nel *part time* è particolarmente bassa l'incidenza della componente involontaria proprio nel caso delle donne. L'aumento dell'occupazione femminile non è, inoltre, andato a discapito della retribuzione relativa delle donne, anche se rimane un divario di circa venti punti percentuali nei salari maschili e femminili.

la disoccupazione di lunga durata

Un ulteriore squilibrio che caratterizza il mercato del lavoro in Italia è costituito dalla quota estremamente elevata dei disoccupati con un lungo periodo di ricerca di lavoro. **Il tasso di disoccupazione di questo segmento specifico è pari all'8,3% mentre la media europea si posiziona al 4,9%**. Anche l'incidenza risulta tra le più elevate in Europa, con differenziali molto sensibili.

La crescita dello *stock* di disoccupati è da attribuirsi al progressivo aumento delle persone con una durata di ricerca particolarmente lunga. In particolare, appaiono colpiti da questa condizione coloro che non possiedono precedenti esperienze lavorative, vale a dire i segmenti più giovani della popolazione, piuttosto che quelli che hanno perso un precedente posto di lavoro. Questo fenomeno indica la presenza di ancora rilevanti barriere all'entrata o la difficoltà di accesso al mercato del lavoro e quindi appare da imputare ad ostacoli di carattere regolatorio.

Occorre sottolineare, tuttavia, come una lunga permanenza nella disoccupazione di individui con precedenti esperienze lavorative, pure avendo minore rilevanza in termini di funzionamento del mercato del lavoro, possa comportare effetti sociali più pesanti, con seri rischi di marginalizzazione ed esclusione sociale per questi soggetti.

Tav. 3 – Occupazione e disoccupazione: il gap con l'Europa (valori %)

	Tasso di occupazione				Tasso di disoccupazione			15-24enni in cerca di lavoro: % sulla popolazione
	Maschi (a)	Femmine (a)	Totale (a)	55-64enni	Maschi	Femmine	Totale	
1995								
Centro - Nord	70,0	42,3	56,2	27,3	5,2	11,4	7,6	9,9
Mezzogiorno	58,4	23,1	40,6	30,9	16,3	28,9	20,4	17,0
Italia	65,9	35,4	50,6	28,5	9,0	16,2	11,6	12,8
Unione Europea	70,2	49,7	60	35,9	9,4	12,5	10,7	10,2
2000								
Centro - Nord	71,9	48,0	59,9	26,2	3,9	8,4	5,7	7,1
Mezzogiorno	59,5	24,6	42,0	30,8	16,3	30,4	21,0	17,7
Italia	67,5	39,6	53,5	27,7	8,1	14,5	10,6	11,7
Unione Europea	*72,5	*54,0	63,3	*37,7	7	9,7	8,2	7,8

Fonti: Istat, rilevazione trimestrale delle forze di lavoro; Eurostat.

*Stime Eurostat.

(a) 15-64enni

2.4. Qualità del lavoro

La criticità del mercato del lavoro in Italia non è determinata solo dagli indicatori quantitativi finora sottolineati. Esiste anche, ed è crescente, un problema di qualità del lavoro. Diverse sono le evidenze empiriche che fanno propendere per un giudizio non positivo sulla qualità del nostro mercato del lavoro, come recentemente sottolineato anche dalla Commissione Europea. **La qualità non buona è anzitutto insita nei differenziali occupazionali già richiamati, nel concentrarsi della disoccupazione a livello geografico, nel gender gap e nei particolarmente bassi livelli occupazionali dei giovani e dei più anziani.** Aspetti altrettanto importanti della qualità del lavoro attengono peraltro alla presenza di investimenti formativi che facilitino lo sviluppo professionale e di carriera, all'interno e all'esterno dell'azienda, dei lavoratori, la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, nonché il bilanciamento tra esigenze e desideri di questi e flessibilità operative delle aziende.

Un mercato del lavoro flessibile, al contrario di quanto spesso temuto, può migliorare la qualità oltre che la quantità dei posti di lavoro, rendendo più fluido l'incontro tra obiettivi e desideri delle imprese e dei lavoratori in tema di caratteristiche della prestazione lavorativa, consentendo ai singoli individui di cogliere le opportunità lavorative più proficue ed

evitando che gli stessi rimangano intrappolati in ambiti ristretti e segmentati. I lavoratori necessitano, in tale contesto, di adeguate forme di tutela, ma queste devono agire innanzitutto *nel* mercato, non operare *contro* il mercato o comunque esclusivamente nell'ambito del rapporto di lavoro in essere.

Da questo punto di vista, il nostro mercato del lavoro appare ancora alquanto immobilizzato, scontando anche l'insoddisfacente funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego e dei processi di incontro tra domanda ed offerta. Se si valutano i dati relativi alla mobilità occupazionale, risulta che in media in Europa il 10% dei lavoratori di professionalità alta ha cambiato lavoro nell'ultimo anno, cercando opportunità occupazionali più convenienti. Questo dato sale al 12% per il Regno Unito, la Danimarca, la Francia e la Svezia. In Italia siamo al 5%, cioè all'ultimo posto nel contesto comunitario. Si tratta di un profilo poco analizzato (ci si concentra più spesso sul ben noto deficit di mobilità geografica), che invece ben rivela la staticità del nostro mercato del lavoro e l'inadeguatezza dei meccanismi di incrocio fra domanda e offerta.

In questo quadro il Governo condivide le preoccupazioni della Commissione europea quanto al nesso fra bassa qualità del mercato del lavoro e rischio di esclusione sociale. Come sottolineato a più riprese la segmentazione del mercato del lavoro si basa su di una divisione fra soggetti titolari di retribuzioni accettabili, con relativa sicurezza dell'impiego e prospettive di carriera, da un lato, e, dall'altro, non soltanto disoccupati e lavoratori "scoraggiati" ma anche quanti sono occupati in lavori di bassa qualità, basati sul precariato, senza prospettive di formazione o sviluppi di carriera.

2.5. *Salari e produttività*

La politica dei redditi e l'assetto contrattuale derivati dagli Accordi del 1992 e del 1993, da un lato hanno permesso il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici allora prefissati (entrata nell'Unione Economica e Monetaria e risanamento della finanza pubblica), dall'altro hanno garantito la coerenza e la compatibilità delle diverse variabili economiche, in particolare dei salari.

In questi anni, tuttavia, maggiore flessibilità e moderazione salariale non sembrano aver portato ad uno spostamento a favore dei profitti lordi nella distribuzione funzionale dei redditi. La quota del lavoro nel valore aggiunto manifatturiero, specie se valutata al netto dello scalino connesso col passaggio dai contributi sanitari all'IRAP (contabilmente inseriti i primi nei redditi lordi da lavoro e la seconda nei profitti lordi nell'ambito dei conti nazionali), pur tra fluttuazioni cicliche, non mostra tendenze al declino in confronto con gli anni ottanta. Nei servizi privati emerge un trend negativo, peraltro arrestatosi negli ultimissimi anni, che sembra però attribuibile principalmente agli effetti una tantum della liberalizzazione di molti servizi e *utilities*—con le connesse ristrutturazioni straordinarie che ne sono seguite, specie nei primi anni novanta— ed all'ancora graduale e incompleto passaggio ad un regime di piena concorrenza. **Il permanere di strutture di mercato non pienamente competitive rischia, infatti, di mantenere alti prezzi di vendita e profitti a discapito dei volumi produttivi e della stessa occupazione.**

Durante il medesimo arco temporale, peraltro, scarsa crescita, alta disoccupazione ed elevato carico fiscale e lo stesso modello contrattuale scaturito dagli Accordi del 1992-1993 hanno portato ad un'evoluzione poco lusinghiera dei salari reali al netto delle imposte. Quest'ultima è da ascrivere, in particolare, alla crescita della pressione fiscale sul lavoro, che, nonostante la riduzione avviata negli ultimi anni, nel 2000 era ancora superiore a quella media UE.

La struttura della contrattazione collettiva in Italia è rimasta fortemente centralizzata, imperniata sul contratto nazionale di categoria. Un certo grado di coordinamento è stato garantito, quanto meno potenzialmente, dal predominio del livello confederale. Infatti, l'Accordo del 1993 ha trasformato il Ccnl in contratto biennale per la parte economica e quadriennale per la parte normativa, introducendo importanti principi generali di governo dei salari nominali. Il riferimento all'inflazione programmata svolge, infatti, un'importante funzione di coordinamento tra i diversi settori. Il principio di non automatico recupero dell'inflazione passata—dovendosi tenere conto delle eventuali origini esterne al sistema produttivo (variazioni delle ragioni di scambio), nonché delle condizioni economiche generali—contrasta il rischio di spirali inflazionistiche.

Il contratto di secondo livello, che avrebbe dovuto consentire possibili differenziazioni salariali, stabilendo uno stretto legame tra retribuzione e *performance* dell'impresa non ha trovato quella maggiore diffusione che si intendeva ottenere. Esso essendo non sistematico e non universale, e rimanendo circoscritto alle imprese più grandi, è rimasto più instabile nel tempo. Il contratto aziendale prevedeva una specializzazione tematica ed un orientamento verso meccanismi di *profit sharing*. In azienda, l'enfasi posta sul *profit sharing* ha contribuito ad un ulteriore passo in avanti verso relazioni industriali non conflittuali e si è registrato un effettivo incremento della quota di salario variabile.

Tuttavia, l'obiettivo di una maggiore decentralizzazione della contrattazione, tale da permettere un'effettiva redistribuzione dei guadagni di produttività, è stato solo parzialmente raggiunto. La distinzione dei ruoli dei due livelli di contrattazione, nazionale ed aziendale, è stata importante per potenziare la componente variabile del salario, ma non ha, di fatto, introdotto modifiche sostanziali nei meccanismi di formazione dei differenziali salariali "esterni", cioè quelli fra imprese, fra settori, fra aree territoriali.

Il sistema di contrattazione collettiva ha mantenuto, dunque, caratteristiche di centralizzazione che si sono rivelate eccessive e inadatte ad assicurare quella flessibilità della struttura salariale capace di adeguarsi ai differenziali di produttività e di rispondere ai diversi disequilibri del mercato.

Il sistema di determinazione del salario in Italia favorisce il permanere di una struttura delle retribuzioni relativamente poco articolata. Inoltre, è da ricordare l'assenza di un regime di salario minimo legale. Tale funzione, infatti, è esercitata dai contratti collettivi nazionali di settore. Rispetto ad altri paesi, questa funzione è però svolta con minore efficacia, in termini di prevenzione di abusi, visto che i Ccnl hanno livelli salariali, in termini relativi rispetto alla retribuzione media effettiva, piuttosto elevati. Il livello dei minimi sanciti dai Ccnl corrisponde tra i due terzi e i tre quarti del salario medio effettivo, ben al di sopra del 50% circa garantito dai salari minimi legali nella maggior parte degli altri paesi europei che hanno questo strumento.

Al fine di determinare valori di equilibrio dei vari tipi di differenziali, il mercato ha continuato ad operare attraverso varie forme

di slittamento salariale, trovando un limite, tuttavia, nei livelli minimi salariali fissati dai contratti nazionali, i quali hanno determinato una struttura delle retribuzioni più “compressa” di quella che sarebbe altrimenti risultata sulla base dell’azione dei fattori di carattere economico. In sostanza, invece di “liberare” i salari, essi sono stati ricondotti in un sistema di “gabbie”. Queste osservazioni valgono anche (e soprattutto) per i differenziali salariali territoriali. I dati disponibili indicano che le retribuzioni sono più elevate al Nord rispetto al Sud, ma molto probabilmente, il differenziale è minore di quello che sarebbe necessario per avere un mercato del lavoro più equilibrato e per correggere i differenziali territoriali nei tassi di disoccupazione che contraddistinguono il nostro paese.

In confronto con altri grandi paesi europei, **il nostro deteneva (1995, ultimi dati disponibili) il primato della dispersione territoriale dei tassi di disoccupazione, mentre è all’ultimo posto della graduatoria della dispersione territoriale dei livelli salariali (Tav. 4). Siamo un paese molto “egualitario” in politica salariale, ma molto disuguale dal punto di vista delle condizioni di lavoro.**

Tav. 4 – Dispersione territoriale di disoccupazione, produttività e salari in alcuni paesi europei

	Tasso di disoccupazione (1996)	Valore aggiunto pro-capite (1994)	Retribuzioni mensili (1995)	N. aree per paese
Italia	62,8	24,6	8,4	10
Francia	18,4	25,1	16,0	8
Regno Unito	14,4	13,1	12,8	11
Spagna	21,1	18,4	11,7	7

La situazione non è molto cambiata in questi ultimi 5 anni, anzi, si può affermare che, per certi versi, è anche peggiorata. I differenziali territoriali delle retribuzioni e della produttività del lavoro non sono significativamente cambiati in questo periodo, mentre si è prodotta la progressiva de-fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno. Questo insieme di fattori, costanza dei differenziali e de-fiscalizzazione, ha determinato un effetto perverso sui differenziali territoriali sia del costo del lavoro che del costo del lavoro per unità di prodotto. Il costo del lavoro medio nel Mezzogiorno si è avvicinato, in termini relativi, a quello

medio del Nord, mentre il Clup (costo del lavoro per unità di prodotto) medio nel Mezzogiorno è aumentato ulteriormente, sempre in termini relativi, rispetto a quello del Nord. Entrambi gli effetti hanno comportato una perdita di competitività per le imprese del Mezzogiorno e, *coeteris paribus*, un minor incentivo per le iniziative imprenditoriali a localizzarsi nel Mezzogiorno.

In questo quadro, nelle regioni settentrionali l'aumento del tasso di occupazione appare conseguibile attraverso un aumento di offerta di lavoro. Un aumento dell'offerta di lavoro al Nord ed una significativa riduzione della disoccupazione al Sud possono richiedere, fra le altre cose, una più accentuata differenziazione dei rispettivi salari reali.

3. Politiche attive e politiche passive

Alla luce del complesso di obiettivi diversi da quelli strettamente quantitativi in tema di occupazione, oltre agli appena ricordati divari nei livelli e nelle *chances* occupazionali, che sono una causa prima di iniquità, p.es. tra occupati e disoccupati o tra maschi e femmine, occorre certamente valutare quanto le misure di flessibilità sinora introdotte abbiano risolto vecchie iniquità o ne abbiano introdotte di nuove.

L'impressione è che, nel facilitare l'accesso al lavoro di soggetti prima esclusi (donne, giovani), gli strumenti di flessibilità all'ingresso abbiano contribuito a ridurre le iniquità e le inefficienze discendenti da un mercato del lavoro rigido. Al tempo stesso, però, l'incompletezza del processo di introduzione di nuove flessibilità, lo scarso sviluppo di importanti strumenti di tutela *nel mercato* – un tratto tradizionale dell'Italia, in cui scarsamente efficaci sono stati i meccanismi di mediazione di manodopera e gli ammortizzatori sociali – il ridotto sviluppo di strumenti di sostegno al reddito dei meno abbienti, possono avere conseguenze negative nel nuovo contesto più flessibile. In altri termini, vi è il rischio che all'attenuazione delle rigide tutele relative al singolo rapporto di lavoro posto in essere non faccia da contraltare lo sviluppo di efficaci forme di tutele nel mercato, tutele tanto più necessarie nel contesto attuale di maggiore flessibilità, con un *turn over* occupazionale più intenso.

Da questo punto di vista i nodi maggiormente problematici riguardano tanto le c.d. politiche attive (incentivi e servizi a favore del primo impiego dei giovani e del reimpiego dei disoccupati) quanto quelle passive (ammortizzatori sociali) e, più in generale, le politiche sociali e fiscali di sostegno ai meno abbienti.

La spesa per politiche attive nel 2000 è stimabile allo 0,6% del PIL, un importo inferiore a quello medio dei paesi OCSE⁹. Tenuto conto dell'importo speso per politiche passive, l'Italia emerge peraltro come un paese che già oggi spende relativamente di più in politiche attive che in politiche passive. Al di là della dimensione della spesa complessiva, i problemi principali sembrano però riguardare la composizione interna e l'efficacia delle politiche attive.

Anzitutto va rilevato che, in ossequio agli standard contabili Eurostat, la spesa per politiche attive ricomprende anche i Lavori Socialmente Utili, in quanto schemi di creazione diretta di posti di lavoro (*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di monitoraggio no. 1-2001*). Quanto al resto, la voce prevalente è rappresentata dai cd contratti a causa mista (apprendistato e cfl) e da altri schemi di incentivazione finanziaria dell'impiego. Meno rilevanti, quanto a spesa e soprattutto quanto ad efficacia, sono gli interventi formativi propriamente detti e l'ausilio alla ricerca del lavoro da parte dei disoccupati. Le politiche attive del lavoro si sono identificate sostanzialmente con i sostegni al reddito.

Scarse sono le esperienze di politiche attive, soprattutto quelle che combinano azioni integrate finalizzate al reinserimento (orientamento, formazione, inserimento). Si è, infatti, eseguito un decentramento di competenze ma non di politiche. Esempi evidenti sono le carenze sulle politiche per l'immigrazione, quelle per la mobilità territoriale, quelle per la rete informatica ed in generale l'offerta di servizi per la disoccupazione di lunga durata. Al contrario, tra le poche azioni di sistema che si muovono in questa direzione, cercando di attuare azioni integrate, sono da ricordare quelle finalizzate alla riconversione dei Lavori Social-

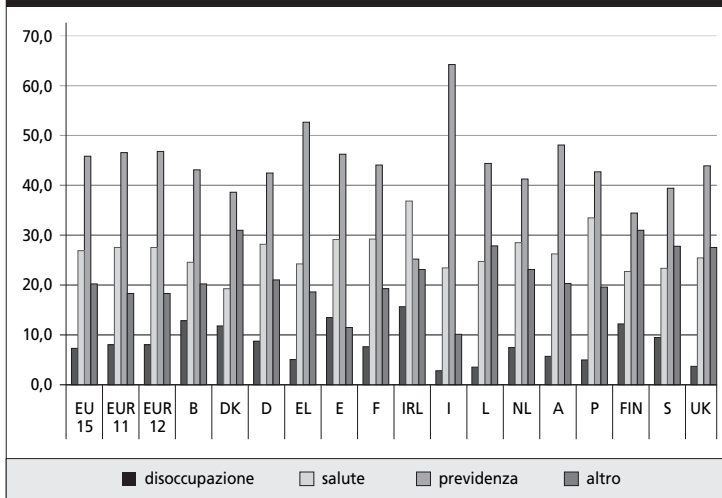
9. Il dato riportato nella Figura 2, derivante dal set di dati ESSPROS dell'Eurostat, risente ovviamente di peculiarità definitorie. In particolare è da ricordare che la spesa pensionistica include le erogazioni relative al TFR e che i trattamenti pensionistici includono anche quelli operanti a titolo assistenziale (pensioni sociali etc.) a favore dei soggetti più anziani. I prepensionamenti in senso proprio, purché originati da cause economiche, sono invece inclusi nella voce relativa ai trattamenti di disoccupazione. Operando definizioni diverse, ad esempio escludendo il TFR, la connotazione pensionistica della spesa sociale italiana si attenuerebbe, senza però venir meno da un punto di vista qualitativo.

mente Utili e per l'alfabetizzazione informatica.

3.1. Ammortizzatori sociali

Come è noto, con riguardo all'ammontare della spesa sociale complessiva, l'Italia è il paese Europeo che destina la quota più piccola ai trattamenti di disoccupazione (Fig. 2). **La struttura della spesa sociale italiana denota, infatti, un'accentuata caratterizzazione pensionistica ed una bassa incidenza tanto dei trattamenti di disoccupazione quanto di quelli assistenziali a favore di soggetti in età lavorativa (invalidità, famiglia, abitazione e assistenza sociale in senso proprio)¹⁰.** Rispetto al PIL, i dati disponibili (ESSPROS, 1998) denotano un'incidenza dei trattamenti di disoccupazione pari in Italia allo 0,7% a fronte di una media UE dell'1,9%¹¹.

Fig. 2 – Benefici sociali per funzione (anno 1998)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, European Social Statistic Social Protection Expenditure and Receipts – 1980-1998

10. I dati aggiornati del Rapporto di monitoraggio no. 1-2001 evidenziano come tale bassa incidenza non muterebbe neppure includendovi la spesa relativa ai Lavori Socialmente Utili, che per coerenza contabile con gli schemi Eurostat vengono normalmente inclusi tra le politiche attive in quanto schemi di creazione diretta di posti di lavoro: il totale prima citato si eleverebbe di poco meno di un decimo di punto percentuale di PIL (l'ultimo dato di consuntivo riguarda il 1999 e la spesa per LSU si può cifrare in circa 1.500 mld di lire).

11. Tra gli oneri relativi a CIG e mobilità non è stata inclusa la spesa per gli sgravi all'assunzione dei lavoratori in CIGS e mobilità (classificata tra le politiche attive).

Il divario rispetto agli altri paesi europei nella spesa contrasta con quello nei livelli della disoccupazione. Su tale tradizionale caratterizzazione del caso italiano ha inciso il fatto che tra le persone in cerca di lavoro vi sia una quota elevata di persone in cerca del primo impiego, non coperte dagli schemi assicurativi contro la disoccupazione. **Le rigidità nella regolamentazione dei rapporti di lavoro - il prevalere della tutela dei rapporti in essere - ha reso meno pressante l'esigenza di fornire un sostegno a fronte del rischio di disoccupazione e, al tempo stesso, producendo una frattura tra occupati e inoccupati, ha contenuto la platea di potenziali beneficiari dei trattamenti di disoccupazione comunque esistenti.** Sul volume complessivo di spesa, ha poi inciso il fatto che i trattamenti previsti nello schema di carattere più generale (il trattamento ordinario che copre tutti i lavoratori dipendenti) fossero alquanto ridotti tanto nei livelli quanto nelle durate previste.

Un altro connotato degli ammortizzatori sociali è la sua estrema eterogeneità interna. La tutela limitata fornita dallo schema ordinario (anche dopo l'innalzamento introdotto dal gennaio del corrente anno) – contrasta con quella propria dell'indennità di mobilità propria del settore industriale. Ancora più ampio sarebbe poi il differenziale di trattamento ove si considerasse che, nella pratica attuazione, i trattamenti di mobilità spesso intervengono successivamente a quelli di CIG straordinaria, trattamento di importo pari a quello della mobilità e che interviene in costanza del rapporto di lavoro in essere, il che tende a prolungare ulteriormente la durata effettiva dei trattamenti .

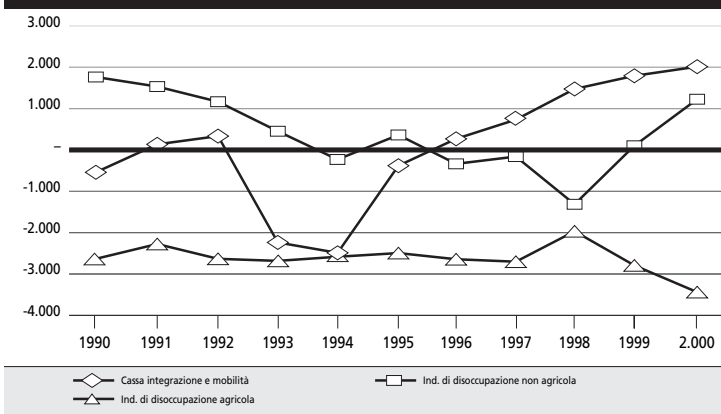
Nonostante i più generosi trattamenti forniti da CIG e mobilità, il complesso dei due strumenti evidenzia un sostanziale equilibrio finanziario tra contributi e prestazioni (Fig. 3). L'avanzo della CIG, anzi, grazie anche al buon momento congiunturale, nel 2000 più che compensava il deficit proprio della mobilità, che intervenendo, come detto, nelle stesse fattispecie aziendali e spesso in successione temporale rispetto alla CIG è stata perciò consolidata assieme a quest'ultima nella figura qui riportata¹². Le contribuzioni pagate nel

12. La figura considera i trattamenti ordinari extra-agricoli escludendo la gestione speciale per l'edilizia. Il quadro non muterebbe includendo pure quest'ultima. Il raggiungimento dell'equilibrio finanziario per le indennità ordinarie extra-agricole è stato anche favorito dalla previsione normativa, operante a tutti gli effetti dal 1999, che ha teso ad escludere più nettamente i soggetti dimessisi dal precedente lavoro dalla platea dei beneficiari effettivi.

settore industriale, pur se ovviamente a prezzo di elevare il costo del lavoro complessivo, sono infatti sufficienti a finanziare quei trattamenti. Ciò avviene anche, pur se su livelli più contenuti tanto delle contribuzioni quanto delle prestazioni, anche per quanto attiene il trattamento ordinario nei settori extra agricoli¹³. Uno squilibrio strutturale tra contribuzioni e prestazioni caratterizza invece i trattamenti (ordinari e speciali) riservati al settore agricolo.

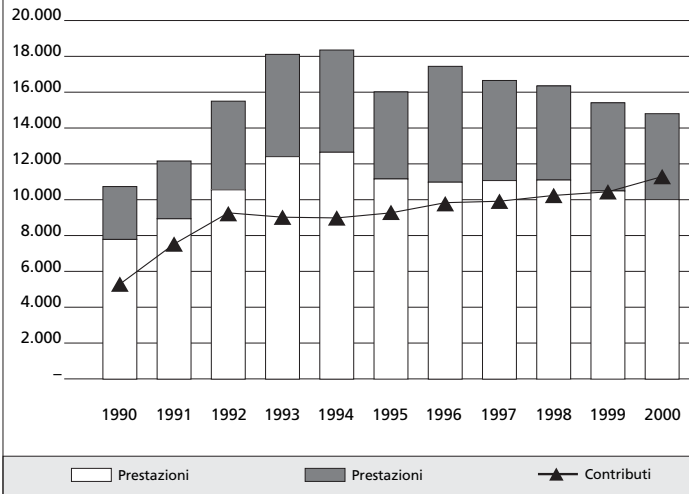
Nel complesso (e tenendo conto anche delle indennità relative al settore edile), gli strumenti ora citati appaiono in sostanziale equilibrio finanziario nel 2000, anno in cui, l'avanzo dei settori industriali, in ciò favoriti dal quadro congiunturale positivo, compensa il disavanzo strutturale dei trattamenti relativi all'agricoltura. Includendo nella spesa per ammortizzatori sociali anche gli oneri relativi a quegli schemi a totale carico della fiscalità generale - prepensionamenti e LSU, che come più volte detto sono per convenzione classificati tra le politiche attive ma hanno acquisito una natura sostanziale di ammortizzatore sociale di ultima istanza - emerge, anche nel 2000, un sia pur contenuto deficit tra prestazioni e contributi. Rispetto alla metà degli anni novanta, netto appare, peraltro, il miglioramento causato dal miglior clima congiunturale (Fig. 4).

Fig. 3 - Saldo fra prestazioni e contributi nei principali comparti settoriali degli ammortizzatori sociali



13. Nel *Rapporto di monitoraggio del Ministero del Lavoro* no. 2-2000 si richiama l'attenzione sulle cd ripetute nel ricorso agli ammortizzatori, sull'uso cioè ripetuto nel tempo dei diversi ammortizzatori, facendo particolare riferimento proprio ai trattamenti con requisiti ridotti: vi si stima (cfr. Box B8) che circa la metà dei beneficiari di un anno risulta tra i beneficiari anche l'anno successivo; il 30% circa è tra i beneficiari anche 4 anni dopo.

Fig. 4 – Spesa per ammortizzatori sociali e contributi a finanziamento degli stessi anni 1990-2000



Fonte: elaborazioni su dati INPS

Tornando alle peculiarità dei diversi schemi, è da evidenziare come caratteristica delle indennità destinate al settore agricolo, è il loro uso come strumento di integrazione dei redditi da lavoro, più che di copertura del rischio di disoccupazione in senso proprio. La platea dei beneficiari (580mila nel 1999; Tav. 5) pressoché coincide con quella dei soggetti assicurati, che di fatto quasi tutti ricevono nell'anno una qualche integrazione al reddito da lavoro corrente.

Qualcosa di simile sta peraltro progressivamente avvenendo anche nei settori extra-agricoli tramite l'uso dei cd trattamenti con requisiti ridotti. Questi intervengono per quei lavoratori che non raggiungono i requisiti contributivi minimi richiesti per l'accesso ai trattamenti ordinari (almeno 52 settimane di contribuzione nei precedenti due anni) e che però, avendo lavorato nel precedente anno solare per almeno 78 giornate, hanno diritto ad un trattamento pari al 30% della retribuzione per un numero di giornate pari a quelle effettivamente lavorate nell'anno precedente. Più che d'un sussidio di disoccupazione, si tratta pertanto d'un bonus a favore di chi abbia lavorato ma non oltre certi

limiti, per cui ne vengono ad usufruire, spesso su base stabile nel tempo, soprattutto lavoratori precari e stagionali¹⁴. Questa modalità di utilizzo, assieme alla crescita di peso del lavoro a termine in generale, spiega tra l'altro il trend nettamente crescente dei trattamenti della specie, che sono giunti a superare, nel numero dei beneficiari e nella spesa connessa, quelli con requisiti pieni¹⁵.

Tav. 5 – Beneficiari di interventi di sostegno al reddito per area geografica e composizione per età e sesso – anno 1999

	Indennità ordinaria non agricola		Indennità agricola (ordinaria e speciale)	Indennità nel settore edile (ordinaria e speciale)	Indennità di mobilità	Cassa Integrazione Guadagni (a)		
	req. pieni	rep. ridotti				Straord.	Ordinaria	di cui edilizia
Nord Ovest	45.816	48.012	9.956	3.763	23.342	3.237	34.624	3.500
Nord Est	60.107	76.840	45.258	2.037	8.473	1.389	12.503	4.814
Centro	42.647	65.008	30.763	4.083	16.461	3.154	15.518	2.885
Centro Nord	148.570	189.860	85.977	9.883	48.276	7.780	62.645	11.199
Mezzogiorno	75.506	146.679	496.336	36.901	40.847	12.345	33.509	5.671
Italia	224.076	336.539	582.313	46.784	59.123	20.125	96.155	16.870
% Maschi	42,8	38,0	47,9	98,0	63,1	72,1	n.d	n.d
% <25 anni	6,5	8,0	7,1	2,8	1,4	2,5	n.d	n.d
% >45 anni	21,7	17,4	36,1	36,2	72,1	43,0	n.d	n.d

(a) occupati equivalenti alle ore complessivamente integrate; i valori percentuali per sesso ed età fanno riferimento ai soli trattamenti direttamente versati dall'INPS

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro su dati INPS

3.2. Incentivi all'occupazione

Gli schemi di incentivazione dell'occupazione, ai quali per vicinanza dei caratteri sostanziali è possibile assimilare anche i cd. contratti a causa mista (apprendistato e contratti di formazione e lavoro), coprono circa i due terzi della spesa totale per politiche attive del lavoro. Complessivamente si è trattato, nel 1999, l'ultimo anno per cui è disponibile un consuntivo dettagliato, di 9.763 mld. di lire, pari allo 0,5% del PIL. Considerando gli stanziamenti di bilancio previsti per il 2001 la spesa totale sarebbe di 10.452 mld. (Tav. 5)¹⁶.

14. Per quanto concerne il risultato relativo al 2001 è da ricordare che la spesa per trattamenti ridotti potrebbe essere contenuta dal fatto che l'innalzamento dei trattamenti ordinari definito di recente dal legislatore (dal 30 al 40% della precedente retribuzione) non è stato applicato anche ai trattamenti con squisiti ridotti.

15. Per maggiori ragguagli si rimanda al *Rapporto di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, no. 1-2001.

Tra i soggetti interessati da incentivi vi è una netta predominanza dei più giovani, in particolar modo nel Centro-Nord, in cui è maggiormente diffuso l'apprendistato; nel Mezzogiorno ad essere più coperta è invece la classe di età mediana (25-44), per la maggiore diffusione di strumenti diretti ai disoccupati di lunga durata. Le donne sono rappresentate in proporzione alla percentuale di occupati, anche se nel Centro-Nord tendono ad essere i beneficiari privilegiati degli incentivi propriamente detti.

Per quanto attiene all'area territoriale, gli strumenti che non siano specificamente diretti al Mezzogiorno, sono fortemente concentrati nel Centro-Nord (per oltre il 70%). Ciò è dovuto alla netta prevalenza, sotto il profilo numerico, dei contratti a causa mista sugli incentivi per il reimpiego dei disoccupati.

La modalità prevalente con cui vengono posti in essere gli incentivi è di carattere automatico. Il prevalere degli incentivi automatici non è privo di vantaggi: infatti, si riducono i costi amministrativi, i rischi di decisioni arbitrarie e le conseguenti distorsioni. Entro certi limiti, non necessariamente implica una perdita di selettività delle politiche. Nella quasi totalità dei casi vi è, in effetti, l'identificazione di gruppi *target* (giovani, disoccupati di lunga durata, residenti nelle aree depresse). A seguito dell'opposizione comunitaria ad incentivi differenziati su base geografica, il focus territoriale degli interventi si è peraltro progressivamente ridotto. All'interno di ciascuna categoria mancano i riferimenti alle situazioni specifiche dei potenziali beneficiari, ivi inclusa la loro situazione reddituale (con la sola eccezione dello sgravio capitaro per il Mezzogiorno, destinato a venir meno alla fine dell'anno in corso). Infine, le politiche di incentivazione all'occupazione sono, nella quasi totalità, costruite senza differenziare tra i sessi (se si esclude la legge per l'imprenditorialità femminile e le azioni positive ex legge 125/91).

16. Su tale evoluzione ha influito, da un lato, la normativa nazionale – la cd. legge Treu (L. 196/1997), che ha ampliato l'area di copertura dell'apprendistato in termini di fasce d'età (oggi si va dai 16 ai 24 anni, con possibilità di ulteriore innalzamento nelle aree depresse ed in caso di soggetti con invalidità) ed indicato nell'apprendistato una delle tre forme di assolvimento del cd obbligo formativo nella fascia d'età tra i 15 ed i 18 anni (cfr. oltre). Dall'altro la contestazione comunitaria (con successiva condanna dello Stato italiano) della legittimità della differenziazione degli sgravi previsti dai CFL in relazione all'area geografica, alla tipologia di azienda ed al settore produttivo.

Tuttavia, l'intersecarsi di vari strumenti porta ad un grado di copertura di taluni gruppi di popolazione quasi totalitario, il che può determinare una riduzione della selettività effettiva degli interventi: è questo il caso dei giovani, la cui inclusione universale nella popolazione *target* non sempre è giustificata dalla situazione del mercato del lavoro, in particolare in molte regioni del Centro-Nord. La stessa riduzione dei costi amministrativi non sempre si realizza, essendo le norme d'incentivazione comunque spesso complicate, difficili da interpretare e richiedenti un certo ammontare di *paper-work*.

Gli incentivi all'occupazione sono attuati in larga parte con lo strumento dello sgravio contributivo in misura proporzionale alla retribuzione del lavoratore assunto. Peraltro, un trend recente è il crescente ricorso, a partire dal 1998, al credito di imposta in cifra fissa a favore dell'impresa che operi nuove assunzioni (questa è la modalità prevista dall'art. 7 della legge finanziaria per l'anno in corso (L.388/2000) e già prima dalla L. 449/97 e 448/98).

Un esame dell'andamento dei singoli interventi sottolinea come, relativamente ai contratti a causa mista si delineano due opposte tendenze: la crescita dell'apprendistato e il decremento dei contratti di formazione-lavoro (cfl)¹⁷. Appare opportuno ricordare che, in quanto strumento di socializzazione al lavoro dei più giovani, i contratti a causa mista hanno avuto un importante ruolo nel ridurre le difficoltà nella transizione dalla scuola al lavoro. Da questo punto di vista, peraltro, un elemento particolarmente apprezzato dalle imprese è stato fornito dalla natura a termine del rapporto di lavoro che si veniva ad instaurare. Gli aspetti di socializzazione al lavoro, più che quelli di formazione "in aula" – ben poco diffusi sia perché meno rientranti nelle convenienze immediate delle imprese e dei lavoratori, sia per via della struttura dell'offerta formativa, in genere poco orientata a rispondere alle esi-

17. In base alla rilevazione ISTAT sulle forze lavoro dell'aprile 2000, si può stimare che solo il 5,4% dei giovani tra 15 e 24 anni impegnati in contratti a causa mista avessero partecipato ad attività formative vere e proprie nelle 4 settimane precedenti l'indagine (cfr. *Rapporto di monitoraggio no. 1-2000*). Tra le diverse difficoltà insite nella previsione dell'apprendistato come cursus formativo in senso proprio, il Rapporto di monitoraggio no. 2-2000 evidenziava, a partire dall'esperienza specifica del Veneto, la durata spesso assai breve dei singoli rapporti di lavoro posti in essere, molti dei quali interessano del resto studenti che nella pausa estiva lavorano come apprendisti ma che rientreranno a breve nell'iter formativo della scuola superiore (o dell'università).

genze della domanda¹⁸ – sono stati rilevanti. Il rischio insito nell'incentivazione indiscriminata dei contratti a causa mista è peraltro nel possibile spiazzamento dell'occupazione a tempo indeterminato dei soggetti meno giovani e, tenuto conto dello scarso contenuto formativo in senso proprio di tali contratti, degli investimenti in capitale umano da parte dei più giovani.

Quanto agli incentivi all'occupazione in senso proprio, gli strumenti oggi in vigore sono costituiti in massima parte da incentivi all'assunzione a tempo indeterminato di soggetti beneficiari di trattamenti passivi o disoccupati di lunga durata, e alla stabilizzazione di posti di lavoro a termine. Gli incentivi alla stabilizzazione di posti di lavoro a termine riguardano tanto il caso della trasformazione a tempo indeterminato di soggetti provenienti dalle liste di mobilità, ed in precedenza assunti a tempo determinato, quanto quello di soggetti in precedenza operanti con contratti a causa mista. Peraltro, nonostante molti contratti a tempo determinato di per sé conducano a rapporti più stabili, le trasformazioni incentivate dei contratti a causa mista sono però rimaste quantitativamente contenute. Specie nelle regioni in cui il mercato è più vivace, molti contratti a causa mista vengono interrotti dallo stesso lavoratore, che trova di meglio o che inframmetta esperienze lavorative e frequenza scolastica, prima della durata massima teorica, momento in cui le agevolazioni collegate alla trasformazione apportano all'impresa il massimo vantaggio.

Un maggiore ricorso agli incentivi alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro è plausibile possa discendere dal credito d'imposta di cui alla legge finanziaria per l'anno in corso (la legge 388/2000), che ha natura per certi versi complementare rispetto al ricorso al lavoro a termine (ivi inclusi i contratti a causa mista) dei più giovani: lo strumento è infatti rivolto ai soggetti di età non inferiore ai 25 anni non occupati a tempo indeterminato nei 24 mesi precedenti, ivi inclusi quindi quelli che in precedenza abbiano lavorato con contratti a causa mista o con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Tale misura si differenzia in effetti dal credito d'imposta di cui alla L. 449/97 tanto per la

18. Gran parte delle misure ora citate si applicano (in proporzione) anche alle nuove assunzioni a tempo parziale. A queste è esplicitamente diretto lo strumento previsto dal decreto legislativo 61 del 2000, che però è stato utilizzato in maniera estremamente limitata.

minore selettività della platea di potenziali beneficiari e per l'esclusivo riferimento all'instaurazione di rapporti a tempo indeterminato (lo strumento precedente consentiva anche l'instaurazione di rapporti a termine, pur se di durata oltre i 36 mesi ma era rivolto solo a iscritti al collocamento e soggetti in CIGs o mobilità) quanto per la copertura dell'intero territorio nazionale (pur se con una maggiorazione, nei limiti del cd. *de minimis*, per le aree depresse; cfr. Rapporto di monitoraggio no.1-2001, scheda 8)¹⁹.

Fuoriesce dallo schema d'incentivazione al margine, per le nuove assunzioni, unicamente lo sgravio capitarario previsto nel Mezzogiorno in relazione allo *stock* di lavoratori a basso reddito occupati alla data del 1 dicembre 1997²⁰, la cui vigenza è tuttavia destinata a cessare al termine dell'anno in corso.

In questo quadro, permane l'assenza di interventi strutturali che favoriscano la domanda e l'offerta di lavoro dei soggetti a più basso reddito, quali quelli introdotti in diversi altri paesi industriali (si veda ad esempio l'*Earned Income Tax Credit* degli Stati Uniti).

3.3. Incontro domanda- offerta

L'efficace funzionamento del mercato del lavoro risulta ostacolato da un inefficiente incontro tra domanda e offerta. Tale inefficienza è chiaramente evidenziata anche dal forte divario territoriale che caratterizza il mercato del lavoro in Italia. Le difficoltà, che continuano ad incontrare le aree settentrionali del Paese nel reclutamento di manodopera (qualificata e non), sono segnalate quotidianamente dai più diversi indicatori qualitativi e quantitativi. Peraltro, esse possono anche originare pericolose tensioni salariali e favorire il diffondersi di fenomeni devianti quali il sommerso e l'immigrazione clandestina. Nonostante alcuni forti segnali di ripresa della mobilità territoriale, ancora limitati appaiono i movimenti di coloro che sono in cerca di lavoro, osta-

19. Il contributo spetta tuttavia, fermo restando il requisito retributivo, anche per i lavoratori assunti successivamente al 1 dicembre 1997 a seguito di turn-over ed escludendo i casi di licenziamento effettuati nei dodici mesi precedenti all'assunzione.

20. Sull'entità i entrambi i fattori si veda il *Rapporto di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulle politiche del lavoro no. 1-2001, scheda 1*.

colati da una struttura eccessivamente rigida delle retribuzioni e da elevati costi indiretti (abitazione, trasporti).

Pertanto, il Governo, chiede alle istituzioni locali e alle parti sociali se non si convenga che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in Italia sia oggi ostacolato da una serie di impedimenti normativi e dall'assenza di un adeguato sistema informativo basato su standard accettativi che favoriscono un rapido incontro tra i fabbisogni, i servizi, le soluzioni contrattuali. Allo stato permane nei fatti il monopolio pubblico, per le alte barriere all'accesso imposte ai soggetti privati, in un contesto –non a caso- di abusivismo diffuso

Anzitutto va osservato che la diffusione delle informazioni deve avvenire in un vero e proprio mercato, con una domanda e un'offerta che si confrontano e che determinano un prezzo di scambio. Questo mercato però è del tutto particolare e richiede una certa dose di regolazione e di presenza pubblica. Si pone la necessità di avere regole di accreditamento delle strutture autorizzate a svolgere questa attività, ma le regole non devono essere tali da precludere che anche in questo particolare mercato valgano i principi generali della concorrenza. Questo è quanto insegna anche l'esperienza degli altri paesi più sviluppati.

Non vi è parimenti dubbio che vada potenziata la presenza pubblica. Purtroppo, nel decentramento delle competenze dallo Stato alle Regioni, molti dei vecchi uffici di collocamento si trovano in condizioni di funzionamento anche peggiori di quelle in cui si trovavano prima della riforma. E questo succede proprio in quelle regioni, quelle meridionali, in cui ci sarebbe maggior bisogno di politiche del lavoro dirette ad aiutare e a potenziare l'offerta di lavoro al fine di renderla più "appetibile" nei confronti della domanda. Questa situazione di grave arretramento, documentata nelle periodiche analisi di monitoraggio condotte dall'ISFOL, richiede una precisa azione di recupero e di sostegno. Non è un caso che la stessa Unione Europea sia convinta che questo rappresenta uno dei principali problemi della nostra situazione occupazionale e ci stimoli a condurre una azione di sostegno nei confronti delle amministrazioni delle Regioni in cui le carenze sono più gravi.

Peraltro, anche prima della recente riforma, i nostri uffici di collocamento incidevano ben poco sull'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro. Spesso a causa di tutti i passaggi burocratici necessari per procedere ad assunzioni di nuovi lavoratori, il servizio pubblico ha consolidato presso le imprese una cattiva immagine di se stesso, tale per cui ben pochi disoccupati hanno effettivamente trovato lavoro con l'aiuto del servizio. Le indagini disponibili indicano che solo il 4% di chi trova lavoro, lo deve a questo servizio. Con questa bassissima percentuale non si può certo pretendere di incidere molto sui segmenti più deboli dell'offerta. Una presenza efficace nel settore dell'intermediazione, nonostante gli impedimenti e le difficoltà frapposti, è stata, di fatto, fornita solo dalle agenzie interinali.

Grave è la mancanza di un adeguato sistema informativo che operi come una borsa continua del lavoro. 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). Tuttavia, allo stato attuale gli obiettivi non sono stati conseguiti 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. Ad una impostazione centralista, le Regioni hanno spesso contrapposto un modello autonomista che, nei casi estremi, nega l'esigenza di avere standard comuni (tecnologie compatibili, base dati d'interesse comune, dizionari terminologici, protocolli di comunicazione).

Rilevanti sono inoltre gli impedimenti di carattere normativo. Anzitutto, possono pesare i requisiti di capitalizzazione e le barriere tra le attività di intermediazione. Infatti, la normativa sulle agenzie di lavoro interinale, di collocamento, di selezione prevede il regime di esclusiva nei diversi ambiti di attività. È una normativa barocca che paralizza non solo l'attività economica delle agenzie di intermediazione ma, soprattutto, i lavoratori e le imprese che vedono ridimensionato il livello di potenziale offerta del servizio. In secondo luogo, il trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta è sottoposto a sistemi autoriz-

zativi e vincoli che vanno ben oltre la necessità di validare economicamente le Agenzie di intermediazione, di organizzare le necessarie statistiche e di rispettare la *privacy*. Quest'ultimo aspetto, peraltro, è insito nell'autorizzazione all'utilizzo dei dati prestata dai lavoratori per finalità commerciali. L'obbligo di inserire in banca dati entro 5 giorni i *curricula* dei lavoratori che cercano lavoro tramite agenzia appare eccessivo e disincentivante. Non è, poi, certamente giustificato impedire alle imprese ed ai lavoratori di interagire direttamente nella rete delle informazioni. Questa è una delle ragioni principali che impediscono l'adozione di un sistema Internet, aperto e accessibile a tutti, con un sistema autorizzativo limitato a rendere affidabile l'attività degli intermediari, a garantire moralità e gratuità per i lavoratori, nonché l'assolvimento delle funzioni statistiche.

Tav. 6 – Individui che hanno ricevuto offerte di lavoro e consulenza dal servizio pubblico per l'impiego e da soggetti privati nel 2000 (soggetti tra 15 e 64 anni di età, in migliaia)

Tipologie di offerta	Centro Nord				Mezzogiorno				Italia			
	Iscritti SPI		Non iscritti SPI		Iscritti SPI		Non iscritti SPI		Iscritti SPI		Non iscritti SPI	
	1 sem.	2 sem.	1 sem.	2 sem.	1 sem.	2 sem.	1 sem.	2 sem.	1 sem.	2 sem.	1 sem.	2 sem.
Partecipazione a corsi di formazione professionale regionali	20	10	53	24	17	11	7	5	37	21	60	29
Progetti finanziati dallo Stato	13	9	18	15	30	17	7	4	43	25	25	19
Offerte di lavoro dai SPI	44	36	-	-	21	18	-	-	65	53	-	-
Consulenza nella ricerca di lavoro + fornita dai SPI	10	10	-	-	21	10	-	-	31	20	-	-
Offerte da privati o agenzie private	105	90	354	313	38	34	27	18	143	124	381	330
Totale individui con almeno un'offerta	181	148	417	348	125	86	40	28	306	234	457	376

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, indagine sulle forze di lavoro (cfr. Rapporto di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulle politiche del lavoro, no. 1-2001).

3.4. Formazione

Occorre prendere atto che il sistema formativo esistente è inadeguato rispetto alle esigenze delle imprese e del mercato del lavoro, come è riconosciuto dalla stessa Unione Europea, la quale riserva in genere un giudizio alquanto negativo delle nostre politiche attive del lavoro, in occasione dei Piani Nazionali per l'Occupazione, soprattutto per quanto concerne la formazione permanente. Non si tratta certo di un problema di scarsità di risorse ma

di governo, finalità e allocazione delle stesse. Nonostante un processo di trasformazione in atto, soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord, centrato sulla definizione di obiettivi di *policy* e sulla conseguente allocazione delle risorse finanziarie su base d'asta, è ancora presente un contesto in cui l'offerta formativa, pubblica e convenzionata, tende a condizionare la domanda e la qualità del servizio erogato.

In quest'ambito occorre rendere effettivo l'impegno, richiesti ancora una volta dalle autorità comunitarie, di costruire una società della conoscenza che si fondi su un sistema formativo che accompagni il lavoratore durante tutto l'arco della vita.

Il passaggio fra scuola e lavoro penalizza i nostri giovani. I lunghi tempi di attesa dimostrano come quello della scuola e quello del lavoro siano due mondi distanti, che quasi si ignorano. I tirocini, su cui i precedenti governi facevano molto affidamento, riguardano meno del 5% dei giovani. Lo stesso istituto dell'apprendistato, sia pure oggetto di una importante riforma, è ben lontano dallo svolgere il ruolo che in altri Paesi svolge invece con grande successo.

Ma è tutto il sistema della formazione e dell'addestramento professionale a soffrire di carenze di vario tipo. L'obiettivo di integrare le varie fasi in cui si sviluppa il processo di apprendimento, quella della formazione scolastica, quella della qualificazione professionale e quella dell'attività lavorativa, è stato proclamato come un obiettivo fondamentale da tutta la nuova legislazione; di fatto questa integrazione è ancora ben lontana dall'essere realizzata.

Il problema di una maggior integrazione tra formazione e lavoro non riguarda solo i giovani, ma tutti i lavoratori occupati. In un'economia che richiede continui adattamenti delle conoscenze, la formazione continua riveste un ruolo di primo piano. Non si tratta solo di aumentare la produttività dei lavoratori sui posti di lavoro occupati, bensì di potenziare il loro capitale umano in generale, al fine di renderli più "forti" nel mercato del lavoro e di aumentare la mobilità, di cui il nostro paese ha assolutamente bisogno. Proprio perché ogni forma di formazione professionale contiene elementi di capitale umano di tipo generale e quindi tra-

sferibile da parte del lavoratore, da un'impresa ad un'altra, non sempre le imprese sono disposte ad effettuare gli investimenti che sarebbe invece utile fare, proprio per il timore di fare un investimento che sarebbe sfruttato da altri.

Il mercato della formazione continua è imperfetto, produce esternalità e non sempre i lavoratori e le imprese sono sufficientemente lungimiranti (o hanno le risorse necessarie) per investire nella loro formazione. Per questo il mercato deve essere aiutato, attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche che alzino il livello di investimento; la formazione è importante quanto l'innovazione come fattore di crescita economica.

**PARTE SECONDA.
LE PROPOSTE
PROMUOVERE UNA SOCIETÀ ATTIVA
ED UN LAVORO DI QUALITÀ**

I. REGOLE E STRUMENTI

I.1. Europa e Federalismo

I.1.1. “Coordinamento aperto” per l’occupazione

Primario obiettivo del Governo è la promozione di azioni funzionali al rapido innalzamento del tasso di occupazione, in modo tale da conseguire gli obiettivi - quantitativi ma anche qualitativi – indicati dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 e da quello di Stoccolma di quest’anno.

Il Governo italiano intende far proprio l’obiettivo dell’Unione Europea di realizzare una condizione di piena occupazione (e di piena occupabilità, quindi mettendo tutti in condizione di trovare un lavoro) con una particolare attenzione alla qualità del lavoro. Per questo motivo nel documento integrativo del Piano nazionale per l’occupazione 2001 inviato alle autorità comunitarie dopo l’insediamento di questo Governo sono stati esplicitamente indicati *target* quantitativi, coerenti con le azioni di politica economia finora previste.

Occorre, infatti, ricordare che le politiche del lavoro devono essere condotte coerentemente con la Strategia Europea sull’Occupazione, prevista dal Trattato di Amsterdam e varata dal Consiglio Europeo straordinario sull’occupazione di Lussemburgo (novembre 1997). In considerazione dell’eccezionale rilevanza del tema occupazione, il Consiglio deliberò un’applicazione anticipata di questa parte del Trattato, ancor prima della ratifica dei Parlamenti (ovvero in sede referendaria) degli Stati membri. Dopo alcuni anni di sperimentazione il “processo di Lussemburgo” si è affermato come il primo convincente esempio di applicazione della metodologia del “coordinamento aperto”, esteso successivamente dalla politica per l’occupazione a quella per la protezione sociale e, ancor più recentemente, al tema dell’immigrazione extracomunitaria. L’attendibilità di questo processo si è consolidata nel corso di questi anni ed occorre pertanto assumere

con grande attenzione le ‘Raccomandazioni’ che nell’annuale Rapporto congiunto del Consiglio e della Commissione vengono indirizzate dall’Unione Europea.

Occorre prestare maggiore attenzione a questo processo di “coordinamento aperto”, poiché esso non riguarda soltanto i Governi, pur responsabili in rappresentanza degli Stati membri. I diversi soggetti istituzionali territoriali (Regioni ed enti locali) e le stesse parti sociali devono contribuire in modo più efficace alla realizzazione delle “linee guida” sull’occupazione che ogni anno vengono concordate in sede comunitaria e quindi diventano vincolanti. Il Governo italiano condivide pienamente a tale proposito le proposte della Commissione europea inserite nel Libro Bianco *European Governance: A White Paper* (25 luglio 2001, COM(2001) 428) favorevole ad un’ulteriore estensione di questa innovativa metodologia regolatoria.

Il Governo richiama le Regioni e gli enti locali a dare seguito alle indicazioni comunitarie che a loro volta prevedono - oltre al Piano Nazionale di Azione per l’Occupazione (*National Action Plan for Employment, NAP*) che coinvolge la responsabilità del Governo - **la predisposizione di Piani regionali di Azione per l’Occupazione** (*Regional Action Plan for Employment, RAP*), davvero essenziali anche per la programmazione dell’uso dei fondi strutturali, ed anche di Piani locali (*Local Action Plan for Employment, LAP*), sempre in attuazione delle “linee guida” comunitarie. **Se ed in quanto Regioni ed enti locali matureranno tale orientamento, sarà possibile il loro concorso non episodico ma organico alla predisposizione del NAP.**

Anche le parti sociali sono invitate a concorrere all’attuazione di questo esercizio di coordinamento comunitario, tenuto conto del fatto che sono numerose le “linee guida” (ad esempio in tema di adattabilità) che assegnano loro precise responsabilità nel predisporre un assetto regolatorio su base negoziale. Ed in ogni caso ad esse si chiede di operare in funzione maggiormente propositiva, unitariamente o singolarmente, ben oltre la semplice informazione con richiesta di osservazioni che ha caratterizzato la preparazione dei Piani Nazionali per l’occupazione negli anni passati. È opportuno invece che questo esercizio annuale - di progettazione di misure future ma anche di verifica

e monitoraggio dell'attuazione di quelle già in essere – divenga un momento di confronto fra parti sociali ed il Governo (e, al rispettivo livello, le Regioni e gli enti locali) per realizzare un più maturo sistema di partenariato istituzionale e sociale.

1.1.2. Buone pratiche in Europa

Non sembra possibile mantenere inalterato un assetto regolatorio dei rapporti e dei mercati del lavoro che, sotto più profili, non appare in linea con le indicazioni comunitarie e le migliori prassi derivanti dall'esperienza comparata. Gli interventi comunitari regolano il nuovo mercato domestico ed il sistema italiano deve adeguarsi, dotandosi di un assetto istituzionale in qualche modo comparabile con quelli esistenti in altri Stati membri, in quanto altrimenti si registrerebbero effetti distorsivi sul piano della concorrenza. L'equivalenza degli assetti regolatori in materia di rapporti e mercati del lavoro assume una funzione strategica per governare la tendenza alla delocalizzazione, effetto certo non trascurabile della globalizzazione dell'economia.

Non si tratta di realizzare un'uniformità regolatoria su scala transnazionale che, soprattutto dopo il Trattato di Nizza, non è più negli obiettivi dell'ordinamento comunitario che esclude ormai interventi di armonizzazione nell'area della politica sociale. Occorre piuttosto ragionare in una logica di *benchmarking*, cioè valutando di volta in volta il contesto di altri Stati membri dell'Unione Europea, ma anche esperienze extracomunitarie di Paesi che con noi competono su scala globale come gli Stati Uniti e il Giappone. Si tratta di individuare le *buone pratiche* affermatesi nei diversi contesti nazionali od anche regionali, approfondendone le potenzialità ed i fattori di successo, per riflettere in termini di possibile trasposizione in altri contesti. È questa una metodologia che costituisce parte integrante del 'metodo aperto di coordinamento', utilizzato in sede comunitaria nell'ambito del 'processo di Lussemburgo'.

L'ordinamento italiano del lavoro si è sviluppato per regolare un mercato nazionale, un sistema economico non globalizzato. È quindi evidentemente inadeguato a svolgere una funzione in un contesto in cui il mercato è ormai divenuto transnazionale, comunitario ed internazionale. L'adeguamento del quadro normativo

nazionale rispetto alle indicazioni comunitarie e all'esperienza comparata diventa, dunque, un fattore essenziale nel gioco competitivo dei soggetti economici che al rispetto di questo sistema di regole sono tenuti.

1.1.3. Lavoro e federalismo

Il dialogo fra diritto comunitario ed ordinamento interno può agire da catalizzatore nel senso di una riforma dell'assetto istituzionale interno preposto alla regolazione del mercato e dei rapporti di lavoro, con particolare attenzione ad una re-distribuzione delle competenze attraverso i vari livelli istituzionali. Una conseguenza che del resto potrà derivare anche dall'applicazione del nuovo art. 117 della Costituzione, così come emendato dalla recente riforma costituzionale, che assegna alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro", "professioni", nonché "previdenza complementare e integrativa".

L'intera disciplina del lavoro dipendente ed autonomo, unitamente ai profili previdenziali che non ricadono nell'ambito del sistema pubblicistico, in questa ipotesi verrebbe dunque attribuita alle Regioni alle quali, come ancora recita lo stesso art. 117, spetta "la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Si tratta di un progetto assai innovativo che impegna lo Stato a definire tali "principi fondamentali", tenendo conto, sempre a mente del medesimo disposto costituzionale, che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Non sembrano del resto esservi dubbi di sorta circa la portata di queste disposizioni. La potestà legislativa concorrente delle Regioni riguarda non soltanto il mercato del lavoro, in una logica di ulteriore rafforzamento del decentramento amministrativo in atto, bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro, quindi l'intero ordinamento del lavoro.

Il nuovo art. 120 della Costituzione, chiarisce ancora che non solo "la Regione non può ... limitare l'esercizio del diritto al

lavoro in qualunque parte del territorio nazionale” ma aggiunge anche che “il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni ... nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria ... ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Spetterà quindi alla legislazione ordinaria precisare “le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

Dunque il nuovo assetto costituzionale attribuisce nuove funzioni alle Regioni, senza tuttavia delineare compiutamente un modello federalista, ciò che anzitutto presupporrebbe una rappresentanza a livello nazionale delle stesse Regioni. Resta il fatto che il riconoscimento della potestà legislativa concorrente alle Regioni in materia di mercato e rapporti di lavoro costituisce un elemento che occorre pienamente valorizzare, respingendo interpretazioni riduttive che la limiterebbero ad una funzione meramente implementativa delle politiche nazionali. Sarà il principio di sussidiarietà (nel superamento del criterio di competenza, transitando dalla logica di garanzia a quella di funzionalità) a guidare un processo di riassetto istituzionale dell’impianto regolatorio, così come è avvenuto e sta tuttora avvenendo nel dialogo fra diritto comunitario e diritto nazionale.

Sarà così possibile realizzare differenziazioni regionali che colgano le diversità dei mercati del lavoro locali, superando una stratificazione dell’ordinamento giuridico inadeguata rispetto ai mutamenti intervenuti nell’organizzazione del lavoro. Un’occasione di modernizzazione che non può essere persa, pure perseguendo, nel contempo, la realizzazione di un più compiuto disegno federalista di carattere generale.

1.1.4. Coesione sociale

La valorizzazione della potestà legislativa regionale non deve essere compromessa drammatizzando il rischio di un’autonomia intesa come disgregazione sociale. È, infatti, l’ordinamento comunitario che in materia economica e sociale provvede a fissare i principi fondamentali che devono ispirare il legislatore regio-

nale. Pur essendo auspicabile una larga intesa con riferimento alla normativa cornice di carattere nazionale, così da salvaguardare il principio di uguaglianza senza peraltro cedere alla logica centralistica di una uniformità assoluta di trattamento, conviene indicare nella “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea”, proclamata solennemente in occasione del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, il punto di riferimento, certo non esclusivo ma altamente significativo, per esercitare la potestà legislativa interna. È utile richiamare in proposito alcuni disposti che più direttamente si riferiscono alla tutela e sicurezza del lavoro:

proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 5);
 protezione dei dati di carattere personale (art. 8);
 libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 10);
 libertà di espressione e di informazione (art. 11);
 libertà di riunione e di associazione (art. 12);
 libertà professionale e diritto di lavorare (art. 15);
 non discriminazione (art. 21);
 parità tra uomini e donne (art. 23);
 diritti degli anziani (art. 25);
 inserimento dei disabili (art. 26);
 diritto dei lavoratori all’informazione
 e alla consultazione nell’ambito dell’impresa (art. 27);
 diritto di negoziazione e di azioni collettive (art. 28);
 diritto di accesso ai servizi di collocamento (art. 29);
 tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30);
 condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31);
 divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani
 sul luogo di lavoro (art. 32);
 vita familiare e vita professionale (art. 33); sicurezza
 sociale e assistenza sociale (art. 34);
 protezione della salute (art. 35).

Su queste materie, individuate nella “Carta” di Nizza, e, più in generale, sulle tematiche oggetto di intervento comunitario, per mezzo di direttive anche di recepimento di intese fra gli attori sociali, **appare opportuno che il legislatore nazionale intervenga con una normativa-cornice** che assicuri un sufficiente grado di tutela minima. Si tratta di adempimenti di obblighi traspositivi che coinvolgono la responsabilità diretta dello Stato ed in ogni caso vengono toccati diritti fondamentali che reclamano

una regolazione nazionale. **Sarebbe oltremodo auspicabile che sul punto si esprimessero le stesse parti sociali**, oltre che le Regioni, in modo che si apra un fruttuoso confronto sulle caratteristiche e quindi sulla portata della legislazione quadro in materia di lavoro.

L'imperativo di salvaguardare sempre e comunque i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 Cost.) implica uno sforzo progettuale che comporterà necessariamente la rivisitazione di tutti gli istituti che compongono attualmente la legislazione nazionale in materia di mercati e rapporti di lavoro.

Il Governo auspica che su questo argomento, - così innovativo dal punto di vista istituzionale ed altrettanto complesso sul piano dei valori coinvolti e delle tecniche regolatorie utilizzabili - si possano acquisire importanti e significativi contributi di tutti gli interlocutori istituzionali e sociali destinatari del presente Libro Bianco.

I.2. Dialogo sociale

Gli anni novanta sono stati gli anni della concertazione sociale. Le necessità di conseguire importanti obiettivi a livello comunitario favorì l'opzione concertativa. Imperativa era l'esigenza di rafforzare il coordinamento nel governo delle dinamiche nominali dei redditi per evitare derive inflazionistiche. Inoltre, l'intervento sui saldi netti del bilancio pubblico andava fatto rapidamente ed in un clima di consenso sociale, onde evitare tensioni e ricadute inflazionistiche. Va del resto sottolineato come molti dei paesi, anche al di fuori del tradizionale novero di paesi cosiddetti corporativismi, che all'inizio del decennio riscontravano problemi di convergenza rispetto ai criteri di Maastricht, hanno optato per l'uso della concertazione sociale.

Tuttavia, nei fatti, la concertazione ha svolto compiti di governo ben di là degli obiettivi di sviluppare un corretto rapporto tra le parti. Il processo avviato nel 1992 dal I° Governo Amato è stato progressivamente snaturato e portato a ribaltare la logica cultura-

le che l'aveva innestato. Quando, da parte dei diversi governi che si sono succeduti, vi è stato un uso eccessivo della concertazione, intesa come sede consultiva e di legittimazione politica in merito ad iniziative che, in linea di principio, erano spesso di esclusiva competenza del Governo si è determinato un uso distorto e viziato della concertazione stessa. Rispetto ad alcune esperienze generalmente ritenute positive, in particolare il caso olandese, è peraltro da rilevare come il potere d'iniziativa - di fissazione dell'agenda e delle principali linee di azione- da parte dei governi sia stato, in Italia, piuttosto limitato, in buona parte a causa dell'accentuata debolezza politica di quei governi.

È del tutto evidente l'impossibilità del modello concertativo degli anni novanta di affrontare la nuova dimensione dei problemi economici e sociali. La concertazione ha, infatti, mantenuto fermi nella politica economica due obiettivi fondamentali: il risanamento dei conti pubblici e l'ingresso dell'Italia nell'Euro. Intorno al ruolo della contrattazione nazionale centralizzata e dell'inflazione programmata si è sviluppato lo scambio fondamentale tra governo e parti sociali. La moderazione salariale e l'abbassamento dell'inflazione hanno consentito il risanamento dei conti pubblici sul versante degli interessi; la produttività del sistema è stata assorbita in gran parte dall'aumento della pressione fiscale, mentre è sostanzialmente rimasta inalterata la quota della spesa sociale sul PIL (con un aumento della spesa pensionistica ed un calo di quella sanitaria). Difesa del salario reale e delle prestazioni sociali (con una compressione della dinamica) sono stati i vantaggi per i sindacati e per i lavoratori. La contrattazione salariale è stata negli anni novanta il riflesso delle esigenze macroeconomiche, rivelandosi irrilevante ai fini di una corretta allocazione dei fattori produttivi. La forbice tra salari contrattuali e quelli di fatto (in alto e in basso) si è aperta ulteriormente.

Tuttavia, raggiunti gli obiettivi dell'abbassamento dell'inflazione e dell'ingresso nell'Euro, i suoi limiti sono subito apparsi evidenti. Emerge con evidenza l'inadeguatezza di un sistema contrattuale centralizzato, il cui perno centrale è rappresentato da un indicatore economico (l'inflazione programmata) che svolge una funzione sociale (difesa del salario reale) ma è indifferente rispetto alle esigenze reali delle singole imprese. La moneta unica, ed il patto di stabilità, richiedono, invece, nel contempo una capacità di rendere

strutturali le riforme (mercato del lavoro, previdenza e *welfare*, fiscali e contributive) e di flessibilizzare l'utilizzo dei fattori produttivi e della loro remunerazione. Inoltre, la competitività del sistema Italia non è più mediata dalla politica monetaria.

Nel nuovo quadro macro-economico, l'espansione della base produttiva e dell'occupazione non può prescindere da una riduzione della pressione fiscale e contributiva nonché da corretta remunerazione dei fattori produttivi. Un eccesso di rigidità delle remunerazioni penalizza l'espansione occupazionale nelle aree a bassa produttività (ovvero favorisce la crescita del sommerso) e contribuisce alle distorsioni territoriali dello sviluppo. La concertazione ha in realtà sistematicamente rinviato la definizione di un nodo centrale delle relazioni industriali, quello della struttura della contrattazione. Nell'Unione Monetaria Europea, l'esigenza di riforma degli equilibri interni della contrattazione salariale fa premio su quella della moderazione salariale aggregata. Al tempo stesso un completamento organico delle riforme in tema di mercato del lavoro e del *welfare* non può prescindere dall'iniziativa e dalla capacità decisionale del Governo.

1.2.1. Il modello comunitario

In questa situazione le esigenze attuali dell'economia italiana inducono a sperimentare una pratica di "*partnership* per la competitività e l'occupazione", dove il confronto fra istituzioni e parti sociali assuma la valenza non di un obiettivo in sé, ma di uno strumento utile al conseguimento di obiettivi di volta in volta condizionali. Il passaggio dalla politica dei redditi ad una politica per la competitività impone l'adozione di una nuova metodologia di confronto, basata su accordi specifici, rigorosamente monitorati nella loro fase implementativa, restando meglio precisata la distinzione delle reciproche responsabilità tra Governo e parti sociali.

Il Governo ritiene che il modello del dialogo sociale, così come regolamentato e sperimentato a livello comunitario, costituisca il punto di riferimento più convincente per una rinnovata metodologia nei rapporti fra istituzioni e parti sociali anche a livello interno. In tal senso, appare del tutto condivisibile la "posizione comune" assunta il 16 luglio 2001 in Francia dalle parti sociali ed indirizzata a quel Governo. Il dialogo sociale non può soltanto rappresentare la soluzione del tutto prioritaria per la trasposizione di direttive comunitarie nell'ordi-

namento interno, bensì deve costituire anche il metodo per regolare la produzione di regole in tema di affari sociali, con particolare riguardo alla modernizzazione del mercato del lavoro.

Non soltanto a livello statale, ma anche delle Regioni, prima di assumere interventi legislativi o comunque di natura regolatoria in campo sociale e dell'occupazione, è necessario che le istituzioni consultino le parti sociali circa l'intenzione di intervenire su una certa materia che non comporti impegni di spesa pubblica, sollecitandone una reazione in termini di opportunità e modalità di realizzazione. Al termine di questa prima fase di consultazione, da contenere in tempi ragionevolmente brevi, qualora il Governo o la Regione intenda proseguire con l'iniziativa regolatoria dichiarata nella fase precedente, alle parti sociali dovrebbe essere offerta l'opportunità di negoziare sul tema che forma oggetto della iniziativa in questione, assegnando anche in questa occasione un termine ben determinato.

Solo in caso di rifiuto delle parti sociali di impegnarsi in un negoziato, ovvero nell'ipotesi di un esito infruttuoso del medesimo, l'iniziativa legislativa promanante dal Governo o dalla Regione potrà riprendere il suo corso. Nel caso in cui invece il negoziato si sarà concluso positivamente, dovrà prevedersi un impegno politico del Governo o della Regione alla traduzione legislativa dell'intesa stessa.

La stessa funzione del presente Libro Bianco si ispira alla metodologia comunitaria. Riconoscere il primato del dialogo sociale in funzione regolatoria nell'area sociale e dell'occupazione significa riconoscere alle parti sociali un ruolo assai impegnativo che comporta responsabilità quasi legislative. Del resto il Governo ritiene che se questa importante responsabilità è stata riconosciuta dall'ordinamento comunitario nei confronti di attori sociali caratterizzati da un'attività di pochi lustri, a maggior ragione essa possa essere richiesta ad organizzazioni che invece affondano le proprie radici in una storia talvolta secolare, caratterizzandosi per alti livelli di rappresentatività. Naturalmente l'adozione di tale metodologia, assai rispettosa delle reciproche competenze ed attribuzioni, senza alcuna confusione di ruoli, non può compromettere la rapidità del procedimento decisionale. In caso di disaccordo tra gli stessi attori sociali sarà necessario, uniformandosi

anche in questo senso all'esperienza francese, ricorrere alla regola della maggioranza, senza pretendere unanimismi che pregiudicherebbero il buon funzionamento dello stesso dialogo sociale.

Il Governo auspica di poter raccogliere su questa proposta commenti e valutazioni degli interlocutori istituzionali e sociali.

Quanto fin qui affermato non significa a giudizio del Governo escludere il raggiungimento di nuove intese di tipo triangolare, sia a livello nazionale, sia a quello regionale e territoriale. Del resto non solo in Italia ma in molti Paesi europei intese trilaterali sfociano con crescente intensità in patti sociali. Associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali in diversi contesti nazionali hanno stipulato accordi con le autorità governative in materia occupazionale, con ciò svolgendo una funzione in passato di esclusiva spettanza dei poteri pubblici.

Le "linee guida per l'occupazione" -varate nell'ambito del processo di Lussemburgo- attribuiscono alle parti sociali l'assunzione di crescenti responsabilità a riguardo. In proposito appare necessario indirizzare questa attività sul piano locale – anche tenendo conto dei nuovi poteri riconosciuti alle Regioni dalla recente riforma sul federalismo - al fine di cogliere le peculiarità del mercato del lavoro all'interno di ciascun contesto territoriale. Occorre quindi sottoporre a valutazione critica la stagione dei "patti nazionali", accogliendo una visione regionalista delle politiche del lavoro che coinvolga a questo livello le parti sociali. Tali intese definite su scala territoriale dovranno muoversi in un contesto dinamico, fatto di utili deroghe concordate nei confronti della legislazione e contrattazione a livello nazionale.

I.3. Tecniche regolatorie

I.3.1. Ordinamento comunitario e tecniche di trasposizione

Riflettendo sull'esperienza comunitaria e nella prospettiva di transitare verso un ordinamento federale, si evince la necessità di ripensare radicalmente lo stesso sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico del lavoro. Il ruolo della legislazione nazionale

dovrebbe essere limitato alla definizione dei diritti fondamentali della persona nel contesto lavorativo. Allorché si tratti di legislazione traspositiva di obblighi comunitari, il legislatore nazionale dovrà in futuro introdurre norme che soddisfino di per se stesse l'obbligo traspositivo, nel rispetto delle prerogative regionali di intervenire con atti di legislazione concorrente per rendere il dato normativo comunitario e nazionale più aderente alle caratteristiche dei mercati del lavoro locali. Del resto il nuovo ruolo legislativo affidato alle Regioni non potrà certo sollevare lo Stato dalla responsabilità primaria di fronte alle autorità comunitarie con riferimento allo stesso processo traspositivo.

Anche la legislazione nazionale di trasposizione diverrà sempre più una legislazione di principi, implementando la direttiva per quanto concerne le scelte fondamentali di adattamento all'ordinamento interno, lasciando tuttavia al legislatore regionale la possibilità di dispiegare pienamente l'esercizio della potestà legislativa concorrente mediante interventi di specificazione dei principi definiti nazionalmente.

Resta fermo, a giudizio del Governo, il primato del dialogo sociale nella trasposizione delle direttive comunitarie, in ossequio a quanto disposto dal Trattato dell'Unione Europea e soprattutto allorché le direttive stesse siano il risultato di questo esercizio condotto su scala comunitaria. Le parti sociali potranno in tale circostanza valutare forme appropriate per assicurare che il processo traspositivo tenga conto delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali, nel quadro del nuovo ordinamento federalista.

Il Governo si riconosce pienamente nel principio per cui l'attuazione delle direttive comunitarie non costituisce in nessun caso un valido motivo per giustificare una riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori nei settori da esse trattati. Resta tuttavia impregiudicato il diritto degli Stati membri e/o delle parti sociali di stabilire, alla luce dell'evolversi della situazione, disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali diverse rispetto a quelle vigenti al momento dell'adozione della presente direttiva, purché le prescrizioni minime previste da quest'ultima siano rispettate. Il significato di questa "clausola di non regressione" è da intendersi nel senso che non deve verificarsi

una regressione del livello generale di protezione dei lavoratori in seguito all'adozione della direttiva comunitaria, pur lasciando agli Stati membri la possibilità di adottare misure diverse dettate dalla loro politica socioeconomica, e questo nel rispetto dei requisiti minimi previsti dal legislatore comunitario. La pretesa che l'ordinamento giuridico debba restare in sostanza immodificabile contrasterebbe con la natura stessa del processo traspositivo che rappresenta esso stesso un momento di aggiornamento del quadro regolatorio rispetto all'insieme di disposizioni entrate in vigore a livello comunitario, nonché in relazione all'evolversi della sottostante realtà economica e sociale.

Il Governo italiano ritiene che occorra prestare molta attenzione alla qualità del processo traspositivo, evitando che si ricostituiscano gli elementi distorsivi della concorrenza che la direttiva stessa aveva inteso rimuovere. In questo senso la "clausola di non regressione" mantiene un suo valore del tutto indiscutibile, soprattutto nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea e l'integrazione con sistemi economici e sociali assai differenti da quelli degli attuali Stati membri. La stessa Commissione europea dovrebbe prestare maggiore attenzione alla qualità del processo traspositivo, non limitandosi a rilevare soltanto gli estremi per le procedure di infrazione. **Il Governo invita le parti sociali ad approfondire nel dialogo fra di loro questi profili dell'esercizio traspositivo, anche al fine di esaltarne le potenzialità di modernizzazione per assicurare tutele qualitativamente efficaci ai lavoratori italiani.**

1.3.2. Leggi e contratti

Il principio di sussidiarietà – già fondamentale nel rapporto fra ordinamento comunitario e nazionale, nonché a proposito del dialogo fra Stato e Regioni nel costituendo ordinamento federalista - **deve secondo il Governo applicarsi anche nel rapporto fra intervento pubblico e attività delle parti sociali.** Il legislatore (nazionale o regionale) dovrebbe intervenire solo dove le parti non abbiano sufficientemente svolto un ruolo regolatorio. In questo senso verrebbe esaltata appieno la funzione del contratto collettivo (nella sua prospettiva interaziendale) come strumento regolatore di una corretta competizione fra imprese sul piano sociale.

Nel contempo, occorre, però, riconoscere i profondi mutamenti intervenuti nell'organizzazione del lavoro, la crescente spinta verso una soggettività nel vissuto della propria condizione lavorativa e quindi rivalutare convenientemente il ruolo del contratto individuale. Tale valorizzazione 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. Il Governo chiede alle parti sociali se e a quali condizioni sia 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. In un contesto crescentemente individualizzato di rapporti e contratti di lavoro sono individualizzate anche le scelte dei prestatori: ciò che può essere migliorativo per l'uno, può risolversi in una condizione di peggior favore per l'altro.

È utile a tal proposito rifarsi all'esperienza comparata, anche al fine di dimostrare che la prospettiva delineata in alcun modo comporta un appannamento del ruolo della contrattazione collettiva, quanto semmai una sua diversa concezione. Nei Paesi Bassi si sta sperimentando in proposito un sistema di raccordo fra contratto collettivo e contratto individuale di lavoro definito "a scelta multipla", dove cioè il lavoratore può optare, d'intesa con il datore di lavoro, fra diversi istituti negoziati in sede collettiva. Ad esempio un livello salariale inferiore in cambio di maggior sicurezza del posto di lavoro, scambio fra miglior trattamento retributivo ed allungamento del nastro orario, rinuncia all'indennità natalizia a fronte di azioni della società e così via.

Il Governo pertanto invita 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 d'un adeguato controllo sociale. In aggiunta si potrebbero studiare percorsi a garanzia della effettiva volontà del lavora-

tore (per realizzare una sorta di “derogabilità assistita”, secondo meccanismi di certificazione e/o validazione della volontà individuale), ad opera di istituzioni pubbliche o anche delle stesse parti sociali, al fine di corrispondere alle attese di flessibilità delle imprese ma anche alle nuove soggettività dei prestatori di lavoro.

Sempre in sede comunitaria, è stata sperimentata con successo una nuova tecnica nel rapporto fra legge e contrattazione collettiva che a giudizio del Governo merita senz'altro di essere ripresa anche all'interno dell'ordinamento italiano. Il riferimento è all'esperienza applicativa della direttiva comunitaria sui “comitati aziendali europei” (CAE). Questa direttiva europea del 1994 affida, infatti, alle parti (direzione centrale della società multinazionale e la rappresentanza dei lavoratori) l'individuazione della composizione e delle funzioni del “comitato aziendale europeo”. Solo ed esclusivamente in mancanza di un accordo tra tali soggetti scattano le previsioni di legge; altrimenti l'intesa negoziale è in grado di sostituire interamente il testo normativo che in sostanza non si applica poiché si ritiene già raggiunto il fine che il legislatore si era prefisso di conseguire. Nel caso della direttiva CAE il risultato è stato di oltre 600 accordi stipulati fino ad oggi: in pratica oltre un terzo delle multinazionali hanno preferito la strada negoziale all'applicazione della legge.

Il Governo considera estremamente interessante questo tipo di intervento legislativo che riconosce un ruolo non tanto promozionale quanto premiale alla contrattazione collettiva e ritiene che la direttiva CAE dovrebbe dunque essere assunta come modello anche in Italia ai fini dell'intervento normativo nella materia del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Del resto il compromesso adottato al Consiglio europeo di Nizza (dicembre 2000) sugli aspetti partecipativi riguardanti la Società Europea è largamente ispirato a questo modello. Il Governo auspica di ricevere su questa proposta adeguati approfondimenti delle parti sociali, allo scopo di progettare nuove misure che riprendano questa metodologia adottata in sede comunitaria, e conferire alle parti sociali un ruolo sostanzialmente para-legislativo in modo di stimolare il raggiungimento di intese per realizzare assetti regolatori più confacenti alle singole realtà aziendali.

1.3.3. “Norme leggere” (*soft laws*)

L'ordinamento giuridico del lavoro in Italia è stato costruito sul presupposto che i rapporti tra datori e prestatori di lavoro siano presidiati da regole vincolanti, dettate dal legislatore o convenute in sede di contrattazione collettiva. Un'impostazione precettiva e prescrittiva che, nella normalità dei casi, produce norme inderogabili, cioè tali da escludere la libera pattuizione individuale e comunque tali da non lasciare alcuna flessibilità alle parti, se non in senso migliorativo per il lavoratore. Spesso si tratta di precetti eccessivamente rigidi, sovente inattuabili, tali da favorire l'evasione e gli aggiramenti, fomentando comunque il contenzioso.

Ancora una volta l'esperienza comparata dimostra che è possibile modernizzare l'ordinamento del lavoro anche sul piano delle tecniche di regolazione. Nei Paesi di tradizione di *common law* esistono strumenti diversi, come per esempio i *codes of practice* e, più in generale, le *soft laws* (“norme leggere”), che mirano ad orientare l'attività dei soggetti destinatari, senza peraltro costringerli ad uno specifico comportamento, vincolandoli tuttavia al conseguimento di un determinato obiettivo. Tali tecniche sono entrate ormai a far parte dell'ordinamento giuridico comunitario. Nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione vengono annualmente definiti dal Consiglio gli “orientamenti” in materia di occupazione che costituiscono senz'altro forme di *soft laws*. Il Consiglio europeo di Stoccolma (aprile 2001) ha preannunciato l'elaborazione, a cura del Consiglio di concerto con la Commissione, di indicatori (anche quantitativi) sulla qualità del lavoro, da adottarsi al Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001). Ancora una volta si tratterà di “norme leggere”, focalizzate sull'obiettivo finale da conseguire assai più che non sulla coercizione ad osservare un comportamento predeterminato minuziosamente in sede legislativa.

Il Governo intende contribuire alla riflessione in corso circa l'identificazione di indicatori di qualità a livello europeo, nella consapevolezza che, in ogni caso, essi non dovranno tradursi in ulteriori vincoli, bensì in strumenti per incentivare opportuni investimenti, anche di carattere formativo, nelle risorse umane.

Tutto lascia quindi prevedere che questa tecnica regolatoria si diffonderà sempre più. I primi esempi di “norme leggere” potreb-

bero essere sperimentalmente inseriti all'interno dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sotto forma di clausole che rinviino alla contrattazione di secondo livello, pur prefigurando il conseguimento di obiettivi predeterminati e preconcordati. Le stesse parti sociali a livello comunitario hanno peraltro già cominciato a sperimentare la stipulazione di accordi sotto forma di "linee guida", com'è accaduto nel dialogo sociale settoriale che ha prodotto recentemente intese sulla regolamentazione del telelavoro.

Il Governo esprime grande interesse nei confronti della recente intesa intercategoriale sul telelavoro a livello comunitario sulla base di linee-guida od orientamenti. Essa riveste, infatti, un grande significato paradigmatico, costituendo un utile modello per la possibile utilizzazione di questo strumento anche su scala nazionale, soprattutto nell'ottica di una transizione verso un assetto federalista anche in materia di lavoro. Poiché non si tratta di un accordo quadro non sarà necessario un intervento del Consiglio al fine di rendere l'intesa vincolante tramite l'adozione di una direttiva che a sua volta dovrebbe essere trasposta. L'accordo resterà in un ambito strettamente privatistico e la sua attuazione su scala nazionale rimarrà del tutto nelle mani delle parti sociali. Una prospettiva di notevole interesse, compatibile con il diritto comunitario che non esclude questo genere di accordi, al tempo stesso utilmente sperimentabile in Italia anche per realizzare eventualmente un coordinamento "soft" di un modello contrattuale ad impianto federalista.

In ogni caso il Governo ritiene che già sul piano dell'intervento regolatorio pubblico sarà necessario sperimentare queste tecniche innovative. Ad esempio una rivisitazione della normativa sulla salute e sicurezza del lavoratore dovrà comportare il passaggio dal *management by regulation* al *management by objectives*. Superare l'inderogabilità della norma giuridica dunque non basta: occorre dotare l'ordinamento del lavoro di una nuova gamma di strumenti regolatori che già sono in uso in Paesi con cui l'Italia si confronta nella competizione globale. Il Governo considererà l'opportunità di ricorrere a questi strumenti regolatori di tipo innovativo ed auspica in quest'ambito di ricevere commenti e proposte dagli attori istituzionali e sociali

1.3.4 . Norme semplici e certe

Il Governo ritiene che l'ordinamento giuridico del lavoro italiano sia, al pari di altre branche del diritto dell'economia, estremamente complesso, frutto di interventi normativi stratificatisi nel tempo con un andamento alluvionale che lo rendono, per molti versi, inadeguato a disciplinare fenomeni sociali nuovi e in continuo mutamento. I rapporti fra datori e prestatori di lavoro dovrebbero essere governati da un *corpus* normativo assai più semplificato, effettivamente utilizzabile dai diretti interessati senza ulteriore aggravio di costi per gli operatori economici di minori dimensioni.

Modernizzare il sistema regolatorio dei rapporti di lavoro significa anche darsi l'obiettivo di una riorganizzazione e di un riordino delle norme vigenti, ricorrendo anche allo strumento dei testi unici. Tale metodologia potrebbe risultare di grande utilità per le imprese ed a tal fine il Governo ha immediatamente disposto affinché venga opportunamente ordinata e semplificata la normativa in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Regole più semplici e chiare contribuirebbero ad agevolare l'opera di regolazione delle condizioni di lavoro con un effetto assai benefico sul piano della correttezza della concorrenza fra imprese.

Il Governo ritiene che, una volta realizzata l'opera riformatrice delineata nel presente Libro Bianco, così come risulterà arricchita ed integrata dai soggetti istituzionali e sociali cui è rivolto, sarà comunque necessario coordinare le nuove disposizioni con la normativa preesistente all'interno di un Testo unico sul lavoro. Tale intervento potrà anche essere anticipato nel corso della presente legislatura non appena saranno operative alcune significative riforme, secondo uno schema di codificazione aperto e flessibile, che consenta un continuo aggiornamento del Testo unico stesso. Sarà questa l'occasione per un opportuno raccordo con le legislazioni regionali che nel frattempo si saranno formate. Il Governo auspica che sul punto si possano registrare utili commenti e proposte dai soggetti istituzionali e dalle parti sociali.

1.3.5. "Statuto dei Lavori"

Il Governo considera necessario alla luce di quanto sopra esposto procedere ad un'opera di complessiva modernizzazio-

ne dell'impianto dell'ordinamento del lavoro in Italia nell'ambito di uno 'Statuto dei lavori' che riprende alcune idee progettuali già circolati nel corso della precedente legislatura, spunti che il Governo intende valorizzare pienamente pervenendo ad un organico progetto riformatore sul quale si chiede il concorso dei soggetti istituzionali e sociali.

Nell'accingersi a progettare un disegno riformatore di ampio respiro, occorre tener conto dei vincoli di appartenenza dell'Italia a organismi sopranazionali, unitamente alle logiche della globalizzazione e dell'internazionalizzazione dei mercati, ciò che impone di prendere le mosse da due documenti di particolare rilievo a livello internazionale: la *Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro sui principi e diritti fondamentali sul lavoro* approvata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno del 1998, nonché la *Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea* proclamata a Nizza lo scorso 7 dicembre. La *Dichiarazione* dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sancisce quattro diritti fondamentali (la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato od obbligatorio; l'effettiva abolizione del lavoro minorile; l'eliminazione di ogni discriminazione sul lavoro e nell'accesso all'impiego. La "Carta" dell'Unione Europea, accanto a questi diritti fondamentali, ne indica in modo dettagliato una serie ulteriore, tra cui il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata; alla informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa; di accedere a un servizio di collocamento gratuito; alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato; a un equo compenso; a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose; di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, alla protezione dei dati personali. A prescindere dal valore giuridico di questi documenti, in essi sono indubbiamente contenuti alcuni principi profondamente radicati nella tradizione culturale europea e, segnatamente, italiana. A ben vedere, si tratta di principi e diritti formalmente sanciti dalla Carta Costituzionale del 1948.

A seguito dei profondi mutamenti intercorsi nell'organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro, il Governo ritiene che sia ormai superato il tradizionale approccio regolatorio, che contrappone il lavoro dipendente al lavoro autonomo, il lavoro nella grande impresa al lavoro in quella minore, il lavoro tutelato al

lavoro non tutelato. È vero piuttosto che alcuni diritti fondamentali devono trovare applicazione, al di là della loro qualificazione giuridica, a tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi: si pensi al diritto alla tutela delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, alla tutela della libertà e della dignità del prestatore di lavoro, all'abolizione del lavoro minorile, all'eliminazione di ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro, al diritto a un compenso equo, al diritto alla protezione dei dati sensibili, al diritto di libertà sindacale. È questo zoccolo duro e inderogabile di diritti fondamentali che deve costituire la base di un moderno "Statuto dei lavori".

Occorre precisare che il riconoscimento di questi diritti fondamentali a tutti i lavoratori che svolgano prestazioni a favore di terzi (datori di lavoro, imprenditori, enti pubblici, committenti, etc.) non risponde solo ed esclusivamente a istanze di tutela della posizione contrattuale e della persona del lavoratore. È vero anzi che il riconoscimento di standard minimali di tutela a beneficio di tutti i lavoratori rappresenta — oggi più che nel passato — anche una garanzia dei regimi di concorrenza tra i soggetti economici, arginando forme di competizione basate su fenomeni di *dumping sociale* (dal lavoro nero *tout court* a forme di sfruttamento del lavoro minorile, etc.).

Partendo dunque dalle regole fondamentali, applicabili a tutti i rapporti di lavoro a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto, è poi possibile immaginare, per ulteriori istituti del diritto del lavoro, campi di applicazione sempre più circoscritti e delimitati, operando un'opportuna graduazione e diversificazione delle tutele in ragione delle materie di volta in volta considerate e non (come nel vecchio ordinamento) a seconda delle tipologie contrattuali di volta in volta considerate. Dunque non si tratta di sommare al nucleo esistente delle tutele previste per il lavoro dipendente un nuovo corpo normativo a tutela dei nuovi lavori (ivi comprese le collaborazioni coordinate e continuative). Non può certo essere condiviso l'approccio — proposto senza successo nel corso della precedente legislatura — di estendere rigidamente l'area delle tutele senza prevedere alcuna forma di rimodulazione all'interno del lavoro dipendente.

Individuato, dunque, un nucleo essenziale di norme e di prin-

cipi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale), comuni a tutti i rapporti negoziali aventi ad oggetto esecuzione di attività lavorativa in qualunque forma prestata, occorrerà procedere a una rimodulazione delle tutele caratteristiche del lavoro dipendente. Al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili, sembra opportuno lasciare ampio spazio all'autonomia collettiva e individuale, ipotizzando una gamma di diritti inderogabili relativi, disponibili a livello collettivo o anche individuale (a seconda del tipo di diritto in questione).

A ciò dovrà aggiungersi un corrispondente riassetto delle prestazioni previdenziali. L'avvicinamento dei regimi previdenziali contribuirebbe peraltro a sdrammatizzare il problema qualificatorio delle singole fattispecie. Del resto il processo di riallineamento o rimodulazione delle tutele caratteristiche del lavoro subordinato riguarderà anche il profilo della stabilità dell'occupazione. A tal proposito si potrebbero ipotizzare per alcune categorie di lavoratori e/o per determinate tipologie contrattuali, meccanismi di tipo risarcitorio ovvero garanzie crescenti a seconda dell'anzianità di servizio continuativo del lavoratore. Si realizzerà in altri termini un sistema di tutela a geometria variabile, raffigurabile in una serie di centri concentrici di diversa ampiezza secondo le materie trattate, tali da comprendere tipologie più o meno ampie di rapporti.

Sul piano della ridefinizione dei criteri di imputazione delle tutele del lavoro si potrebbe peraltro andare anche oltre la semplice predisposizione di un nucleo di disciplina comune a tutti i tipi di lavoro, rinunciando definitivamente ad una definizione generale e astratta di lavoro subordinato, indicando invece, di volta in volta, il campo di applicazione di ogni intervento normativo. Una soluzione, in questa prospettiva, potrebbe essere quella della creazione di Testi Unici, che, oltre a ridefinire il campo di applicazione — soggettivo e oggettivo — di ogni tutela (equo compenso, licenziamenti, sospensione del rapporto di lavoro, diritto di sciopero, sanzioni disciplinari, etc.), potrebbero anche concorrere alla semplificazione e razionalizzazione della normativa esistente.

In sintesi, il Governo ritiene che sia indispensabile una complessiva rivisitazione del nostro ordinamento giuridico

del lavoro, innanzitutto estendendo livelli minimi di tutela a tutte le forme in cui si estrinseca l'attività lavorativa. Dunque partendo dalle regole fondamentali, applicabili a tutte le forme di attività lavorativa rese a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto, sarà poi possibile ammettere, per ulteriori istituti del diritto del lavoro, campi di applicazione via via più circoscritti, un sistema di cerchi concentrici, con una tutela che si intensificherà a favore di un novero sempre più ristretto di soggetti. Per consegnare alle imprese un nuovo sistema di gestione dei rapporti di lavoro, semplice ed agile, sarebbe utile infine sperimentare una procedura di certificazione, cioè di validazione anticipata della volontà delle parti interessate all'utilizzazione di una certa tipologia contrattuale. La funzione certificatoria, utile a prevenire controversie giudiziali sul piano qualificatorio, potrebbe essere esercitata da strutture pubbliche (in sede amministrativa) od anche sindacali (gli enti bilaterali, ad esempio).

Il Governo auspica che su questa proposta possano essere raccolte osservazioni ed integrazioni, nella convinzione che una riforma di tal genere necessiti del concorso progettuale di tutti gli attori, non esclusa la comunità scientifica nell'ambito della quale esse sono state a lungo dibattute.

1.3.6. Responsabilità sociale delle imprese

Il Governo condivide il recente Libro Verde della Commissione europea *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility* (18 luglio 2001, COM(2001) 366 final), auspicando che gli operatori economici italiani possano sviluppare una cultura orientata verso la "responsabilità sociale". Con questo concetto si allude, come noto, non soltanto al semplice adempimento degli obblighi di carattere legale imposti da precetti legislativi od anche di origine convenzionale, quanto anche all'impegno di andare oltre il semplice adempimento investendo sempre più nelle risorse umane. Andare oltre le prescrizioni legali minime in campo sociale può, del resto, avere un impatto rilevante sulla produttività delle imprese, anche se non può certo considerarsi una metodologia in alcun modo sostitutiva della regolazione dei diritti sociali fondamentali.

La “responsabilità sociale”, intesa come investimento in capitale umano, può rappresentare una scelta strategica vincente per l’impresa, nel senso di migliorare il rendimento dei dipendenti, generando maggiori profitti, ed allo stesso tempo destando una crescente attenzione nei consumatori e negli investitori. Del resto in alcune regioni italiane la situazione del mercato del lavoro impone all’operatore economico un comportamento assai attento ai profili sociali, finalizzato ad attrarre e trattenere il capitale umano di migliore qualità. A questo fine non è certamente sufficiente attenersi agli obblighi di legge od a quanto previsto dal contratto collettivo: è necessario andare ben oltre. A ragione dunque la Commissione europea raccomanda lo sviluppo di una cultura della “responsabilità sociale” che valorizzi l’*empowerment* dei collaboratori, realizzando condizioni di formazione permanente, sviluppo di carriera, meccanismi di partecipazione ai profitti, puntando in definitiva alla realizzazione di risorse umane di qualità.

Il Governo sollecita tutti gli attori a prestare attenzione al tema della “responsabilità sociale” delle imprese, sperimentandolo anche a mezzo di “codici di condotta” di tipo volontario che consentano ai lavoratori ed ai loro rappresentanti di valutare la politica delle risorse umane delle organizzazioni, instaurando un fruttoso dialogo con il management. Occorre in definitiva sperimentare nuove tecniche, comprensive anche di un diverso funzionamento dei meccanismi delle assicurazioni sociali, che sia ispirato alla logica del *management by objectives*. Ciò pur nella consapevolezza della difficoltà di definire standard di comportamento validi universalmente, compresa quella del *social auditing*, del ‘marchio sociale’ ed altre analoghe. La prospettiva suggerita dalla Commissione, autorevolmente confermata dal Consiglio europeo di Goteborg (giugno 2001), appare in questo senso condivisibile: transitare da una prospettiva meramente regolatoria ad un *developmental approach* costituisce la garanzia per una visione non solo giuridico-istituzionale, ma anche dinamica del funzionamento dei rapporti di lavoro e dei mercati in cui sono inseriti. Le tutele dell’ambiente, dell’igiene e sicurezza nel lavoro, dei diritti fondamentali nella filiera produttiva globale possono rappresentare gli ambiti in cui promuovere lo sviluppo di queste iniziative volontarie.

1.3.7. Giustizia del lavoro

In un quadro regolatorio moderno dei rapporti di lavoro anche la prevenzione e la composizione delle controversie individuali di lavoro deve ispirarsi a criteri di equità ed efficienza, ciò che senza dubbio non risponde alla situazione attuale. La crisi della giustizia del lavoro è, infatti, tale, sia per i tempi con cui vengono celebrati i processi, sia per la qualità professionale con cui sono rese le pronunce, da risolversi in un diniego della medesima, con un danno complessivo per entrambe le parti titolari del rapporto di lavoro. È necessario anche in proposito guardare alle esperienze straniere più consolidate (dai tribunali industriali britannici ai provviri francesi) per trarne motivo di riflessione e di approfondimento.

La situazione, specialmente in alcune sedi giudiziarie, è davvero grave e deve essere affrontata con assoluta urgenza. A tal proposito **il Governo considera assai interessante la proposta, da più parti avanzata, di sperimentare interventi di collegi arbitrali che siano in grado di dirimere la controversia in tempi sufficientemente rapidi.**

Tutte le controversie di lavoro potrebbero essere amministrata con maggiore equità ed efficienza per mezzo di collegi arbitrali. Con particolare riferimento al regime estintivo del rapporto di lavoro indeterminato, si potrebbe anche considerare a riguardo la possibilità di conferire allo stesso collegio arbitrale di optare per la reintegrazione o per il risarcimento, avuto riguardo alle ragioni stesse del licenziamento ingiustificato, al comportamento delle parti in causa, alle caratteristiche del mercato del lavoro locale.

Fra l'altro alcune recenti intese fra le parti sociali hanno certamente rafforzato la soluzione arbitrale in alternativa a quella giudiziale, pur nei limiti e nel rispetto dei principi costituzionali che vietano l'obbligatorietà di tale mezzo di soluzione delle controversie (v. recentemente Cass. SU 527/2000). Il Governo a riguardo considera con perplessità le conclusioni, non unanimi, cui è approdata sul punto la "Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro" che ha operato nel corso della passata legislatura per incarico del Ministero della Giustizia e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Si legge, infatti, nella Relazione che non si è raggiunto consenso sull'abrogazione –pure sostenuta da numerosi commissari- del divieto di compromettibilità in arbitri delle controversie ex art. 409 cod.proc.civ. e su clausole compromissorie, trasfuse nel contratto collettivo e richiamate nel contratto individuale, che consentano la devoluzione in arbitri anche quando abbiano ad oggetto diritti dei lavoratori derivanti da disposizioni inderogabili di legge o da contratti collettivi, nonché sull'impugnabilità, in un unico grado davanti alla Corte d'Appello, e solo per vizi procedurali. Insufficiente a rilanciare l'istituto arbitrale nelle controversie di lavoro sarebbe poi la soluzione che vincola l'arbitro al rispetto della legge e dei contratti collettivi –impedendo così giudizi basati sull'equità- e considera impugnabile il lodo, per qualunque vizio, innanzi alla Corte di Appello. Occorre approfondire comunque il confronto su questa prospettiva, nella convinzione che in ogni caso l'immediata esecutività del lodo nonostante l'impugnazione proposta (principio accolto anche nelle stesse intese fra le parti sociali) potrebbe incentivare considerevolmente questo istituto processuale.

Pure nel rispetto dei limiti di natura costituzionale che impediscono di dichiarare il lodo non impugnabile, l'istituto arbitrale sarebbe assai incentivato nel ricorso volontario delle parti se la decisione venisse resa su base equitativa –unica garanzia per tempi certi- e l'impugnabilità potesse essere proposta solo per vizi di procedura. **Il Governo auspica che su questo punto si apra un confronto capace di produrre una proposta capace di modernizzare la gestione della giustizia del lavoro.**

II. OBIETTIVI E POLITICHE

II.1. Occupabilità (*more jobs...*)

II.1.1. Obiettivi quantitativi

Nel disegnare i diversi singoli interventi di politica del lavoro e più in generale di politica economica e finanziaria, è intenzione del Governo fare costante riferimento ad un obiettivo complessivo di crescita occupazionale –più precisamente di crescita del tasso d'occupazione- verso i livelli posti in sede europea. **Intendimento del Governo è di procedere al confronto con le parti sociali e con gli altri attori istituzionali interessati avendo sempre questo obiettivo quantitativo di crescita come misura del proprio operare.**

Rispetto ai *target* europei – 70% e 60 % rispettivamente per il tasso di occupazione totale e femminile nel complesso delle classi d'età tra 15 e 64 anni, 50% per quello dei 55-64enni – il divario che ancora caratterizza il nostro paese è particolarmente ampio. Avendo a riferimento il tasso di occupazione complessivo, l'aumento necessario per eliminarlo (nell'arco di un decennio) sarebbe pari all'incirca al triplo di quanto ottenuto nel quinquennio 1995-2000 e richiederebbe di replicare quanto, in ambito europeo, ottenuto nello stesso periodo solo da Olanda o Irlanda (facendo quindi meglio di Spagna, Finlandia o Portogallo), situazioni in cui la crescita occupazionale è stata innalzata da fattori peculiari, quali il forte sviluppo del part time ed il pieno dispiegarsi d'un processo di *catching-up*.

Nel delineare lo scenario macroeconomico della legislatura da poco avviata, il DPEF del luglio 2001 ha perciò fissato, come soglia al 2006, impegnativa ma prudente, un livello del tasso d'occupazione complessivo del 58.5% (cinque punti in più rispetto al 2000). Il raggiungimento di tale obiettivo, che richiede condizioni macroeconomiche favorevoli, già garantirebbe un balzo in avanti rispetto al quinquennio 1995-2000, soprattutto alla luce del fatto che, al contrario di quanto avvenuto in quel quinquennio, i fattori demografici non giocheranno a favore della crescita dell'occupazione ed i livelli occupazionali ormai raggiunti

in taluni segmenti di mercato renderanno sempre più pressante il vincolo alla crescita che potrà scaturire dalla carenza di manodopera in talune parti del mercato²¹. La soglia ora indicata è anche l'obiettivo che il Governo ha indicato, in sede Europea, come contributo italiano al raggiungimento dei target che l'Unione ha fissato, al 2005 ed al 2010, per l'insieme dei Paesi Membri.

Il raggiungimento di quella soglia non sarebbe traguardo da poco, anche considerando la necessità che le politiche occupazionali qui descritte si dispieghino in un contesto macroeconomico positivo –un contesto su cui potrebbero incidere in senso sfavorevole le vicende internazionali- e le difficoltà che la situazione dei conti pubblici ereditata dal passato creano agli interventi necessari di riduzione del carico contributivo e di attuazione di adeguate politiche attive e passive del lavoro. Tuttavia, il Governo sottolinea come esso intenda operare affinché l'Italia possa progressivamente accostarsi ai livelli e ai traguardi esistenti per l'UE nel suo insieme.

Le aree dove maggiore è il gap con quei traguardi e dove minori sono stati i progressi pur registrati nel quinquennio 1995-2000 – in particolare il lavoro dei più anziani (calato nel recente passato) e le regioni del Mezzogiorno (dove più flebili e meno consolidati sono stati i segnali di miglioramento nel recente passato) - sono, al tempo stesso, quelle più critiche al fine di raggiungere lo stesso obiettivo minimo prima detto e quelle dove maggiori sono le opportunità di superamento di quell'obiettivo.

II.1.2. Politiche attive

Le caratteristiche del nostro mercato del lavoro mostrano che abbiamo molta strada da percorrere prima di raggiungere gli obiettivi che, con riferimento ai tassi di occupazione, la Comunità ha indicato agli Stati membri. La disoccupazione giovanile, la disoccupazione di lunga durata, la concentrazione della disoccupazione nel Mezzogiorno, il modesto tasso di partecipazione delle donne e degli anziani, sono tutti fattori di debolezza strutturale della nostra economia, che ne limitano il grado di competitività all'interno della Comunità. L'elevata disoccupazione e il basso

21. L'esperienza statunitense dell'*Earned Income Tax Credit* evidenzia come i forti effetti d'incentivazione dell'offerta di lavoro femminile siano stati concentrati nel gruppo delle madri non coniugate, dove i problemi di esclusione sociale e dipendenza dal sistema di *welfare*

tasso di occupazione trovano origini lontane nel tempo e devono essere curati con interventi di carattere strutturale. Senza questi interventi, vi è il pericolo che la politica di sviluppo indicata dal Governo vada incontro a strozzature che ne possono limitare l'efficacia e le potenzialità.

L'offerta di lavoro da mobilitare è localizzata soprattutto nelle regioni meridionali, ma anche in quelle settentrionali si riscontrano segmenti consistenti di offerta potenziale che possono essere meglio sfruttati. Nei confronti di questa offerta, in parte palese, in parte nascosta (e in parte impiegata nel lavoro sommerso) occorre agire innanzitutto sui fattori che rendono più conveniente il loro impiego da parte delle imprese del segmento ufficiale del mercato del lavoro. In termini economici occorre sviluppare la domanda di lavoro attraverso interventi sul costo del lavoro per unità di prodotto e, più in particolare, sulle singole componenti in cui esso si articola: retribuzioni, cuneo fiscale e produttività.

Gli strumenti vanno individuati ed attivati in modi diversi, a seconda del segmento dell'offerta su cui si vuole intervenire. In diverse parti del Paese si è raggiunta praticamente la piena occupazione, nel senso che la disoccupazione è scesa a livelli fisiologici, eppure non si sono raggiunti ancora livelli dei tassi di occupazione paragonabili a quelli dei nostri *partners* europei. Se ne deduce che per raggiungere quell'obiettivo di occupazione occorre far leva sugli strumenti che possano incentivare una maggiore offerta di lavoro, in particolare quella delle donne e degli anziani.

Le componenti strutturali della nostra disoccupazione, quella giovanile, quella concentrata nel Mezzogiorno, quella di lunga durata (e si osservi che esiste una forte sovrapposizione fra queste diverse tipologie di disoccupazione) vanno affrontate con un opportuno "mix" di tutti gli strumenti di politica del lavoro, anche dello strumento che sta alla base del funzionamento stesso del mercato del lavoro e cioè i differenziali retributivi. E ciò vale soprattutto quando lo strumento degli incentivi fiscali non può essere utilizzato nei modi e nelle misure voluti. Questo è il caso della disoccupazione meridionale.

Il Governo ritiene che sia necessario, anche a seguito delle indicazioni che continuano a provenire dalla Commissione Europea nell'ambito della Strategia Europea sull'Occupazio-

ne, un nuovo assetto della regolazione e del sistema di incentivi e ammortizzatori che realizzi un bilanciamento tra flessibilità e sicurezza, avendo come obiettivo ultimo più occupazione e meno precarizzazione. Pertanto, esso invita le parti sociali affinché si ponga attivamente in costruzione un sistema di politiche di lavoro nel quale stabilità e sicurezza siano riferite non più al singolo posto di lavoro bensì all'occupazione e al mercato del lavoro.

II.1.3. Servizi pubblici all'impiego

Le politiche attive si basano anzitutto sul miglioramento del sistema di diffusione delle informazioni nel mercato del lavoro, in particolare quelle sui posti vacanti, sui fabbisogni di personale, sulle possibilità di “*training*” rivolte ai giovani e ai lavoratori e, infine, sulle caratteristiche dei lavoratori disoccupati. Su questo terreno il nostro paese è strutturalmente arretrato e ciò pesa negativamente sul funzionamento di tutto il mercato del lavoro. L'assorbimento di una quota della disoccupazione strutturale e l'innalzamento del tasso di occupazione dipenderanno in misura rilevante dal successo che avranno le politiche di diffusione e di scambio di queste informazioni.

Pertanto, il Governo auspica che, pure nel rispetto delle prerogative di ogni attore, venga impressa una decisa accelerazione alle misure che possano favorire un efficiente ed equo incontro tra domanda e offerta.

Il Governo ritiene che l'attuale ordinamento giuridico del lavoro si limiti a realizzare la protezione del lavoratore in quanto titolare di una posizione lavorativa, garantendo agli *insiders* una posizione di privilegio a scapito degli *outsiders*, sostanzialmente abbandonati a se stessi da strutture di collocamento pubblico del tutto inadeguate. Se occorre da un lato rimodulare convenientemente la protezione accordata al lavoratore occupato, dall'altro è necessario assicurare una più alta tutela sul mercato. Sul piano del rapporto di lavoro si tratta quindi di stimolare l'adattabilità dei dipendenti (vale a dire flessibilità e formazione); su quello del mercato le autorità comunitarie richiedono agli Stati membri di realizzare un sistema pubblico di servizi all'impiego che, integrando e lasciando competere al tempo stes-

so operatori pubblici e privati, garantisca l'occupabilità. È del tutto evidente che l'ordinamento italiano contrasta apertamente con tali indicazioni comunitarie: alla iper-tutela degli occupati si contrappone, infatti, la sotto-tutela dei disoccupati.

Come già anticipato, l'Italia non si è adeguata negli ultimi anni alla richiesta fondamentale rivolta dalle autorità comunitarie nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione, cioè di riorientare in forma preventiva il proprio sistema di servizi pubblici all'impiego. Nel Paese, a livello di Governo ma anche di Regioni e di enti locali, c'è stata una forte sottovalutazione di questi impegni comunitari finalizzati a migliorare la capacità di inserimento professionale del nostro sistema pubblico di collocamento

Il Governo intende raccogliere le Raccomandazioni rivolte dall'Unione Europea, proseguendo con determinazione nella modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego. A questo proposito sarà necessario un raccordo più stretto con le competenze e l'attività delle Regioni e delle Province, anche al fine di valutare il grado di efficienza raggiunto dalle strutture decentrate del collocamento pubblico. Il d. lgs. 181 rimane certamente la cornice normativa per l'attuazione concreta di politiche preventive, attribuendo ai servizi per l'impiego, tra gli indirizzi generali, il compito di effettuare una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, di formazione e riqualificazione a disoccupati e inoccupati di lunga durata, non oltre dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione (sei mesi per coloro che godono di trattamenti previdenziali). Lo stesso decreto prevede inoltre l'offerta da parte dei servizi pubblici per l'impiego di un colloquio di orientamento entro sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione a tutti i giovani disoccupati. Il Governo dunque si impegna in questa prospettiva a riorientare, di intesa con le Regioni e le Province, con maggiore incisività i servizi per l'impiego verso una logica di prevenzione, al fine di ridurre i flussi e le permanenze nella disoccupazione.

In questo quadro, uno sforzo di maggiore attenzione verrà rivolto all'attuazione degli interventi di prevenzione della disoccupazione di lunga durata dei lavoratori anziani e di prolungamento della loro vita attiva. Tali misure riguarderanno il sistema

previdenziale, la riduzione nel livello dei sussidi e l'incentivazione, sia sul fronte della domanda sia su quello dell'offerta di lavoro, della permanenza dei lavoratori anziani nella vita lavorativa. Ugualmente ai servizi pubblici all'impiego dovrà essere demandata la funzione di agire in termini di controllo nell'erogazione dei sussidi di disoccupazione.

Il Governo ritiene, pertanto, urgente, una riforma organica delle regole sul mercato del lavoro, nel senso della massima semplificazione delle procedure di collocamento, del più efficace potenziamento delle azioni di prevenzione e della massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempra la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private. Pertanto, vanno individuate e sistematizzate le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici all'impiego e strutture convenzionate (pubbliche e private); mentre vanno affidate al libero mercato le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati.

Il Governo valuta positivamente l'esperienza in atto per iniziativa del Comune di Milano dove è stata realizzata un'intesa fra le parti sociali e con la collaborazione della Regione Lombardia e la Provincia di Milano si è dato luogo ad un servizio pubblico finalizzato all'integrazione occupazionale e sociale di categorie a rischio di esclusione (extracomunitari, over 40 espulsi da processi produttivi, ecc.). Tale esperienza testimonia eloquentemente il possibile ruolo che anche gli enti locali possono svolgere, nella collaborazione con le parti sociali, avendo riguardo con maggiore prossimità alle caratteristiche di ogni singolo mercato locale del lavoro.

Il Governo ritiene assai urgente un intervento che, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province, consenta in tempi rapidi un'accelerazione nel processo di riorganizzazione dei servizi pubblici all'impiego, in ottemperanza alle raccomandazioni ricevute dall'Unione Europea.

Occorre intervenire su più fronti. Un intervento prioritario è

investire risorse nel servizio stesso, soprattutto in termini di maggiori e migliori competenze e professionalità degli operatori coinvolti. Fare efficacemente intermediazione nel mercato del lavoro significa possedere capacità professionali di alto livello; occorre rompere con la tradizione e la cultura dei timbri e delle pratiche burocratiche. Le competenze necessarie sono di carattere specifico, quasi imprenditoriali e implicano una profonda ed aggiornata conoscenza del mondo e del mercato del lavoro. Al Governo spetta un insostituibile ruolo di monitoraggio, di promozione, di “modellizzazione” degli interventi, di diffusione delle pratiche migliori (gli esempi non mancano) e di indirizzo generale.

La seconda direzione di intervento concerne un regime di competizione e, al tempo stesso, di cooperazione fra attori privati e servizio pubblico. La cooperazione non deve avvenire a discapito del pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali tra i diversi operatori, ma sarebbe improponibile per l'operatore pubblico fare a meno della cooperazione con i privati, immaginando di poter gestire efficacemente *in-house* l'intero spettro di servizi. Il ricorso a meccanismi di mercato in una logica di *outsourcing* di servizi andrebbe perciò opportunamente valorizzato anche per quanto concerne la fornitura di servizi il cui disegno generale rimanga nelle mani dell'operatore pubblico.

La cooperazione tra pubblico e privato è comunque essenziale soprattutto per quanto riguarda la produzione e l'utilizzo delle informazioni. Tutti i segmenti del mercato del lavoro vanno adeguatamente serviti, ma sarebbe pericoloso e controproducente che il servizio pubblico continuasse a presentare l'immagine di un servizio inefficiente e diretto unicamente alle frange marginali della forza di lavoro. Certamente il *target* principale deve essere quello di aiutare i più bisognosi, ma si ricordi quanto detto sopra e cioè che l'attivazione dell'offerta di lavoro marginale e potenziale rappresenta nel nostro Paese un obiettivo non solo di equità, ma anche di efficienza di tutto il mercato del lavoro. Questa offerta di lavoro deve essere resa sì “adattabile” e “competitiva” sul mercato del lavoro, ma deve essere resa anche “occupabile” in modo dignitoso e il problema della occupabilità non può essere affrontato in modo tale da accentuare le segmentazioni esistenti nel mercato del lavoro. Per offrire “buoni” posti di lavoro anche a questi segmenti di offerta occorre dare a questi un acces-

so adeguato alle informazioni che vengono raccolte sulle opportunità di impiego. Il mondo della produzione e le strutture private che sorgeranno per garantire una maggiore e migliore diffusione delle informazioni e per facilitare l'incontro domanda ed offerta, dovranno aiutare il servizio pubblico ad abbandonare l'immagine di un servizio inefficiente, tutt'al più capace di assicurare qualche forma di assistenza diretta di tipo passivo e di svolgere talvolta il ruolo di datore di lavoro di ultima istanza.

Va accelerata la realizzazione di un'infrastruttura informatica integrata, pubblico-privata, per l'incontro domanda-offerta, riformando l'attuale SIL, che dovrà connotarsi come un sistema policentrico, in cui il ruolo del livello centrale sia ricondotto alle funzioni di supporto informativo alle politiche del governo, alla definizione degli standard ed alla gestione dell'interoperabilità tra i vari sistemi regionali e locali. Vanno progettati e supportati interventi specifici per l'implementazione territoriale dell'infrastruttura, attraverso azioni di sistema pilotate con un'agenzia strumentale, d'intesa con Regioni e province. Tali azioni dovrebbero concentrarsi sulla diffusione degli standard, sull'evoluzione delle soluzioni applicative in senso *web-oriented* e loro messa a disposizione sia dei servizi pubblici (compresi gli istituti scolastici) sia degli operatori privati, sulla formazione degli operatori pubblici alla loro utilizzazione, sullo sviluppo del *front-office* per una migliore fruizione dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese. Al tempo stesso, andrà garantito il coordinamento operativo, anche a fini di vigilanza oltre che di monitoraggio statistico dei fenomeni e delle politiche, tra basi operative degli Enti previdenziali e SIL.

Come regolare questo mercato dell'informazione non sarà facile: occorrerà garantire un giusto "mix" fra pubblico e privato, fra comportamenti concorrenziali e comportamenti collaborativi. Saranno le Regioni a trovare il giusto dosaggio dei due fattori e a rendere compatibili le diverse esigenze, entro regole fissate dal Governo e dal Parlamento.

II.1.4. Operatori privati per il lavoro

Il Governo ritiene che occorra agire affinché si fondi stabilmente un sistema maggiormente concorrenziale fra pubblico e privato, consentendo di gestire anche in forma imprendi-

toriale l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Appare urgente, a tale fine, innanzitutto superare il vincolo dell'"oggetto esclusivo" e consentire l'attività di operatori privati polifunzionali, variamente capitalizzati in relazione ai servizi autorizzati, opportunamente vigilati e regolati in modo da limitare in particolare gli obblighi informativi.

L'attuale normativa sulle agenzie private di collocamento, a causa degli eccessivi appesantimenti burocratici che la caratterizzano, è stata la causa principale dell'evidente insuccesso che finora ha contrassegnato il ruolo degli operatori privati, con l'eccezione delle società di lavoro temporaneo.

Il Governo considera allo stesso modo necessario rivedere pienamente la normativa introdotta per regolare il ruolo degli operatori privati impegnati nel lavoro temporaneo, nella ricerca e selezione del personale, nel supporto alla ricollocazione professionale e, più in generale, che si occupano a vario titolo della mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Il regime farraginoso e inutilmente complesso varato nella scorsa legislatura appare di impossibile gestione ed il Governo ritiene si debba pervenire ad un unico regime autorizzatorio per tutte le organizzazioni private impegnate nel servizio di collocamento nel mercato del lavoro. Una regolazione più semplice ed efficace consentirà, peraltro, un più deciso contrasto di tutte le forme di abusivismo. Ugualmente, il Governo auspica che venga impressa una decisa accelerazione alle misure che possano favorire la diffusione di operatori privati polifunzionali dedicati ad un efficiente ed equo incontro tra domanda e offerta.

II.1.5. Formazione e lavoro

Occorre un ripensamento generale sugli obiettivi che il nostro paese deve perseguire nel settore congiunto del lavoro e della formazione. Il traguardo di elevare sensibilmente il tasso di occupazione comporta una serie di condizioni da soddisfare.

Innanzitutto i giovani che, finiti i loro studi, si presentano sul mercato del lavoro, devono trovare un posto molto più velocemente di quanto non succeda oggi, con tempi di attesa lunghissimi, spesso superiori ad un anno. Appare necessario che Stato e

Regioni fissino una serie di tappe da percorrere in vista di un obiettivo finale. Le tappe dovranno indicare una progressione nel numero di giovani che dovranno essere coinvolti in un processo di apprendimento integrato che possa facilitare ed accelerare il passaggio fra scuola e lavoro.

Il riordino dei contratti con finalità formative è stata una delle maggiori inadempienze riscontratesi durante il corso della passata legislatura. Si tratta di un adempimento al quale il Governo è chiamato dall'art. 16 della legge 196 del 1997, il quale prevede l'emanazione di norme regolamentari per disciplinare organicamente la materia in questione. Occorre porre mano senza ulteriori ritardi a questo adempimento, ed il Governo sollecita a tale proposito proposte e commenti di Regioni, enti locali e parti sociali.

Per i contratti a causa mista in senso proprio gioverebbe senz'altro una maggiore distinzione delle funzioni alle quali tali tipologie contrattuali possono assolvere. **In questa ottica potrebbe prospettarsi una distinzione orientata da un lato a valorizzare il ruolo dell'apprendistato come strumento formativo per il mercato, mentre il cfl dovrebbe essere concepito come strumento per realizzare un inserimento mirato del lavoratore in azienda.**

Un'impostazione del genere farebbe dell'apprendistato una tipologia contrattuale funzionale alle esigenze effettive del mercato del lavoro, logica che dovrebbe essere imposta anche dall'applicazione del principio innovativo introdotto dalla stessa legge 196 del 1997, consistente nella subordinazione del riconoscimento dei benefici contributivi alla partecipazione dell'apprendista alle iniziative di formazione esterne all'azienda.

Il cfl dovrebbe, invece, concorrere a realizzare un adeguamento della professionalità posseduta dal lavoratore alle concrete esigenze dell'impresa che lo assume. Un intervento riformatore potrebbe utilmente uniformare i benefici contributivi per tutti i settori, stabilendo una soglia di età unica ed estendendone la durata. Anche l'iter procedimentale di assunzione andrebbe snellito e velocizzato. Inoltre, potrebbe ipotizzarsi anche una revisione dei limiti di età ed un'individuazione dei target di popolazione da raggiungere in coerenza con le scelte comunitarie, rendendo

tale istituto funzionale anche al reinserimento lavorativo e aggiungendo una rimodulazione degli incentivi che – per i lavoratori con anzianità superiore a quella consentita dalla normativa comunitaria – potrebbero consistere in una forma di rimborso dei costi sopportati per le attività formative.

Il Governo intende però anche verificare in che misura un sistema normativo meno rigido – per quanto attiene il lavoro a termine in genere e l’inserimento nel mondo del lavoro dei più giovani in particolare – possa consentire di liberare risorse finanziarie dall’incentivazione dei contratti a causa mista.

Occorre semplificare e chiarire il sistema attuale, confermando la validità delle “esperienze lavorative” (come i tirocini con finalità formative) che, per espressa previsione legislativa, non costituiscono un rapporto di lavoro, occasioni estremamente preziose per consolidare un collegamento fra scuole/università e mondo delle imprese. A tale proposito, il Governo considera assolutamente decisiva l’attuazione della riforma degli ordinamenti didattici universitari laddove essa prevede che gli studenti possano maturare crediti formativi attraverso lo svolgimento di tirocini presso aziende e pubbliche amministrazioni. È davvero auspicabile che le Università italiane compiano uno sforzo per assicurare a tutti gli studenti un’occasione di occupabilità, realizzando un’insostituibile funzione di facilitare la transizione dalla scuola al lavoro. Il Governo richiama anche l’attenzione delle Regioni, degli enti locali e delle parti sociali affinché su scala territoriale si sviluppi un’intensa collaborazione con gli Atenei per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro.

Il Governo ritiene utile insistere nella sperimentazione del tirocinio d’impresa, cioè del meccanismo finalizzato a favorire il subentro del tirocinante nell’attività imprenditoriale. Al giovane dovrebbe essere corrisposto un sussidio simile a quello già previsto per le borse-lavoro, mentre all’imprenditore verrebbero riconosciute agevolazioni fiscali e previdenziali. Qualora il tirocinio si concluda con la cessione dell’impresa al tirocinante, potrebbe essere riconosciuta una sorta di prestito d’onore. Misure di questo genere devono essere promosse per incoraggiare una cultura dell’imprenditorialità, consentendo, nel contempo, ai titolari dell’impresa di programmare la cessione della propria attività.

Il Governo invita le parti sociali a riflettere in merito alla riforma dei contratti a causa mista in corso, soprattutto sullo strumento dell'apprendistato, approfondendo gli aspetti della quantità e della qualità della formazione esterna e interna ai luoghi di lavoro, anche in considerazione delle sollecitazioni che a tale riguardo provengono dall'Unione Europea.

Così come si finanzia con risorse pubbliche il processo di innovazione, altrettanto si deve fare con la formazione continua, sostenendone la domanda. I sistemi migliori più rapidi e a maggior diffusione, utilizzati per concedere agevolazioni in questo settore, sono quelli di tipo diretto. L'intermediazione delle parti sociali può essere utile, soprattutto nei processi di ristrutturazione, laddove la formazione può risultare necessaria per salvaguardare il patrimonio di risorse umane costruito nel tempo. Per il resto è opportuno rendere i finanziamenti più diretti e trasparenti. Molte lentezze di tipo semi-burocratico hanno impedito sinora un sufficiente volume di investimenti in formazione continua. Il credito di imposta può essere considerato nella maggioranza dei casi, come lo strumento migliore per garantire tempestività e trasparenza dell'aiuto pubblico.

Gli investimenti formativi effettivi decisi da imprese e lavoratori con strumenti automatici, nello stimolare la domanda di formazione, inducono un effettivo adeguamento dell'offerta formativa alla domanda medesima. In proposito si ricorda che già sono state previste, nella cosiddetta Tremonti-bis, norme volte a detassare gli investimenti in capitale umano. Ciò dovrebbe consentire una più attenta destinazione di risorse ad azioni che difficilmente trovano una chiara e puntuale applicazione da parte delle imprese. Oltre al credito di imposta per le imprese si possono ipotizzare "bonus" ai lavoratori e alle famiglie, da utilizzare per "comprare" servizi di formazione presso le strutture private o convenzionate che danno maggiore fiducia agli utilizzatori del servizio. Forme di "quasi-mercato" devono essere individuate e su queste deve aprirsi un confronto costruttivo con le parti sociali. Il sostegno alla domanda delle imprese, dei lavoratori e delle famiglie potrà stimolare la riqualificazione dell'offerta sulla base di impulsi competitivi. Nel caso dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro che difficilmente hanno le capacità di accedere autonomamente alle opportunità offerte, verranno previsti strumenti di supporto.

Il problema di un'adeguata informazione e della qualità dell'offerta formativa deve essere risolto, oltre con l'azione dal lato della domanda, anche con l'intervento pubblico, perché lasciato a se stesso il mercato non riesce a dare, in questo campo, i risultati migliori. È in questo contesto che si richiede un intervento pubblico per dare indirizzi e garantire standard minimi della formazione. Gli indirizzi derivano da una migliore conoscenza di quali sono i fabbisogni professionali espressi dal mondo della produzione. Occorre uscire dalla logica, spesso seguita in passato, secondo la quale i contenuti della formazione venivano fissati da chi gestiva l'offerta senza molto interesse per le necessità espresse dalla domanda, vale a dire per i fabbisogni professionali espressi dai processi produttivi. Non vi è dubbio che i contenuti della formazione professionale devono rispondere alle esigenze del mondo produttivo e alla necessità di produrre quelle competenze che le imprese maggiormente richiedono, senza perdere di vista i valori formativi di carattere generale, le competenze di base che, nella società dell'informazione, ogni lavoratore deve possedere e quelle conoscenze che possono anticipare crescita e sviluppo. Anche questo è un servizio di natura pubblica ed occorre che anche le parti sociali, attraverso i loro enti bilaterali, diano il loro contributo. Ma l'autorità pubblica, le Regioni, deve comunque garantire che queste informazioni sui fabbisogni professionali vengano accuratamente raccolte, perché esse sono un ingrediente necessario per fare correttamente una programmazione delle attività formative. Anche in questo caso, il contributo delle parti sociali, indispensabile per creare consenso sugli indirizzi da dare alla formazione professionale, deve costituire un elemento di stimolo per i tempi di implementazione di questo strumento strategico e non un improprio condizionamento in favore delle strutture dell'offerta formativa. **Il Governo invita le parti sociali ad una comune riflessione critica sull'efficacia delle attività finanziate dal fondo alimentato sulla base dello 0,30% del monte salari aziendale.**

Gli standard minimi di qualità sono un altro importante settore di intervento pubblico. Anche in questo caso le idee e le discussioni non sono mancate, si è prodotta legislazione al riguardo, ma si è fatto in concreto molto poco. Gli standard minimi devono riguardare da un lato la "qualità" dei produttori di formazione, i quali ricevono risorse pubbliche e di queste devono rendere

conto. Questo problema riguarda il delicato processo di “accreditamento” delle strutture: queste devono garantire standard minimi di efficienza. L’altro aspetto riguarda la qualità del prodotto. Questo implica innanzitutto che il sistema delle qualifiche, dei titoli, dei crediti formativi vada regolato: i contenuti della formazione devono rispettare certi standard minimi per essere riconosciuti e soprattutto per essere “apprezzati” da chi li deve utilizzare. In secondo luogo va ripensato il problema sul se e sul come legare i finanziamenti pubblici alla bontà dei risultati finali raggiunti. I finanziamenti pubblici, infatti, devono incoraggiare l’efficienza e l’efficacia degli interventi di formazione.

II.1.6. Enti strumentali

Le politiche attive sono assegnate alle Regioni, ma al Governo (e alla Conferenza unificata) compete un ruolo importante di raccordo. I mercati del lavoro sono tendenzialmente locali, ma occorre facilitare al massimo la mobilità tra i mercati locali. Questo è il motivo per cui il governo centrale deve svolgere un ruolo di raccordo degli interventi regionali anche su questi delicati aspetti della raccolta delle informazioni sul mercato del lavoro e sul garantire la qualità della formazione. Ad esempio, i sistemi di monitoraggio dei fabbisogni professionali nonché l’individuazione degli standard minimi della qualità delle strutture formative e dei contenuti professionali delle qualifiche devono condividere caratteristiche comuni sul territorio nazionale per evitare una segmentazione dei mercati regionali del lavoro che andrebbero contro gli interessi delle stesse Regioni. In ogni caso gli aspetti nazionali del nostro mercato del lavoro vanno difesi, curati e potenziati, perché ci presentiamo ancora all’interno e all’esterno, soprattutto nei confronti dell’Unione Europea, come un unico sistema nazionale che vuole raggiungere obiettivi di carattere nazionale. Per il resto, le Regioni devono esercitare in piena autonomia le loro funzioni.

Il buon funzionamento del mercato del lavoro è un loro obiettivo specifico e strategico: ne consegue che devono avere gli strumenti, le competenze, le risorse, per raggiungerlo. Stato e Regioni potranno avvalersi dell’aiuto delle due strutture nazionali presenti nel campo delle politiche del lavoro: ISFOL e Italia Lavoro.

In particolare la missione dell’ISFOL è quella di svolgere,

oltre alla sua attività tradizionale di sostegno attraverso la ricerca e l'assistenza strategica al Governo e alle Regioni con le azioni di sistema a favore della qualificazione e dell'innovazione dei processi formativi previste dai Piani di utilizzazione del Fondo Sociale, un'attività di analisi, di monitoraggio dei principali indicatori del mercato del lavoro e di valutazione delle politiche. Ciò al fine di verificare se gli obiettivi indicati nel programma governativo di crescita dell'occupazione e di riforma del mercato del lavoro vengano progressivamente realizzati. A questo scopo l'ISFOL si raccorderà con le diverse strutture pubbliche esistenti presso le Amministrazioni centrali e regionali e sarà parte fondamentale dell'attività di monitoraggio delle politiche intraprese, anche tramite iniziative *ad hoc*, da parte del Governo, predisponendo altresì rapporti periodici da presentare al Governo e alle Regioni per farne oggetto di riflessione al fine di misure correttive.

Il decentramento delle competenze istituzionali aumenta l'esigenza di orientare le politiche attive del lavoro attraverso l'adozione di standard minimi di riferimento per i servizi e di azioni rivolte a riequilibrare i divari territoriali nel mercato del lavoro. In questa direzione Italia Lavoro può svolgere il ruolo di agenzia strumentale delle istituzioni, al fine di effettuare compiti di assistenza tecnica per lo sviluppo delle politiche attive del lavoro, in particolare verso le categorie deboli. Inoltre, può contribuire alla diffusione degli standard dei servizi pubblici per l'impiego (informatici e metodologici), alla cooperazione tra servizi pubblici e soggetti privati nell'ambito delle azioni di sistema verso la disoccupazione di lunga durata, l'immigrazione, il reinserimento delle categorie deboli.

In quest'ambito occorre rendere effettivo l'impegno, richiesto ancora una volta dalle autorità comunitarie, di costruire una società della conoscenza che si fondi su un sistema formativo che accompagni il lavoratore durante tutto l'arco della vita. Il Governo promuoverà, in stretto raccordo con le Regioni e le stesse parti sociali, azioni utili a che entro il 2003, tutti i lavoratori abbiano un'opportunità di formazione nell'informatica, secondo gli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito delle "linee guida" 2001 per l'occupazione.

II.1.7. Incentivi e ammortizzatori

Il Governo intende procedere, sempre in una prospettiva attiva e preventiva, alla riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, così da portare a razionalizzazione – e semplificare – un quadro normativo diventato non solo ineffettivo e inefficace, ma anche fonte di spreco di risorse pubbliche.

Il riesame degli ammortizzatori, non operato nella precedente legislatura, oltre alle necessità discendenti dal quadro generale d'un mercato del lavoro diverso e più flessibile, dovrà tener conto del fatto che, allo stato, coesistono almeno tre diversi modelli d'uso degli ammortizzatori:

Un sistema assicurativo con tutele limitate nel tempo e negli importi nei settori extra-agricoli (l'indennità ordinaria);

Un sistema assicurativo ben più generoso, soprattutto per quanto attiene le durate complessivamente raggiungibili, proprio del settore industriale e che si articola su due strumenti, la mobilità e la CIG – al suo interno ulteriormente articolata su interventi ordinari, aventi una natura più ciclica, e interventi straordinari, spesso anticamera della mobilità;

Un uso come integrazione del reddito da lavoro dei trattamenti di disoccupazione, in quanto tali non generosi, nel settore agricolo – dove vi è uno squilibrio strutturale tra prestazioni e contribuzioni – e, crescentemente, nello stesso settore extra-agricolo con lo strumento dei trattamenti con requisiti ridotti.

Un mercato del lavoro più flessibile – caratterizzato da maggiori flussi di creazione e distruzione di posti di lavoro e da una maggiore incidenza di carriere e percorsi lavorativi più irregolari e discontinui nel tempo – ed in cui un ruolo in parte diverso, in connessione con lo sviluppo della previdenza complementare, potrà essere assunto dalle somme oggi accantonate per il TFR, richiede ammortizzatori sociali più sviluppati. È di tali sfide che deve farsi carico il processo di superamento delle differenziazioni ed iniquità del sistema tradizionale.

In una logica di medio termine ciò implica la necessità:

di estendere il livello delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori;

di prevedere trattamenti omogenei e non ingiustificatamente difforni;

di minimizzare, tenendo conto del nuovo contesto del mercato del lavoro, i possibili disincentivi al lavoro che dagli ammortizzatori possono discendere.

La prima esigenza implicherà, sia pure gradualmente, un ampliamento verso le medie comunitarie dei livelli del volume di spesa da finanziare per via contributiva. Nella spesa complessiva - e quindi anche nel volume di contribuzioni a suo finanziamento, stante la ridotta entità della spesa addebitale a fiscalità generale - l'Italia dista dagli standard comunitari medi per oltre un punto percentuale di PIL. La necessità di rafforzare la tutela a fronte del rischio di disoccupazione, nel quadro del passaggio da un regime di tutele rigide e spesso inefficaci nell'ambito dei singoli rapporti di lavoro in essere ad un regime di tutele nel mercato e che favoriscano la mobilità del lavoro, ha perciò implicazioni che vanno riconosciute anche da un punto macroeconomico e per la politica finanziaria nel suo complesso.

Essendo ferma intenzione del Governo di procedere nella riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo gravante sul lavoro, stretti appaiono i collegamenti tra riforma degli ammortizzatori e riequilibrio complessivo della spesa per 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.

La seconda esigenza comporta il passaggio da una molteplicità di strumenti ad un regime assicurativo di protezione dal rischio di disoccupazione unitario per tutti i lavoratori dipendenti (ed assimilati) che abbiano, senza colpa e non per propria iniziativa, perduto un posto di lavoro e che ne stiano attivamente cercando un altro.

Coerentemente con l'approccio generale più volte esposto in questo Libro Bianco, nulla vieta che ad 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 ed imprese di un particolare settore di mantenere il più alto livello di protezione che oggi li caratterizza, ed utilmente mettere a frutto talune esperienze mutualistiche realizzate nel territorio tramite gli enti bilaterali.

Al tempo stesso, è inoltre essenziale che determinate funzioni non propriamente assicurative oggi svolte da taluni ammortizzatori sociali – si pensi ad esempio al regime dei cd 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 terza esigenza richiamata suggerisce che il disegno di prestazioni e contribuzioni sottolinei la natura assicurativa degli ammortizzatori. Queste ultime debbono essere strettamente connesse con le prime, il cui importo non deve esser tale da disincentivare la ricerca di lavoro, dovendosi 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 industriali, intenzione del Governo è quella di pervenire ad una riduzione significativa.

Altrettanto importante è infine 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" dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore**

affinché questi ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso – che possa 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 dovrà 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.

Nel riordino dei diversi incentivi, una prima questione che il Governo intende affrontare concerne l'esperibilità di bonus fiscali e/o contributivi che vadano specificamente a vantaggio dei lavoratori a più basso reddito e più bassa qualificazione e che ne incentivino la presenza nel mercato e l'offerta di ore aggiuntive. La finalità, come in altri paesi in cui si è proceduto lungo questa strada (come ad esempio il *Family credit* del Regno Unito, una deduzione di imposta riservata ai lavoratori con basse retribuzioni e familiari a carico), è quella di contrastare trappole della disoccupazione e della povertà.

Le questioni da affrontare in proposito sono complesse, dovendosi tener conto della interazione tra trattamento fiscale e contributivo e dei rischi di elusione fiscale e sottoinquadramento retributivo e contrattuale insiti nella presenza di trasferimenti a favore di chi non superi una data soglia reddituale. Rispetto ad altre esperienze internazionali, è anche da tenere in conto il fatto che dal raccordo tra incentivi al singolo lavoratore e soglie di reddito familiare potrebbero scaturire disincentivi all'offerta di lavoro femminile nel caso delle donne sposate il cui coniuge sia già occupato, un segmento di offerta di lavoro potenziale da sollecitare che, in Italia, è ben più importante di quello delle *singles* con figli a carico²².

Alla complessità si associano peraltro potenzialità di rilievo, dato il contesto di forte concentrazione geografica dei bassi salari nel caso italiano. La presenza di misure di questo tipo potreb-

be, infatti, facilitare il processo di decentramento della contrattazione salariale e la creazione di differenziali salariali su base geografica più rispondenti alle diversità esistenti al suo interno.

Il Governo chiede alle parti sociali se non sia giunto il momento di provvedere alla definizione di schemi di incentivazione aventi tali caratteristiche, al fine di attenuare possibili effetti di esclusione sociale e di povertà in alcune fasce cosiddette a rischio della popolazione.

Per quanto concerne gli incentivi all'occupazione in senso proprio, le esigenze da rispettare nel quadro di un riordino complessivo della materia, inattuato nella precedente legislatura, sono:

L'aumento di selettività degli incentivi a favore dei soggetti deboli, identificabili su base territoriale (in base allo stato del mercato del lavoro tanto a livello locale quanto della macroarea in cui il soggetto opera) o sulla base di caratteristiche individuali ben precise (lavoratori licenziati, soggetti con carichi familiari, persone a rischio di divenire disoccupati di lunga durata etc.);

La previsione di sostegni e di un regime contributivo che complessivamente favorisca la trasformazione e il ricorso al contratto a tempo indeterminato, tenendo così tra l'altro conto del minor rischio di disoccupazione in esso insito e contrastando l'insorgere di segmentazioni nel mercato del lavoro.

Due considerazioni appaiono in proposito rilevanti. Intenzione del Governo è riordinare gli strumenti esistenti alla luce del parallelo riordino delle tipologie contrattuali. In questo quadro, spazi finanziari atti ad accrescere la selettività degli incentivi potranno esser ottenuti dalla creazione d'un contesto normativo generale meno rigido, ed in cui meno necessario sia prevedere specifici incentivi finanziari a compensazione di rigidità normative. In particolare, il Governo vuole verificare quanto tale strada possa essere perseguita nel caso dei contratti a causa mista e delle esperienze lavorative a termine dei più giovani.

Una seconda considerazione, in parte peraltro collegata con quanto sinora detto, attiene l'esigenza di tener conto, nell'individuazione dei soggetti deboli da sostenere, delle modifiche del contesto economico e sociale. Da questo punto di vista il Gover-

no sottolinea in particolare l'esigenza di procedere ad un graduale spostamento di enfasi dalla platea dei soggetti più giovani a quella dei soggetti più anziani, la cui permanenza nel mondo del lavoro è tra gli obiettivi prioritari dei prossimi anni, attraverso una combinazione di incentivi alla permanenza e disincentivi alla fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Un'importante questione da affrontare è quella che concerne il peso del dato territoriale nell'identificazione dei soggetti deboli, un connotato senza dubbio essenziale nel definire la difficoltà di accesso al mercato dei diversi soggetti e da cui qualsiasi sistema d'incentivazioni non può prescindere. In questa prospettiva si è già sottolineato come sia intenzione del Governo verificare in che misura siano esperibili ed efficaci misure che facilitino la creazione di un differenziale nei costi del lavoro tra aree territoriali attraverso la previsione di misure a sostegno dei redditi da lavoro più bassi.

Allo stesso scopo è anche intenzione del Governo valutare attentamente anche gli effetti della riforma in senso federale dello Stato sulle politiche di incentivazione monetaria delle imprese. È noto, infatti, che l'art. 87 del Trattato CE non vieta l'adozione di misure di incentivazione di applicazione generale e automatica su tutto il territorio (c.d. misure generali), ma solo interventi selettivi che favoriscano talune imprese o talune produzioni rispetto a quello che è il «sistema generale di riferimento» in cui di volta in volta si colloca la singola misura incentivante adottata. In uno Stato federale, a seconda della ripartizione di competenze tra Stato federale e Stato federato, può infatti sostenersi che il «sistema generale di riferimento» rispetto al quale le autorità comunitarie sono chiamate a valutare la compatibilità di una singola misura non sia più quello dello Stato federale ma quello del singolo Stato federato. Nella prospettiva delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno la riforma in senso federale dello Stato potrebbe pertanto garantire maggiori margini di manovra rispetto al passato anche con riferimento ai vincoli posti dall'Unione Europea.

Nel riordino delle misure d'incentivazione, i nessi tra queste e gli ammortizzatori sociali, nonché tra interventi finanziari, passivi od attivi, e servizi all'impiego dovranno essere riesaminati. Il ruolo semplicemente notarile fino ad oggi assolto dalle strutture

pubbliche è evidentemente inadeguato. **Pur dovendosi preferire il ricorso a strumenti automatici, tanto nel caso delle misure passive quanto in quello delle misure attive, i servizi per l'impiego, pubblici e privati, possono, infatti, utilmente operare nel senso della prevenzione di abusi e di aumento della selettività effettiva di determinati strumenti, promuovendone il ricorso effettivo tra i soggetti più deboli.**

Il Governo ritiene che le tecniche di incentivazione economica debbano essere opportunamente combinate con adeguate forme di incentivazione normativa, specialmente con riferimento alle tipologie contrattuali più innovative. Il caso offerto dal part time, dove gli incentivi di recente previsti per le assunzioni *part time* a tempo indeterminato sono state sottoutilizzate per via delle rigidità normative che tuttora persistono nel ricorso allo strumento, è al riguardo particolarmente emblematico. Infatti, a fronte di 200 miliardi stanziati nel 2000, ne sono stati utilizzati appena 5, pari al 2,6%, per un totale di poco più di 3300 contratti stipulati. Tra le forme di incentivazione normativa potrà essere considerata anche l'esclusione dal computo dei dipendenti –al fine di stabilire le soglie occupazionali necessarie per l'applicazione di istituti vari del diritto del lavoro- dei soggetti che abbiano stipulato con il datore di lavoro tipologie contrattuali che si intendono sostenere e promuovere al fine di incentivare l'occupazione. In quest'ambito anche lo stesso contratto a tempo indeterminato potrebbe essere considerato non computabile –sempre che esso sia funzionale alla creazione di occupazione aggiuntiva- ancorché temporaneamente per incentivare le imprese a sfuggire alla sindrome del “nanismo”, espandendosi quindi oltre le dimensioni occupazionali minime stabilite per l'applicazione di taluni istituti del diritto del lavoro.

II.2. Qualità (...*better jobs*)

La qualità del lavoro (e quindi del mercato in cui opera) è un problema europeo, certamente non solo italiano. Il Consiglio europeo di Lisbona (2000) e quello di Stoccolma (2001) hanno significativamente molto insistito sul tema dei *more and better jobs* e tutti gli attori istituzionali e sociali devono indirizzare le politiche del mercato del lavoro e la relativa regolazione istituzionale per sostenere quanti si trovano occupati in lavori di bassa

qualità, affinché progrediscono verso occasioni di migliore qualità anziché scivolare nell'esclusione sociale e nella disoccupazione, specie se di lunga durata.

Le proposte della Commissione Europea sono condensate in una recente comunicazione intitolata *Employment and social policies: a framework for investing in quality* (20.6.2001, COM(2001) 313 final), indirizzata al Consiglio ed al Parlamento europeo in vista del Consiglio Europeo di Laeken, dove dovranno essere adottati orientamenti vincolanti in materia per gli Stati membri, incorporandoli nella stessa Strategia Europea per l'Occupazione. Non è evidentemente necessario ripercorrere in questa sede le proposte della Commissione sulla qualità del lavoro. In ogni caso il Governo condivide l'approccio, ormai consolidatosi da parte della Commissione europea, sempre meno interessato al profilo regolatorio più tradizionale ed invece proiettato con crescente intensità verso una dimensione altamente innovativa quanto a tecniche di intervento per realizzare gli obiettivi condivisi in sede comunitaria.

Nell'impegnarsi a favore di una migliore qualità del lavoro il Governo intende soprattutto impegnarsi a favore di un mercato privo di segmentazioni al suo interno tra posti di lavoro precari ed ipergarantiti, ed in cui il lavoro sia effettivo strumento d'inclusione sociale. Per un paese come il nostro, un primo concreto estrinsecarsi di questo impegno per la qualità del lavoro è nella battaglia contro il sommerso. Più in generale, ne deriva che la qualità del lavoro è da misurare non solo e non tanto con riferimento a specifiche caratteristiche, salariali e non salariali, dei singoli rapporti di lavoro concreti, quanto con le *chances* che a questi si associano di ulteriore progresso nel mercato del lavoro, innanzitutto in termini di *chances* lavorative future. Il riferimento alla qualità del lavoro non è perciò da intendere come limitativo dell'obiettivo d'innalzamento del tasso d'occupazione prima esplicitato.

Il Governo italiano sosterrà al Consiglio europeo di Laeken l'integrazione del principio della "qualità del lavoro" fra gli obiettivi della Strategia Europea per l'Occupazione, in una logica di *mainstreaming*. Non si deve trattare di una semplice adesione formale, quanto della convinta utilizzazione di una nuova

metodologia per realizzare un confronto con Regioni, enti locali e parti sociali sui temi del lavoro e dell'occupazione. Le riflessioni e gli indicatori quantitativi di qualità proposti dalla Commissione devono essere attentamente valutati in vista delle decisioni che, a fine anno, verranno adottate. A questo fine **il Governo raccomanda in particolare alle parti sociali di prestare a questi indicatori la dovuta attenzione all'interno dello stesso dialogo sociale, così che eventuali intese o comunque le convergenze realizzate possano giovare di questa nuova metodologia.**

Concordare, ad esempio, che un lavoro potrà definirsi "buono" quando ad esso sono connesse prospettive di carriera o comunque sono apprestate misure finalizzate alla promozione di una prospettiva di carriera implica poi convenire sulle tecniche per realizzare questo obiettivo. Le parti sociali hanno un interesse convergente a perseguirlo, in una logica di valorizzazione e fidelizzazione delle risorse umane, per motivarle più convenientemente, esaltandone la lealtà e la produttività. Il Governo non può certo a sua volta non fare una scelta in proposito e senza dubbio occorre pronunciarsi per una politica delle risorse umane che esalti le potenzialità, la creatività, la capacità innovativa dei lavoratori italiani che devono essere messi in grado, anche con l'intervento pubblico sul mercato del lavoro, di vivere da protagonisti l'esperienza della loro vita lavorativa.

Il Governo auspica che il tema della "qualità del lavoro" diventi rilevante nel confronto con gli attori istituzionali e sociali, producendo proposte ed approfondimenti in relazione agli orientamenti espressi in proposito dalla Commissione europea. In ogni caso, gli indicatori di qualità concordati in sede comunitaria saranno opportunamente utilizzati anche per la definizione dell'intervento legislativo di cornice in ragione della prospettiva federalista, al fine di disegnare un nuovo assetto regolatorio orientato al perseguimento degli obiettivi di qualità prefissati, pure nella varietà delle misure che verranno adottate, di iniziativa legislativa oppure di natura convenzionale.

II.2.1. Lavoro regolare

Tutti gli obiettivi sin qui elencati non potranno essere facilmente raggiunti se continueranno a perdurare gli attuali livelli di

occupazione irregolare e clandestina che, come noto, raggiungono stime percentuali due o tre volte superiori rispetto a quanto si verifica negli altri paesi europei. Secondo dati ISTAT, la percentuale di lavoratori irregolari sulla forza-lavoro totale è pari a circa il 15 per cento mentre il CENSIS stima questa quota al 23 per cento. Altre recenti indagini considerano il peso dell'economia sommersa in Italia in una misura doppia rispetto a quella della media dei paesi dell'Unione Europea. In continuo aumento è anche il fenomeno del lavoro irregolare da parte di immigrati clandestini, privi di regolare permesso di soggiorno. 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.

Le analisi socio-economiche sulle ragioni di questa larga diffusione del lavoro sommerso sono concordi nel sottolineare la maggiore convenienza del lavoro nero rispetto a quello regolare, e questo sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Le convenienze del lavoro irregolare, cioè, raramente sono imposte da uno dei due contraenti, ma sono in genere tali da dare vita a fenomeni di collusione difficili da sradicare. Da questo punto di vista la soluzione dei c.d. contratti di riallineamento retributivo, da tempo sperimentata nel nostro ordinamento, se certo ha rappresentato un'innovazione nelle strategie di emersione del lavoro non regolare, in quanto affianca alla logica repressivo-sanzionatoria una prospettiva di tipo promozionale e incentivante, non pare tuttavia in grado di fornire risposte soddisfacenti.

Il vero limite dei contratti di gradualità è che essi si limitano a neutralizzare temporaneamente, con un incentivo economico, il disincentivo alla regolarizzazione rappresentato da norme sul lavoro che risultano impraticabili in alcune aree del Paese, senza incidere sulle cause che inducono le imprese e i lavoratori a fuoriuscire dal mercato del lavoro regolare. Ampia dimostrazione di ciò è data dalle enormi difficoltà di sopravvivenza in cui si imbattono le (non molte) imprese sino a oggi emerse per un numero di posizioni lavorative regolarizzate (circa 190.000) del tutto margi-

nale rispetto alle attuali dimensioni del fenomeno. La vera soluzione pare dunque quella di affrontare alla radice i problemi del mercato del lavoro e dell'economia italiana, sia attraverso una seria politica industriale che, invece di sprecare risorse pubbliche per ammortizzare i costi del lavoro, incentivi le imprese a intraprendere i necessari cambiamenti, sia attraverso un adattamento delle regole del mercato del lavoro. Per questo motivo il Governo ritiene importante il nuovo provvedimento contenente "norme per l'emersione dell'economia sommersa" adottato nell'ambito dei provvedimenti dei 100 giorni per il rilancio dell'economia. Questa nuova misura di incentivazione fiscale, per quanto innovativa rispetto al passato e perfettamente compatibile con i vincoli posti dal diritto comunitario della concorrenza in materia di aiuti di Stato, rappresenta peraltro solo il primo provvedimento di una ben più ampia strategia di razionalizzazione del sistema produttivo e di lotta alla illegalità.

Gli alti tassi di lavoro irregolare spiegano peraltro i modesti tassi di occupazione del nostro Paese. Questo fenomeno alimenta un circuito perverso: i bassi tassi di occupazione e il lavoro regolare restringono la base imponibile e, con essa, il gettito fiscale necessario per alimentare la spesa pubblica. La conseguenza è o un inasprimento della pressione fiscale, con conseguente spinta all'immersione nel lavoro irregolare, o un contenimento della spesa per occupazione, politiche attive del lavoro, infrastrutture, ecc. Accanto all'intervento strutturale sul mercato del lavoro e ad un migliore e più efficiente utilizzo degli incentivi all'emersione, una strada per contrastare il lavoro nero potrebbe essere quella di agire sulla leva fiscale, come peraltro suggerito dalla Commissione Europea e realizzato in alcuni Paesi europei. Da questo punto di vista la riforma forse più interessante è quella proposta dal Consiglio UE nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione, volta a ridurre in modo generalizzato la pressione fiscale e contributiva sui salari più bassi, che sono poi la vera area di proliferazione del sommerso. Considerato che i salari più bassi sono peraltro particolarmente diffusi al Sud, soprattutto tra la popolazione giovanile e femminile, questo provvedimento avrebbe innanzitutto un benefico effetto per il Mezzogiorno aumentando nel contempo le prospettive di occupabilità per le categorie sociali soggette a maggiori rischi di esclusione sociale.

Assieme alla Grecia, l'Italia è il Paese dell'Unione Europea con il più elevato tasso di 'lavoro nero'. L'incapacità di affrontare con coraggio una riforma del mercato del lavoro è un vincolo non più sostenibile per le imprese che spesso sono costrette a lavorare ai margini della legalità, anche in assenza di un intento fraudolento. Proprio dall'angolo prospettico della modernizzazione del mercato del lavoro, l'esperienza comparata insegna che l'adozione di nuove e più moderne tipologie contrattuali può risultare decisiva nel contrastare il fenomeno del lavoro non dichiarato. La diffusione del lavoro autonomo tra gli immigrati può concorrere a perpetuare mestieri altrimenti destinati a scomparire nonché a favorire i processi di integrazione sociale.

Assai interessante è ad esempio il caso spagnolo dove sono in corso di sperimentazione i "contratti a costo zero". Allorché occorra sostituire una dipendente in permesso di maternità, viene consentito al datore che assuma una disoccupata di essere esentato dal pagamento degli oneri previdenziali. Una misura sicuramente convincente soprattutto per le unità aziendali di piccole e piccolissime dimensioni. Anche l'esperienza belga del "lavoro accessorio" è sorretta dalla medesima finalità di favorire la riemersione. Si tratta di attività varie (assistenza familiare e domestica, aiuto alle persone ammalate o con handicap, sorveglianza dei bambini, insegnamento supplementare, piccoli lavori di giardinaggio, collaborazione a manifestazioni sociali, caritatevoli, sportive, culturali). Tali attività vengono svolte a beneficio di famiglie, società senza scopo di lucro ed enti pubblici da soggetti quali disoccupati di lunga durata, casalinghe, studenti, pensionati. Fulcro dell'esperimento è costituito dall'utilizzazione di "buoni" in alternativa ai pagamenti diretti, per semplificare il processo e, nel contempo, certificare le prestazioni.

Ogni accorgimento volto a creare un sistema di convenienze nella gestione del rapporto di lavoro contribuisce senz'altro a regolarizzare ampie zone di evasione fiscale e contributiva. Si consideri ancora il settore dei servizi di assistenza alla persona, con particolare riferimento agli anziani, caratterizzato da una diffusissima area di clandestinità, anche in considerazione del massiccio ricorso a personale di origine extracomunitaria. A tale riguardo è interessante il tentativo di realizzare intese a livello locale (come è avvenuto, ad esempio, ad iniziativa del Comune di

Modena), valorizzando tipologie contrattuali come le collaborazioni coordinate e continuative che possono agevolare il processo di regolarizzazione nell'ambito di una disciplina concordata dalle parti sociali e dagli enti locali in sede territoriale. Anche lo stesso 'Patto di Milano' sta contribuendo a creare occupazione regolare coinvolgendo soggetti a rischio di esclusione sociale (anche in questo caso lavoratori extracomunitari ed altre categorie). La diffusione del lavoro autonomo tra gli immigrati può concorrere a perpetuare mestieri altrimenti destinati a scomparire nonché a favorire i processi di integrazione sociale.

Il Governo ritiene che anche dalla modernizzazione del mercato del lavoro possa provenire una forte spinta alla regolarizzazione del lavoro non dichiarato. Tutte le misure, sintetizzate nel presente Libro Bianco, devono essere concepite nell'ottica di un disegno complessivo volto a semplificare e quindi a bonificare il nostro tessuto occupazionale.

II.2.2. Lavoro a tempo indeterminato

Legislazione e contrattazione mantengono come obiettivo centrale la conservazione del posto di lavoro piuttosto che la mobilità del singolo nelle transizioni tra scuola e lavoro, tra non lavoro e lavoro, tra lavoro e formazione, determinando in questo modo anche una crescente divaricazione rispetto alle necessità delle imprese di forme flessibili di adeguamento della manodopera. Peraltro il permanere di situazioni occupazionali caratterizzate da un alto livello di tutela accanto a quelle, in rapida diffusione anche grazie a recenti riforme (lavoro temporaneo, assunzioni a termine, ecc.), caratterizzate da rapporti di lavoro altamente flessibili, genera nuove forme di segmentazione del mercato, contrastando gli effetti benefici della liberalizzazione dei meccanismi di ingresso nel mondo del lavoro. Una delle soluzioni potrebbe essere quella di una riforma "simmetrica" della regolamentazione che si traduce in un duplice e contemporaneo intervento sulla normativa relativa sia al contratto a tempo determinato, sia a quello a tempo indeterminato. Ciò che rileva è rendere, tra l'altro, meno difficoltoso il passaggio a condizioni di lavoro stabile per i lavoratori che iniziano il proprio percorso con occupazioni temporanee ed eviterebbe possibili fenomeni di riduzione degli investimenti in capitale umano.

Il Governo ritiene che alla nozione di sicurezza data dall'immovibilità del singolo rispetto al proprio posto di lavoro occorra sostituire un concetto di sicurezza conferito dalla possibilità di scelta effettiva nel mercato del lavoro. Non solo ma è davvero urgente creare le condizioni perché si elevi la qualità della nostra occupazione, stimolando maggiori investimenti in risorse umane assunte in forma stabile, a tutto vantaggio di una crescente fidelizzazione, produttività, creatività e, quindi, qualità, della stessa forza lavoro. **Occorre dunque incentivare convenientemente il ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato, così da incrementarne l'uso, evitando, nel contempo, che si diffondano forme di flessibilità in entrata per aggirare i vincoli o comunque le tutele predisposte per la flessibilità in uscita.**

Il Governo dichiara a tale proposito di riconoscersi pienamente nel principio del "licenziamento giustificato", peraltro ora solennemente proclamato nella Carta di Nizza dell'Unione Europea. Il modello sociale europeo deve certamente essere modernizzato ma non è assolutamente revocabile in dubbio la regola fondamentale per cui atti estintivi del rapporto di lavoro devono essere giustificati e motivati dal datore di lavoro, nonché sottoposti eventualmente al vaglio di un'autorità indipendente. Fin dal 1966 questa fondamentale acquisizione fa parte dell'ordinamento giuridico italiano ed il Governo dichiara di ritenerla definitivamente acquisita. Del pari deve ritenersi consolidato il regime attuale in connessione con i divieti del licenziamento discriminatorio, del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio e del licenziamento in caso di malattia o maternità, tutte ipotesi che restano completamente estranee alla riflessione in atto.

È bene aver presente in proposito ancora una volta l'esperienza comparata. In primo luogo, esistono Stati membri dell'Unione in cui in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo il lavoratore può pretendere unicamente il risarcimento del danno. Si tratta del Belgio, della Danimarca, del Regno Unito, della Finlandia (dove il lavoratore può tuttavia pretendere interventi di formazione, a carico del datore, che conservino o migliorino la sua professionalità). Negli altri ordinamenti è sempre prevista la possibilità di corrispondere un'indennità compensativa in alternativa alla reintegrazione nel posto di lavoro. Così in Francia dove il datore

non è tenuto a dar corso all'ordine di reintegrazione del *conseil des purd'hommes*, potendo liberarsi corrispondendo un'indennità sostitutiva fino ad un massimo di 39 settimane di retribuzione. Stesso regime vige in Germania (dove tuttavia il datore di lavoro ha l'onere di motivare le ragioni che rendono impraticabile la reintegrazione), in Grecia, in Spagna (occorre un rifiuto motivato del datore a reintegrare e viene in tal caso comminata una indennità fino ad un massimo di 15 giorni di retribuzione per anno di lavoro, senza superare le 12 mensilità), in Svezia (l'indennità sostitutiva è compresa tra le 16 e 48 mensilità, a seconda dell'età e della anzianità di servizio del prestatore).

Il Governo ritiene che, per valorizzare appieno il capitale umano, presente nel nostro Paese debba essere creato un quadro istituzionale più favorevole all'utilizzazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato. Occorrerà procedere ad un attento monitoraggio dell'utilizzazione di tipologie contrattuali diverse, al fine di rilevare eventuali spinte verso un'eccessiva precarizzazione del nostro mercato del lavoro. **Nel contempo il Governo ritiene debbano essere studiate nuove forme di incentivazione nell'uso del contratto a tempo indeterminato –con particolare riguardo alla trasformazione del contratto a termine- e chiede in particolare modo alle parti sociali di confrontarsi su questo argomento, accertando l'eventuale esistenza di ostacoli normativi che frenino il ricorso a questa tipologia contrattuale, senz'altro fondamentale per garantire una società attiva basata sulla qualità del lavoro.**

II.3. Flessibilità e sicurezza

II.3.1. Organizzazione e rapporti di lavoro

Il Governo italiano condivide pienamente la affermazione della Commissione europea secondo cui è necessario procedere organicamente ad una modernizzazione dell'organizzazione e dei rapporti di lavoro, così come espressa nel Libro Verde *Partnership for a new organisation of work* (COM(97) 128) e quindi nella Comunicazione *Modernising the organisation of work – a positive approach to change* (COM(98) 592). Tale posizione si è poi consolidata all'interno delle "linee guida sull'occu-

pazione” nel quadro del processo di Lussemburgo (v. § 3,4) dove è stato individuato un pilastro apposito, quello della “adattabilità” che impone agli Stati membri obblighi molto precisi.

Giova ricordare in proposito che la ‘linea guida’ 14 per il 2001 prevede che “gli Stati membri, se del caso assieme alle parti sociali, o sulla scorta di accordi negoziati dalle parti sociali:

“esamineranno il quadro normativo esistente e vaglieranno proposte relative a nuovi provvedimenti e incentivi per assicurarsi che essi contribuiscano a ridurre gli ostacoli all’occupazione, ad agevolare l’introduzione di un’organizzazione del lavoro moderna e ad aiutare il mercato del lavoro ad adeguarsi ai mutamenti strutturali in campo economico;

al tempo stesso, tenendo in considerazione la crescente diversificazione delle forme di lavoro, esamineranno la possibilità di contemplare nella normativa nazionale tipologie contrattuali più flessibili e faranno in modo che coloro che lavorano con contratti di tipo flessibile godano di una sicurezza adeguata e di una posizione occupazionale più elevate, compatibili con le esigenze e le aspirazioni dei lavoratori (...)”.

È bene tenere presente inoltre che la ‘linea guida’ 15 tratta della necessità di sostenere l’adattabilità nelle aziende nell’ambito dell’apprendimento lungo tutto l’arco della vita. A tal proposito si prevede che:

“le parti sociali, a tutti i livelli appropriati, sono invitate a concludere accordi, se del caso, sull’apprendimento lungo tutto l’arco della vita per agevolare l’adattabilità e l’innovazione, in particolare nel campo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. In tale contesto dovrebbero essere poste le condizioni per offrire entro il 2003 a ogni lavoratore un’opportunità di apprendere le tecniche della società dell’informazione”.

Il Governo segnala alle parti sociali che alcune parti delle ‘linee guida’ appena citate riguardano direttamente la loro responsabilità e le invita ad adoperarsi conseguentemente affinché nella redazione del Piano Nazionale di azione per l’Occupazione (NAP) per il 2002 se ne possa dare adeguatamente conto. Per quanto attiene alla sua diretta responsabilità **il Governo**

dichiara di considerare urgente predisporre misure di modernizzazione, auspicabilmente concordate con le parti sociali, anche al fine di facilitare la transizione verso un'economia fondata sulla conoscenza, così come sottolineato dalle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona. Del resto, la stessa "Agenda di Politica Sociale", concordata al Consiglio Europeo di Nizza, insiste sull'importanza di adattare la regolazione dei rapporti e dei mercati del lavoro al fine di creare un opportuno equilibrio tra flessibilità e sicurezza, invitando apertamente le parti sociali a continuare nel loro dialogo sull'organizzazione del lavoro ed in particolare sulle nuove forme di occupazione.

Non è certo revocabile in dubbio che il progresso tecnologico così come i mutamenti nelle condizioni di mercato abbiano, negli ultimi decenni, modificato profondamente l'ambiente nel quale le imprese si trovano ad operare. Si è così determinata una crescente necessità di reagire con maggiore flessibilità ai cambiamenti sul fronte dell'offerta e della domanda, mentre gli sviluppi tecnologici hanno consentito alle imprese di introdurre modalità nuove e più flessibili nell'organizzazione dei processi produttivi. Al fine di trarre pieno vantaggio da questo potenziale evolutivo, appare evidente – nella valutazione delle autorità comunitarie, del tutto condivisa dal Governo italiano – la necessità di adattare il presente quadro regolatorio, legislativo e contrattuale, a queste nuove circostanze. L'attuale quadro regolatorio riflette, infatti, un'organizzazione del lavoro oggi completamente superata.

Per quanto riguarda in particolare il contesto italiano, la modernizzazione dell'ordinamento giuridico e contrattuale del lavoro è inoltre da considerarsi componente essenziale di una politica che intende contrastare il preoccupante fenomeno del lavoro non dichiarato e clandestino. Nella passata legislatura sono stati realizzati interventi importanti (ad es. la legge 196/97, il cd. Pacchetto Treu) ma ancora del tutto insufficienti. Si è proceduto troppo lentamente, scontando pregiudiziali ideologiche incompatibili con gli orientamenti comunitari richiamati. Il Governo è determinato nell'arco della presente legislatura a realizzare le riforme concordate a livello comunitario, nella convinzione che la necessità di rivedere l'assetto istituzionale preposto alla regolazione dei rapporti e dei mercati del lavoro non possa ulteriormente essere messa in discussione. Anche a tal proposito si riba-

disce la finalità di questo Libro Bianco ad aprire un confronto con i soggetti istituzionali e sociali che sia produttivo di idee e proposte.

II.3.2. Part-time

E, bene ricordare come questa tipologia contrattuale, largamente valorizzata negli orientamenti comunitari, pure conoscendo negli ultimi tempi un netto incremento, viene 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%) 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 comparata 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 vanificati nella loro finalità promozionale a causa di una disciplina legislativa e regolamentare del tutto disincentivante. Invece in Germania tra gli incentivi di natura normativa è bene ricordare che fin dal 1985 le imprese con meno di 5 dipendenti sono esentate dall'applicazione della normativa sui licenziamenti illegittimi e nel computo di questo campo di applicazione rientrano soltanto i prestatori che lavorano un minimo di 10 ore settimanali o di 45 ore mensili. Sulla falsariga dell'esperienza olandese, è ora riconosciuto al lavoratore tedesco con anzianità di servizio di almeno sei mesi il diritto di ridurre l'orario di lavoro settimanale, salvo motivate ragioni aziendali. Ancor più significativo è il fatto che in Germania il datore ed il prestatore di lavoro possono concordare che quest'ultimo esegua la propria prestazione di lavoro a seconda delle necessità (cd. lavoro a chiamata o a richiesta). Nei Paesi Bassi non esistono limiti al ricorso al lavoro a chiamata, anche perché questo non viene considerato dall'ordinamento alla stregua di un vero e proprio contratto di lavoro subordinato

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. Vale la pena ricordare infine che nel Regno Unito non esistono limiti di sorta né al lavoro a chiamata, né al lavoro supplementare.

In Italia l'attuazione della direttiva europea 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale ad opera dei decreti legislativi 61/2000 e 100/2001 costituisce ad avviso del Governo un esempio di trasposizione non rispettosa della volontà delle parti sociali a livello comunitario, confermata dalla suddetta direttiva. Mentre, infatti, la direttiva stessa invita gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla piena utilizzazione di questa tipologia contrattuale in una logica di promozione dell'occupazione, i decreti emanati nel corso della passata legislatura introducono nuovi vincoli e pertanto tradiscono l'intento promozionale del legislatore comunitario.

Da questo punto di vista, il d. lgs. 100/2001 rappresenta senza dubbio un'ulteriore occasione mancata per rimuovere le incongruenze del quadro legale scaturito dal d.lgs. 61/2000. Inutili appesantimenti burocratici mortificano l'autonomia individuale delle parti. Soprattutto i vincoli legislativamente imposti a quelle che il legislatore chiama impropriamente "clausole elastiche" (mentre in realtà si tratta di "clausole flessibili", relative cioè alla collocazione temporale della prestazione lavorativa ad orario ridotto e non alla sua estensione) costituiscono un *vulnus* all'autonomia delle parti sociali ed a quella dei soggetti titolari dei rapporti di lavoro, trattati con ingiustificata subalternità dal legislatore. Occorre rivedere prontamente tale disciplina, restituendo alla contrattazione collettiva ed alle pattuizioni individuali piena operatività.

Con particolare riferimento al tema della "clausole elastiche" il d.lgs. 100/2001 ha mantenuto sostanzialmente inalterata la struttura di base del d.lgs. 61/2000, che pure dichiarava di voler modificare. In particolare sopravvivono sostanzialmente due vincoli che rendono questo strumento ben poco utilizzabile in pratica. Anzitutto la contrattazione collettiva può prevedere clausole elastiche "in ordine alla sola collocazione temporale della prestazione lavorativa", introducendo quindi un elemento di rigidità in un istituto che invece potrebbe, se inteso con la necessaria flessibilità, contribuire a regolarizzare numerose forme di lavoro pre-

stato con intermittenza e non suscettibile di esatta predeterminazione dalle parti. Il legislatore rivela in proposito un'ispirazione vincolistica davvero non condivisibile e non si vede perché le parti, a livello individuale, non possano accordarsi anche sulla elasticità della durata della prestazione dedotta in contratto e non già soltanto sulla flessibilità della collocazione temporale, peraltro penalizzata da vincoli di preavviso assai rigorosi. **Il Governo ritiene che possa essere richiesto al datore di lavoro di specificare nel contratto le ragioni di natura tecnica, organizzativa o produttiva che rendono necessaria la natura elastica della prestazione, senza dar luogo ad ulteriori limiti od impedimenti ad opera della legge, così da non comprimere inutilmente l'autonomia contrattuale delle parti.**

In secondo luogo non si comprende la fondatezza del diritto del lavoratore di denunciare lo stesso patto volontariamente stipulato in vista di una prestazione di lavoro ad orario parziale secondo la formula delle "clausole elastiche". Questo esercizio di uno *jus penitendi* all'interno di un accordo contrattuale liberamente sottoscritto appare del tutto incomprensibile e contravviene ai principi che governano il generale il diritto delle obbligazioni. Ancora una volta è rilevabile un atteggiamento di sospetto e di prevenzione nei confronti di forme innovative che opportunamente utilizzate potrebbero arricchire il tessuto occupazionale di nuovi posti di lavoro regolari, coniugando opportunamente esigenze di lavoro ed aspettative familiari e personali. **Il Governo ritiene che l'istituto della "denuncia" debba senz'altro essere superato, al fine di rispettare pienamente la libertà contrattuale delle parti.**

Altri ancora sono gli aspetti in relazione ai quali il legislatore nazionale ha disatteso alcune prescrizioni della direttiva comunitaria. È sufficiente in questa sede ricordare la mancata esclusione dei lavoratori occasionali, nonché la disciplina del diritto di precedenza dei lavoratori che hanno trasformato il rapporto da *full-time* a *part-time* in caso di nuove assunzioni a tempo pieno da parte del datore di lavoro, ben più temperata nella direttiva ("per quanto possibile, i datori di lavoro dovrebbero prendere in considerazione...") che nel testo legislativo italiano, la cui assolutezza rischia peraltro di innescare ampi spazi di contenzioso. Occorre anche ricordare che il testo della direttiva scoraggia il ricorso al lavoro supplementare, vanificato dalla previsione del diritto di rifiuto, dal diritto al consolidamento e dalle maggiorazioni previste per legge.

Da ultimo è bene ricordare che le misure legislative, finora emanate con lo scopo di incentivare il ricorso al lavoro a tempo parziale, sotto l'aspetto previdenziale si sono dimostrate assolutamente inefficaci. In particolare, l'elemento che ha inciso negativamente sulle finalità incentivanti è l'aver collegato i benefici contributivi – come ha fatto il decreto interministeriale 12 aprile 2000, in attuazione del disposto del decreto legislativo 61/2000 – solo alla stipula di *part-time* ad incremento della base occupazionale. Una conferma della inadeguatezza della scelta legislativa è data dallo scarsissimo impiego delle risorse finanziarie, stanziata dalle legge e già esigue di per se stesse.

Un reale ed efficace impulso all'attivazione di contratti di tale tipologia può, invece, 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, dopo che riprendono il lavoro dopo un periodo di inattività, ecc.).

II.3.3. Lavoro interinale e intermediazione

Il Governo ritiene che il lavoro temporaneo tramite agenzia di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196 abbia costituito una positiva riforma nel senso della modernizzazione del mercato del lavoro italiano. I risultati in termini di promozione dell'occupazione appaiono estremamente eloquenti ed il Governo auspica a tale riguardo che non vengano frapposti ulteriori ostacoli per sperimentare altre forme di modernizzazione capaci di provocare ricadute così interessanti sul piano occupazionale. Questo giudizio positivo non può esimere tuttavia dal rilevare che si tratta comunque di una legislazione più restrittiva di quella esistente in numerosi Paesi dell'area comunitaria, con particolare riferimento al regime di ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo.

Tuttavia la legge 196/1997, all'art. 2, comma 2, lett. A), secondo periodo, prevede per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo che tale attività rappresenti, in via esclusiva, l'oggetto sociale. Ciò comporta che a tali imprese è preclusa l'attività di mediazione privata tra domanda e offerta di lavoro, l'attività di ricerca e selezione del personale non finalizzata immediatamente

alla fornitura di lavoro temporaneo, nonché le attività di supporto alla ricollocazione professionale. Stante l'attuale situazione di grave ritardo nel funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego, la esclusività dell'oggetto sociale di tali imprese comporta nei fatti una limitazione alle attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro già in concreto gestite con grande efficienza, per il solo lavoro temporaneo, dalle imprese di fornitura.

Al fine di favorire l'incontro di domanda e offerta di lavoro nonché di aprire il mercato della mediazione privata alle imprese di fornitura di lavoro temporaneo, occorre superare l'attuale divieto posto dalla norma citata, prevedendo espressamente che esse possano, in presenza dei requisiti stabiliti dall'art. 10 del d. lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, modificato dall'art. 117, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), svolgere anche le attività di mediazione nonché di ricerca, selezione e di supporto alla ricollocazione professionale. Poiché l'art. 10 appena citato prevede tuttavia l'esclusività dell'oggetto sociale anche per le imprese che attualmente svolgono mediazione, ricerca e selezione o supporto alla ricollocazione professionale, anche tale disposizione deve essere rivista nell'ambito di un disegno riformatore che riconduca ad un unico sistema autorizzatorio l'intervento dei privati nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Una riforma in tal senso equiparerebbe la disciplina italiana a quella già vigente in Germania, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi.

Appare altresì opportuno provvedere ad un coordinamento tra la disciplina del lavoro temporaneo e quella sui contratti a termine. È, infatti, necessario estendere alcune forme di flessibilità recentemente introdotte affinché il lavoro temporaneo tramite agenzia non risulti ingiustificatamente penalizzato da questo *jus superveniens*. Si tratta di introdurre nella normativa sul lavoro temporaneo due principi, quello relativo alla causale generale di apposizione del termine e quello che rinvia alla contrattazione collettiva per la definizione dei limiti quantitativi di utilizzo del lavoro temporaneo, pur con l'esenzione da tali limiti in alcuni casi specificamente individuati.

Il Governo italiano valuta infine con preoccupazione la conclusione infruttuosa del dialogo sociale a livello comunitario, a

lungo coltivato in vista di un'intesa sul lavoro temporaneo mediante agenzia. Pur nel rispetto delle iniziative che ora la Commissione europea vorrà intraprendere, il Governo segnala la necessità che la futura disciplina comunitaria tenga convenientemente in considerazione le peculiarità dei diversi sistemi nazionali, pur non rinunciando ad affermare il fondamentale principio della parità di trattamento già peraltro sancito dalla legislazione italiana.

Il Governo ritiene che il lavoro temporaneo tramite agenzia possa assolvere anche ad un'importante funzione di integrazione sociale a favore di soggetti a rischio di esclusione. Una prima utilizzazione in tal senso potrebbe riguardare gli adempimenti di legge connessi al collocamento mirato dei disabili, ammettendo che anche l'utilizzazione del lavoro interinale possa soddisfare gli obblighi di legge. Una seconda prospettiva riguarda la regolarizzazione del mercato irregolare dei lavoratori extracomunitari, impegnati in attività di assistenza domiciliare a favore di anziani non autosufficienti. È, in altri termini, auspicabile che vengano esplorate ancor di più le potenzialità occupazionali di una tipologia contrattuale troppo a lungo avversata che si sta dimostrando di eccezionale efficacia.

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'incom-

patibilità 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.

Anche rispetto ai processi di esternalizzazione del lavoro il Governo reputa dunque necessario avviare un percorso di riforma complessiva della materia, di 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 meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro.

II.3.4. Lavoro intermittente

Il Governo ritiene che sarebbe utile introdurre nel nostro ordinamento una nuova tipologia contrattuale definibile come "lavoro intermittente" (altrimenti detto "a chiamata"), al fine di contrastare tecniche fraudolente o addirittura apertamente *contra legem*, spesso gestite con il concorso di intermediari e caporali. Forme di lavoro intermittente o a chiamata, consistenti

cioè in prestazioni svolte con discontinuità pur nell'ambito dell'aspettativa datoriale di poter contare sulla disponibilità del prestatore, quindi nell'ambito dello schema nagoziale del lavoro subordinato, 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. Si tratta di elementi distorsivi della stessa competizione corretta tra imprese che 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 subordinato. La versione più persuasiva 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 Governo auspica di ricevere utili commenti a questa proposta.

II.3.5. Lavoro a tempo determinato

Il Governo non può che ribadire la valutazione positiva del negoziato attivato tra le parti sociali il 24 luglio 2000 ai fini della trasposizione della direttiva 99/70/CE sul lavoro a tempo determinato. Nel merito del provvedimento, la nuova disciplina stabilisce i principi generali ed i requisiti minimi per la stipulazione di contratti a termine, semplificando e razionalizzando il quadro normativo e ponendo la legislazione italiana al livello di quella esistente negli altri paesi europei. Essa, infatti, intende contribuire al miglioramento della qualità del lavoro a tempo determinato garantendo l'applicazione del principio di non discriminazione e definendo un quadro per la prevenzione degli abusi derivanti dalla utilizzazione di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato.

Sul piano del metodo il Governo sottolinea come si sia proceduto all'integrale recepimento dell'accordo raggiunto fra le parti sociali italiane, pur nel rispetto delle prerogative del Parlamento in cui si è svolto un dibattito che ha consentito di apportare alcuni miglioramenti al testo negoziato. Si tratta quindi di un'esperienza positiva in cui l'esercizio del dialogo sociale si è saldato con l'attività legislativa propria del Parlamento e, su delega di questo, del Governo.

Infine, è opportuno sottolineare ancora che, in conformità allo spirito ed alla lettera della direttiva comunitaria, in ogni singolo contratto a termine devono dunque essere indicate le ragioni che, direttamente o indirettamente, consentono l'apposizione di un termine al rapporto di lavoro, nonché i casi nei quali non è invece ammesso il ricorso al contratto a termine. Si tratta di un sistema più semplice ma al tempo stesso più controllabile di quello preesistente, capace di realizzare un allargamento dell'occupazione di buona qualità, cioè anzitutto regolare, provvedendo ad assicurare al lavoratore tutele non meno efficaci del regime precedente, visto che in caso di contenzioso incomberà pur sempre sul datore di lavoro l'onere della prova della giustificatezza dell'assunzione a termine.

II.3.6. 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 auto-imprenditorialità (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 nel suo sviluppo, senza quindi preconstituire in sede legislativa soluzioni che finirebbero per mortificare l'autonomia contrattuale.

Sembra invece utile coltivare un'iniziativa legislativa limitatamente alla identificazione e regolazione di una fattispecie parti-

colarmente diffuse, specialmente ma non esclusivamente nel terziario, comunque riconducibile all' area dell' art. 409, n.3, cod.proc.civ., e quindi introdurre una forma contrattuale denominabile "lavoro a progetto". **Il Governo ritiene infatti che sia 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.** Sarebbero riconducibili 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 le modalità di esecuzione, la durata, i criteri ed i tempi di corresponsione del compenso.

In 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 e 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 tipizzazione di questa forma contrattuale è finalizzata ad assicurare il conveniente esercizio dell'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, salva la previsione di accordi economici collettivi.

La legge dovrebbe chiarire alcuni diritti fondamentali. Ad esempio, qualora il progetto o programma consista in un impegno orario personale superiore alle 24 ore settimanali, calcolate su una media annuale, il collaboratore dovrebbe aver diritto in ogni caso ad una pausa settimanale, di durata inferiore ad un giorno, nonché ad una pausa annuale, comunque di durata non inferiore a due settimane, secondo modalità concordate fra le parti. Tali pause non dovrebbero comportare alcuna corresponsione di compensi

aggiuntivi. Analoghe garanzie dovrebbero essere previste in caso di malattia, gravidanza ed infortunio.

Sarà sufficiente in questa sede precisare ancora che, in omaggio alle caratteristiche fattuali connaturate a questi rapporti, la cessazione non potrà che avvenire al momento della realizzazione del programma o del progetto o della fase di esso che ne costituisce l'oggetto, salva diversa volontà espressa dalle parti nel contratto scritto.

Il Governo intende, infine, sperimentare una procedura di certificazione al fine di ridurre il contenzioso in materia di rapporti di lavoro, consentendo quindi alle parti di procedere alla stipulazione di contratti a progetto diminuendo grandemente il rischio di contenzioso. La proposta è di delegare per legge il Governo ad emanare una disciplina in materia ispirata ai seguenti criteri e principi direttivi:

carattere volontario e sperimentale della procedura di certificazione;

individuazione dell'organo preposto alla certificazione del rapporto di lavoro in enti bilaterali costituiti ad iniziativa delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative, ovvero nella Direzione provinciale del lavoro;

definizione delle modalità di organizzazione delle sedi di certificazione e di tenuta della relativa documentazione;

indicazione del contenuto e della procedura di certificazione;

in caso di controversia sulla esatta qualificazione del rapporto di lavoro realizzato, valutazione da parte dell'autorità giudiziaria competente anche del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione.

Al fine di evitare abusi o comunque utilizzazioni fraudolente di questa figura contrattuale innovativa, converrà stabilire per legge che i contratti di lavoro subordinato non possono essere convertiti in contratti di lavoro a progetto, salvo che le parti esperiscano la procedura di certificazione appena sunteggiata. Il Governo auspica di ricevere, in merito alla presente proposta, approfondimenti, osservazioni e commenti.

II.3.7. Lavoro in cooperativa

La recente riforma della disciplina giuridica del socio di una cooperativa di produzione e lavoro è un modello assai interessante, anzitutto sul piano del metodo. Il legislatore, travolgendo una giurisprudenza di legittimità acriticamente arroccata su posizione formaliste di chiusura, ora ammette che si possa stipulare un contratto di lavoro subordinato, autonomo, parasubordinato od altre tipologie contrattuali entro cui collocare la prestazione del cooperatore di lavoro. Si supera dunque il principio del *numerus clausus* a favore di una soluzione aperta che quasi arieggia la tradizione contrattuale anglosassone. Interessante è anche notare la possibilità di derogare ai minimi salariali contrattuali in caso di crisi aziendale o start-up di nuova imprenditorialità. Non solo ma si afferma che in caso di collaborazioni non occasionali (cioè coordinate e continuative) i compensi dovranno essere ragguagliati ai prezzi di mercato, senza interventi della contrattazione collettiva. Si tratta di innovazioni legislative importanti che vanno ben al di là dell'area del lavoro cooperativo.

Il Governo invita le parti sociali ad approfondire queste aperture metodologiche, assai interessanti per realizzare un'opera di complessiva modernizzazione del quadro regolatorio del mercato del lavoro.

II.3.8. Orario di lavoro

In seguito al ricorso proposto alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee l'Italia è stata condannata (assieme alla Francia) per insufficiente adozione delle disposizioni di applicazione della direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (Causa C-386/98, Commissione contro Repubblica dell'Italia, sentenza del 9 marzo 2000). La Commissione europea ha avvertito che, non avendo ricevuto alcuna comunicazione delle misure adottate in esecuzione della sentenza della Corte, queste procedure di infrazione continuano in base all'art. 228 del trattato CE. Il Governo intende prontamente porre rimedio a questa persistente inottemperanza degli obblighi comunitari, soprattutto in considerazione del fatto che già il 12 novembre 1997 le parti sociali avevano raggiunto un'intesa che avrebbe dovuto favorire una tempestiva e completa trasposizione.

La mancata trasposizione di questa direttiva europea sta, infatti, dando luogo a non pochi problemi interpretativi (si pensi alla questione della esistenza o meno nel nostro ordinamento di un unico limite settimanale alla durata normale dell'orario di lavoro ovvero di due limiti concorrenti, uno giornaliero e l'altro settimanale). L'implementazione della direttiva consentirebbe in particolare di superare definitivamente alcune interpretazioni, tese a sminuire la riforma dell'orario di lavoro delineata nell'art. 13 della Legge 196/1997, che ancora oggi vorrebbero subordinare la possibilità di modulare l'orario di lavoro su base settimanale, mensile o annuale al vincolo delle otto ore di lavoro giornaliero come orario di lavoro normale.

Occorrerà pertanto procedere rapidamente a completare la trasposizione con riferimento alle disposizioni riguardanti il riposo giornaliero, la pausa giornaliera e le ferie annuali. Il Governo auspica di ricevere tempestivamente eventuali suggerimenti a riguardo, trattandosi di una materia fondamentale per realizzare una politica effettiva di qualità del lavoro per realizzare le pari opportunità.

II.3.9. Igiene e sicurezza

Numerose e importanti direttive comunitarie in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori sono state recepite nel nostro ordinamento giuridico, a partire dai primi anni del '90.

Tali norme si sono sommate ad un precedente corpo normativo, tuttora vigente, improntato a differenti principi di logica giuridica. Proprio la compresenza di leggi vecchie di decenni con il nuovo impianto comunitario rappresenta la prima e più importante giustificazione della necessità di riordinare e riunificare tutta la materia attraverso la predisposizione di un testo unico.

Quest'ultima non è la sola motivazione che induce alla predisposizione di tale testo. Infatti, la legislazione che ha recepito le numerose direttive europee è stata, per molti versi, complicata e burocratizzata, tanto che nella sua pratica attuazione stenta a portare effettivi benefici concreti al fenomeno infortunistico e delle tecnopatie.

Infatti, nel corso del 2000, secondo dati di una ricerca del CENSIS, commissionata dall'INAIL, gli infortuni sono saliti dell'1,2% sfiorando il milione di casi, distribuiti in tutti i settori produttivi e riguardanti sia i lavoratori uomini sia le donne. Anzi per quest'ultime si registra un aumento, rispetto al 1999, di circa 4000 unità (dal 22% al 24% del totale).

Inoltre, sono del tutto assenti, nelle attuali norme, criteri prevenzionistici specifici, anche in chiave promozionale, per le piccole e medie imprese e per il settore dell'agricoltura. Va, poi, notato che la nuova normativa sulla sicurezza è stata interpretata più in chiave repressiva che preventivo consulenziale e, quindi, poco orientata verso la creazione di buone prassi che si traducessero in reale aiuto alle imprese anche sotto il profilo organizzativo e gestionale. Tutto questo ha favorito un altro fenomeno negativo: un aumento del lavoro sommerso, perché gli adempimenti di sicurezza sono tali e tanti che inducono all'elusione ed al lavoro in nero.

Manca sufficiente chiarezza e, quindi, certezza del diritto, in materia di applicazione soggettiva delle norme. Ciò vale, soprattutto, con riferimento alle emergenti e sempre crescenti tipologie di lavoro alternative al modello tradizionale dell'impiego a tempo pieno, a tempo indeterminato e svolto in ambito aziendale. Valga per tutti l'esempio della lacuna costituita dalla mancata regolamentazione delle norme a tutela dei telelavoristi e dei collaboratori continuativi coordinati.

Va, poi, conferita maggiore chiarezza alla carente regolamentazione in materia di obblighi contravvenzionali delle macchine, di rinvio a norme tecniche e di libera circolazione delle macchine certificate CE.

Infine, va rimodulato il rapporto tra sanzioni contravvenzionali e amministrative e vanno riesaminate le fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti erroneamente equiparate, quanto ad ampiezza delle fattispecie, a quelle a carico dei datori di lavoro e dei dirigenti.

Pertanto, si rende opportuno ed urgente il varo di un Testo Unico i cui principi e criteri direttivi siano i seguenti:
riordino e coordinamento in un unico Testo di tutte le norme

vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia e tenendo conto degli indirizzi già espressi attraverso atti amministrativi dalle competenti istituzioni pubbliche;

semplificazione di disposizioni che dalle esperienze fin qui maturate si siano dimostrate praticamente inapplicabili, in relazione alla realtà lavorativa nazionale o comunque abbiano rivelato la loro natura di mera burocraticità;

individuazione di criteri prevenzionistici specifici, anche in chiave promozionale e di buone prassi, per le piccole e medie imprese e per il settore dell'agricoltura;

delegificazione e riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine e degli istituti concernenti l'omologazione, la certificazione e l'autocertificazione;

riordino dell'apparato sanzionatorio, anche in omaggio al principio del *management by objectives*, con precipuo riferimento alle fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti e alla rimodulazione delle sanzioni amministrative accanto a quelle penali contravvenzionali;

studio di meccanismi contributivi propriamente basati sul principio dell'*experience-rating* (con contribuzioni più alte per l'impresa in cui in passato si siano avuti più incidenti, o indennizzi in parte a carico dell'impresa quando l'incidente avvenga nei primissimi giorni di lavoro dell'individuo, caso che potrebbe celare o una certa negligenza nell'addestramento o, molto spesso, fenomeni di lavoro sommerso, denunciato solo contestualmente all'avvenuto incidente;

integrazione dei sistemi informativi a fini di vigilanza e attuazione di pratiche preventive

II.4. Pari opportunità e inclusione sociale

II.4.1. Politiche di parità

Una corretta politica delle pari opportunità deve innanzitutto basarsi su interventi diretti ad abolire ogni pratica discriminatoria e quindi qualsiasi tipo di differenziale retributivo, a parità di lavoro svolto. Al tempo stesso, però, la presenza femminile nel mondo del lavoro deve essere promossa a tutti i livelli e resa possibile operando con gli strumenti propri di un'economia di mercato.

Una politica delle pari opportunità deve basarsi sugli incentivi fiscali, sulle politiche attive, sulla flessibilità dei contratti atipici (part-time), nonché sulle politiche sociali di sostegno alle donne sposate che lavorano, per dare loro la possibilità di meglio conciliare l'attività lavorativa con gli impegni familiari. Una politica di pari opportunità, nel contesto del nostro paese, non va rafforzata solo per ragioni di equità sociale, ma per motivi di efficienza del nostro mercato del lavoro. In diverse parti del Paese si è raggiunta praticamente la piena occupazione, nel senso che la disoccupazione è scesa a livelli fisiologici, eppure non si sono raggiunti ancora livelli dei tassi di occupazione paragonabili a quelli dei nostri *partners* europei. Se ne deduce che per raggiungere quell'obiettivo di occupazione occorre far leva sugli strumenti che possano incentivare una maggiore offerta di lavoro, in particolare quella delle donne e degli anziani.

Modernizzare le tecniche regolatorie del mercato del lavoro significa anche ripensare tutto l'attuale quadro istituzionale in un'ottica di promozione delle pari opportunità. Del resto un Paese caratterizzato da un *gender gap* superiore al 30%, inferiore soltanto a quello di Grecia e Spagna, non può che ammettere l'insuccesso delle politiche finora adottate in proposito e che ci hanno meritato una severa 'raccomandazione' da parte dell'Unione Europea. Giustamente viene infatti rilevato che nel nostro ordinamento manca un approccio basato sull'integrazione di genere nell'attuazione delle 'linee guida' sull'occupazione. Tutti gli strumenti richiamati nel presente Libro Bianco devono essere ritenuti utili a concepire in modo più moderno le pari opportunità, affrontando anzitutto il problema della discriminazione tra donne e uomini. Le politiche in materia di interruzione della carriera, di congedo parentale, di lavoro part-time e di formule di lavoro flessibili rivestono particolare interesse a riguardo. Occorre altresì fornire sufficienti strutture di buona qualità per la custodia dei bambini e l'assistenza alle persone a carico non autosufficienti, al fine di favorire l'ingresso e la permanenza delle donne sul mercato del lavoro. È essenziale a questo proposito un'equa ripartizione delle responsabilità familiari. In particolare occorre agevolare il reinserimento delle donne sul mercato del lavoro dopo un periodo di assenza.

Le politiche per l'occupabilità, l'imprenditorialità e l'adattabilità devono pertanto essere ripensate complessivamente anche

nella prospettiva di rafforzare realmente le opportunità di lavoro e di carriera dei gruppi discriminati e a rischio di esclusione sociale, con ciò contribuendo anche a rafforzare le politiche volte a innalzare gli attuali tassi di occupazione. Parallelamente il Governo si impegnerà a rimuovere tutti quei fattori esterni al lavoro che influenzano negativamente la decisione delle donne di iniziare una attività lavorativa. L'occupazione e un lavoro di qualità devono diventare gli elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuire concretamente all'attuazione del dettato costituzionale che riconosce la piena partecipazione di tutti i lavoratori, anche e soprattutto di quelli a rischio di esclusione e segregazione, la piena partecipazione alla vita economica, culturale e sociale del Paese e una soddisfacente realizzazione personale.

Particolare importanza assume, in questa prospettiva, anche il processo di trasposizione nel nostro ordinamento della Direttiva n. 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che "stabilisce un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o sulle convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro", al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento. La direttiva in questione sollecita, infatti, ad incoraggiare anche su questo versante, in conformità e nel rispetto delle tradizioni e prassi nazionali, il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere il principio della parità di trattamento, tra l'altro attraverso il monitoraggio delle prassi nei luoghi di lavoro, la stipulazione di contratti collettivi, l'adozione di codici di comportamento nella logica della legislazione promozionale e *soft*, nonché ricerche e scambi di esperienze e di buone pratiche. Del pari ogni Stato membro è invitato, nel rispetto delle tradizioni e prassi nazionali, a incoraggiare le parti sociali a concludere al livello appropriato, e lasciando impregiudicata la loro autonomia, accordi che fissino regole antidiscriminatorie con riferimento alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente sia autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione e alle prospettive di carriera.

La Direttiva n. 2000/78/CE è davvero innovativa in questa materia anche perché aiuta a comprendere il significato del con-

petto di «azione positiva» con riferimento alle pari opportunità e alla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro: tema su cui si è aperta una polemica, talvolta molto accesa, incentrata sulle azioni positive a favore dei lavoratori extracomunitari e dei lavoratori *over* quaranta, previste nel già ricordato Patto sul lavoro di Milano. Secondo la direttiva (art. 7.1), infatti, allo scopo di assicurare completa parità nella vita professionale, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti *misure specifiche*, e quindi differenziate, dirette a evitare o compensare svantaggi correlati all'appartenenza a uno dei gruppi a rischio di esclusione sociale. Si tratta di una formula che coglie esattamente le tecniche promozionali in corso di sperimentazione nell'intesa milanese.

La prospettiva delle pari opportunità richiede, in definitiva, l'adozione di politiche più efficaci, volte a incidere sul contesto culturale, da un lato, e sulle convenienze dei soggetti coinvolti, dall'altro lato, abbandonando definitivamente una logica meramente repressivo-sanzionatoria come quella delle quote obbligatorie, previste ancora oggi dalla nostra legislazione, logica in definitiva controproducente nei confronti degli stessi soggetti che pur vorrebbero garantire nei loro diritti fondamentali. Da questo punto di vista, in particolare, per assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento con riferimento ai disabili, devono essere previste soluzioni ragionevoli e adeguati incentivi economici. Ciò significa, come ancora chiarisce la Direttiva n. 2000/78/CE, che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte dello stesso datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. L'onere finanziario non è considerato sproporzionato allorché sia compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili.

Il Governo si impegnerà a rimuovere tutti quei fattori esterni al lavoro che influenzano negativamente la decisione delle donne di iniziare una attività lavorativa. Particolare attenzione verrà in proposito prestata al trattamento fiscale dei redditi da lavoro, in modo da non disincentivare il lavoro femmi-

nile anche quando aggiuntivo all'interno di un dato nucleo familiare, ed alla disponibilità di servizi di cura a beneficio delle famiglie. Spazi concreti d'ulteriore crescita dell'occupazione femminile potranno poi venire dalle forme contrattuali flessibili, in particolare dal part time. È però altrettanto importante che anche le parti, ed in primo luogo le imprese, adeguino le proprie politiche del personale alla crescente presenza femminile nel mercato del lavoro, imparando a gestire e valorizzare un segmento di forza lavoro comunque caratterizzato da una più discontinua presenza sul mercato del lavoro. Da tale valorizzazione, che il Governo intende promuovere e favorire, potrà discendere un ulteriore stimolo all'offerta di lavoro femminile

II.4.2. Lavoro minorile

Il lavoro illegale dei minori in Italia presenta caratteri preoccupanti non solo o non tanto per la sua dimensione globale quanto per la concentrazione in specifici ambiti sociali, territoriali e merceologici.

Il Ministero del Lavoro ha conferito all'Istituto Nazionale di Statistica, in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, l'incarico di effettuare una ricerca sul fenomeno con lo scopo di produrre un sistema informativo sul lavoro minorile in Italia. Tale sistema costituisce la premessa indispensabile per orientare le azioni di prevenzione e contrasto e per verificare periodicamente la loro efficacia in termini quantitativi.

Il Governo propone alle parti sociali una lettura congiunta dei primi risultati prodotti allo scopo di focalizzare gli ulteriori campi di indagine, con particolare riguardo alle situazioni che costituiscono imminente pericolo per l'incolumità fisica o psichica dei minori secondo la definizione della recente Convenzione ILO dedicata alle "forme peggiori" di sfruttamento.

Il contrasto dello sfruttamento dei minori nel lavoro costituisce ovvia priorità nel più generale programma di progressiva riduzione dell'economia sommersa in Italia ma anche impegno internazionale, a partire dai processi di delocalizzazione, fornitura e sub-fornitura cui sono interessate le imprese italiane. A questo proposito il Governo intende invitare le parti sociali ad una

rinnovata fase negoziale per la produzione di codici di condotta condivisi e dei relativi sistemi di controllo e divulgazione.

Il complesso delle azioni previste dalla “carta di impegni per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza ed eliminare il lavoro minorile” sottoscritta dalle parti sociali con il Governo, dovrà essere oggetto di una rivisitazione congiunta allo scopo di procedere finalmente a fatti operativi, di ordine generale e più specificamente rivolti alle aree ove il fenomeno è particolarmente concentrato.

II.4.3. Immigrazione

Il Governo considera con favore l’ iniziativa della Commissione europea di indirizzare al Consiglio ed al Parlamento Europeo una Comunicazione intitolata *An open method of coordination for the Community Immigration Policy* (11 luglio 2001, COM(2001) 387 final) e ne condivide sia l’ ispirazione sia le proposte operative. In essa si propone sostanzialmente di ricorrere alla metodologia del “coordinamento aperto” applicandola alle tematiche immigratorie, anziché ricorrere ai tradizionali strumenti regolatori del diritto comunitario quali i regolamenti e le direttive.

In particolare della proposta della Commissione può essere condivisa l’idea di una “linea guida” volta a “rinforzare la lotta contro l’immigrazione illegale”, con particolare riguardo ai cd. “immigrati economici”. A tal proposito la Commissione osserva giustamente che numerosi Stati membri stanno ora attivamente reclutando immigrati economici, compresi lavoratori ad alta professionalità, come per esempio ricercatori e specialisti di estrazione accademica. Nel contesto di un invecchiamento e diminuzione della popolazione su scala continentale europea, si ritiene necessaria la revisione dell’ uso dei canali legali per l’ammissione dei cittadini provenienti da Paesi terzi per cogliere le necessità del mercato del lavoro, prestando attenzione al tempo stesso ai rischi che il fenomeno cd. di *brain drain* può comportare per i Paesi d’ origine. In particolare va condivisa l’affermazione della Commissione secondo cui la necessità di una politica di maggiore apertura nei confronti dell’immigrazione extracomunitaria deve essere accompagnata da misure aggiuntive per eliminare il

lavoro non dichiarato che è esso stesso causa o comunque sostegno dell'immigrazione illegale.

Negli anni novanta l'Italia ha subito i flussi migratori che si sono determinati in larga parte a prescindere dalla domanda di lavoro e che si sono diretti a coprire i lavori di cattiva qualità, alimentando il fenomeno del sommerso e del lavoro clandestino. Pure escludendo che tale afflusso di manodopera abbia prodotto una rilevante frizione diretta sugli stessi posti di lavoro tra lavoratori nazionali e lavoratori immigrati, poiché ha interessato prevalentemente impieghi rifiutati dai lavoratori nazionali, tuttavia essa ha prodotto una frizione di carattere indiretto non meno pericolosa. Infatti, come afferma una ricerca commissionata dall'ILO, alimentando l'economia sommersa, i flussi in entrata hanno contribuito alla mancata modernizzazione dell'economia italiana, con ciò rallentando la domanda di posti di lavoro più adatti ai lavoratori nazionali.

D'altra parte, la legge Turco-Napolitano non ha orientato i comportamenti dei datori di lavoro perché si è rivelata di faticosa attuazione producendo una programmazione di flussi che trovava il suo compimento nella metà dell'anno di riferimento e non anticipatamente. Ne è conseguito che il risultato più immediato è stato una sanatoria a posteriori dei lavoratori che erano già presenti sul territorio nazionale in modo irregolare.

La scelta del Governo è, invece, quella di avvicinare la domanda e l'offerta di lavoro. Questo obiettivo è conseguibile, da un lato, intervenendo sui Paesi di origine dei flussi migratori e agendo in stretta collaborazione soprattutto con i paesi con i quali esistono accordi di cooperazione su questa materia, al fine di creare mercati del lavoro interregionali, trasparenti e governabili. In tale ambito, è opportuno favorire azioni di formazione e screening preventivo nei paesi di origine, supportando l'azione degli operatori privati e delle associazioni di categoria.

Dall'altro, occorre pianificare in maniera più efficiente e tempestiva i flussi migratori, in modo tale da orientare i comportamenti degli operatori e discutendo tale programmazione con le parti sociali, soprattutto con le associazioni dei datori di lavoro, per gli aspetti di domanda di lavoro, e con le Regioni e gli enti locali per comprendere anche i problemi di una compiuta inte-

grazione nel territorio.

In questa direzione, anticipando anche i contenuti di altre misure in corso di elaborazione da parte della stessa Commissione europea, **il Governo ha predisposto un disegno di legge che prevede modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 recente il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero e al decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con legge 28 febbraio 1990, n. 39.** In questo provvedimento occorre segnalare l'introduzione del "contratto di soggiorno per lavoro" che potrà essere sottoscritto in relazione ad un lavoro stagionale con durata non superiore a nove mesi, ad un lavoro subordinato a tempo determinato con durata pari a quella del contratto e comunque non superiore ad un anno, ad un lavoro subordinato a tempo indeterminato con durata non superiore a due anni. Il testo chiarisce che la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per privare il lavoratore extracomunitario ed i suoi familiari legalmente residenti del permesso di soggiorno. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e, comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non superiore a sei mesi.

Il Governo ritiene del tutto prioritario assicurare ai lavoratori extracomunitari, già iscritti nelle liste dei servizi pubblici per l'impiego ed ancora in cerca di un'occupazione adeguata sbocco nel mercato del lavoro. Solo un mercato del lavoro efficiente e trasparente può garantire ai lavoratori nazionali e agli immigrati già legalmente residenti quella naturale priorità che ad essi va riconosciuta.

Come già accennato, le intese fra le parti sociali, anche a livello locale, potranno sperimentare utilmente altre forme di regolarizzazione delle attività svolte da cittadini extracomunitari in Italia, inserendoli pienamente nel circuito del mercato del lavoro regolare. Inoltre, appare opportuno incentivare anche forme di lavoro autonomo tra gli immigrati, al fine di favorire il permanere di quei mestieri che appaiono oggi abbandonati dai lavoratori italiani, nonché per garantire una maggiore inclusione sociale.

III. RELAZIONI INDUSTRIALI

III.1. Sistema contrattuale

La centralizzazione della contrattazione collettiva garantita dagli Accordi del 1992 e del 1993 anche se contribuisce a regolare la coerenza macroeconomica, tuttavia ostacola gli aggiustamenti relativi dei salari, ciò che aiuterebbe il processo di riduzione della disoccupazione.

Se si vuole optare per un maggior decentramento della struttura contrattuale (e per una trasformazione del livello nazionale in una sorta di *minimum wage*, fornitore di una protezione minima) appare necessario intervenire sugli assetti della contrattazione.

Il CCNL potrebbe sempre più assumere il ruolo di “accordo quadro” capace di salvaguardare il potere di acquisto delle retribuzioni minime, di fissare standard minimi comuni, di assicurare un clima di fiducia reciproca nel sistema di relazioni industriali. Tale funzione di “accordo quadro” potrebbe essere rafforzata ipotizzandone un periodo di validità diversa dall’attuale, in coerenza con i documenti programmatici del Governo che fissano le grandezze economiche ed eliminando, eventualmente, il momento contrattuale intermedio.

Rafforzare la contrattazione decentrata può rendere più flessibile la struttura della retribuzione. Questo livello di contrattazione non dovrebbe produrre un effetto di sommatoria sulla dinamica complessiva delle retribuzioni e quindi generare aspettative inflazionistiche. A questo fine occorrerebbe che la contrattazione decentrata, pure non prevedendo trattamenti inferiori ai minimi previsti dal CCNL, fosse concepita in senso non sovrapponibile allo stesso CCNL.

Una rivisitazione dell’attuale modello dovrebbe rendere effettivo un principio già presente nel Protocollo 23 luglio 1993, cioè l’affermazione del criterio generale di coerenza complessiva del sistema, volto a far sì che la crescita retributiva e le dinamiche inflattive risultino coerenti non rispetto ad un solo livello di contrattazione (la sede categoriale), bensì considerando l’insieme delle voci di costo collettivamente determinate, quale che sia la sede in cui sono trattate.

Il Governo si rivolge alle parti sociali per prospettare loro

L'opportunità di rivisitare l'attuale assetto contrattuale, al fine di dotarlo di una maggiore flessibilità. Ciò che risulterebbe utile, oltre che per redistribuire produttività, anche per facilitare la riemersione del "sommerso" e per superare temporanee crisi occupazionali, in particolare nelle piccole e medie imprese o in determinate aree territoriali. Il Governo desidera ricordare ancora alle parti sociali che una flessibilizzazione ed un riassetto dell'organizzazione contrattuale si giustifica anche in considerazione del venir meno della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi differenziati per il Sud.

Va peraltro precisato che la riorganizzazione della struttura contrattuale riguarda l'intero complesso del lavoro dipendente, compreso quello del settore pubblico. Da tempo è in corso un processo di "privatizzazione" del rapporto di lavoro in questo settore ed è intenzione del Governo proseguire con determinazione verso una maggiore omogeneità non solo delle norme ma anche delle relazioni sindacali e dei comportamenti effettivi nei due settori, pubblico e privato.

La tendenza verso un maggior decentramento delle relazioni industriali è, negli ultimissimi anni, emersa in connessione con il decentramento nelle amministrazioni pubbliche.

Il rafforzamento del livello decentrato della contrattazione collettiva non potrà quindi non coinvolgere anche il settore pubblico. Le Regioni e gli enti locali potranno svolgere un'azione di stimolo e di proposta su questo in parallelo alla compiuta definizione di un contesto più responsabile della finanza regionale e locale.

Il Governo è pienamente consapevole che tale materia è affidata anzitutto al confronto tra le parti sociali e confida pertanto che questo produca risultati coerenti con le complessive esigenze di modernizzazione del mercato del lavoro. Al tempo stesso il Governo dichiara la propria intenzione di non volere assumere iniziative legislative in materia di rappresentatività degli attori negoziali, nel pieno rispetto della tradizione autoregolamentare delle parti sociali italiane ed in ossequio al principio di reciproco riconoscimento, consolidatosi ormai anche in sede comunitaria.

III.2. Partecipazione

Si può senz'altro riconoscere che gli assetti regolativi dei sistemi di relazioni industriali in Europa si siano crescentemente caratterizzati, nel corso dell'ultimo decennio, in termini sempre più collaborativi e partecipativi ed un ruolo di rilievo è stato assunto dalle misure adottate a livello comunitario. Già nel corso degli anni '80 l'adattamento alle sfide della globalizzazione e dell'internazionalizzazione dei mercati aveva registrato rilevanti successi soprattutto in quei Paesi che per tradizione disponevano di un quadro istituzionale decisamente partecipativo e collaborativo (Paesi scandinavi, Paesi Bassi, Austria e Germania). Nel corso del decennio successivo questo modello regolatorio ha continuato ad estendersi ad di là di ogni previsione anche ad altri Paesi, con la sola esclusione di Francia e Regno Unito, soprattutto grazie all'adozione di politiche concertative a livello macroeconomico e la stipulazione di patti sociali a livello nazionale, comunque in ragione dell'emersione generalizzata di risposte di tipo partecipativo nella soluzione delle tensioni provocate dalle crisi di sviluppo delle economie europee.

Come chiaramente indicato da primo *Rapporto* della Commissione europea sulle relazioni industriali, in tutta Europa i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori risultano oggi più partecipativi anche solo di un decennio fa e in ogni caso molto meno conflittuali rispetto al passato, visto che il numero di scioperi si è drasticamente ridotto. La ricerca di soluzioni partecipative è comunque delineata ora dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata nel dicembre 2000 a Nizza che all'art. 27 sancisce il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito della impresa ("Ai lavoratori ed ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali").

Il Governo italiano condivide l'ispirazione della politica comunitaria in tema di relazioni industriali e saluta con favore questa evoluzione così caratterizzante del modello sociale europeo, auspicando che anche in Italia i rapporti tra le parti sociali si sviluppino in senso sempre più partecipativo. Pur nel massimo rispetto di un tema che, al pari di quello relativo

agli assetti contrattuali, è di primaria responsabilità e competenza delle parti sociali, è opportuno creare le condizioni favorevoli allo sviluppo di intese partecipative fra le stesse, nella convinzione che ciò possa contribuire ad accrescere la competitività del nostro sistema economico. La partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti nel quadro di un sistema di relazioni industriali, tanto a livello macroeconomico quanto su scala micro, contribuisce ad elevare la qualità del lavoro, accrescendo le potenzialità di sviluppo professionale e di carriera dei dipendenti, incidendo positivamente sulla loro motivazione, nella ricerca di un ambiente lavorativo fondato sul riconoscimento delle capacità personali e sulla valorizzazione delle aspettative individuali e collettive.

L'esperienza comparata insegna che i sistemi di relazioni industriali più partecipativi riescono a conferire maggiore competitività al sistema produttivo, pure nella grande varietà dei modelli adottati, sia che la legge assuma un ruolo centrale (Germania), sia che la partecipazione si fondi sulla prassi e la consuetudine senza alcuna interferenza di carattere regolatorio (Giappone). Si ottengono risultati incoraggianti sul piano del miglioramento dell'efficienza organizzativa, riducendo le resistenze alle innovazioni tecnologiche, supportando le decisioni manageriali con una maggiore legittimazione e coinvolgendo i rappresentanti dei lavoratori in una logica di confronto che non esclude certo la possibilità di ricorrere al conflitto ma privilegia la ricerca di soluzioni condivise in quanto hanno più facilità di essere implementate con successo. La partecipazione è dunque un elemento costitutivo di un sistema di relazioni industriali basato sulla qualità, contribuendo positivamente a sostenere e qualificare lo sviluppo di un sistema economico nel suo insieme e delle singole imprese.

Dopo il successo della direttiva comunitaria sui Comitati Aziendali Europei (CAE), con l'affermazione di un ruolo premiale della contrattazione collettiva in funzione partecipativa, incentivata al punto da poter derogare interamente rispetto a disposizioni minime di legge, sta per concludersi il pluridecennale processo decisionale che porterà entro breve tempo alla normativa comunitaria sulla costituzione della Società Europea (SE). Dopo l'accordo di Nizza, il Consiglio ha approvato un testo che

è attualmente in lettura al Parlamento europeo. Appare pertanto opportuno, alla vigilia dell'approvazione definitiva di questo provvedimento, così a lungo atteso, che il Governo sottolinei l'importanza di una riflessione sui temi della partecipazione, in vista di un'impegnativa fase di trasposizione che dovrà avvenire nell'arco di questa legislatura.

La disciplina giuridica della Società Europea, sia nel regolamento sia nella direttiva, si fonda sul riconoscimento del carattere fisiologico della partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. Non sono mancate, in passato, direttive comunitarie che hanno affermato diritti di informazione e consultazione in presenza di situazioni di crisi aziendali (licenziamenti collettivi, trasferimento di azienda) dando luogo ad atti di recepimento che anche nell'ordinamento giuridico italiano hanno fondato diritti di informazione e consultazione. Tuttavia è con la direttiva CAE, peraltro limitata alle relazioni industriali che caratterizzano le imprese di dimensione transnazionale, che si è affermata una tendenza regolatoria a promuovere la partecipazione anche in cicli economici favorevoli nella vita delle imprese, quindi non soltanto su base eccezionale ma anche in una prospettiva permanente. La direttiva sulla SE prosegue in questa direzione, anche se la parte riguardante la partecipazione potrà (in omaggio al compromesso politico che ha consentito a Nizza di superare le ultime resistenze della Spagna) essere oggetto di *opting out* da parte dei singoli Stati membri ai quali sarà quindi consentito non procedere alla trasposizione di questa parte delle disposizioni comunitarie.

Il Governo italiano invita fin d'ora le parti sociali ad avviare un confronto sui modi di trasposizione della direttiva, anche per quanto riguarda le disposizioni riguardanti il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti. È di grande interesse infatti che la direttiva stessa, riprendendo il modello CAE, affermi che il regime di partecipazione della SE dovrebbe essere definito a seguito di un'intesa da stipularsi ad opera delle parti interessate o, in mancanza di essa, con l'applicazione delle norme accessorie che ogni Stato membro dovrà darsi nell'adempimento dell'obbligo traspositivo.

Può essere senz'altro condivisa la tecnica, sempre mutuata dal

modello CAE, che consente alle parti sociali di regolare interamente la materia partecipatoria nella singola SE prescrivendo tuttavia che l'accordo regolamenti obbligatoriamente un certo numero di materie (ad es. il campo di applicazione del medesimo accordo, le attribuzioni e la procedura prevista per l'informazione e la consultazione dell'organismo di rappresentanza, le risorse finanziarie e materiali da attribuire all'organo di rappresentanza, ecc.). Si tratta di un modello che il Governo ritiene debba essere attentamente seguito nell'opera traspositiva, ed in tal senso confida che anche le parti sociali lo apprezzino ugualmente sperimentandolo nel loro dialogo.

L'Unione Europea non impone al nostro sistema di relazioni industriali alcun modello predeterminato, ma crea le condizioni di quadro istituzionale affinché le parti sociali trovino intese per esercitare i diritti di informazione e consultazione negoziando intese ovvero, in difetto di queste, utilizzando una disciplina di base che dovrà essere realizzata in sede traspositiva. È questo il senso di un'altra direttiva che sta per essere approvata (anche in questo caso è stato raggiunto in Consiglio l'accordo politico e si attende la lettura del Parlamento europeo), quella che riguarda l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione nelle imprese nazionali. Essa intende valorizzare il principio secondo cui l'informazione e la consultazione in tempo utile può rappresentare una condizione preliminare ed imprescindibile per il buon esito di processi di ristrutturazione e di adattamento delle imprese alle nuove condizioni indotte dalla globalizzazione dell'economia, in particolare mediante lo sviluppo di nuove procedure di organizzazione del lavoro. Attualmente, come già accennato, il quadro giuridico in materia di informazione e consultazione è orientato, tanto a livello comunitario quanto su scala nazionale, soprattutto in funzione del trattamento *ex post* dei processi di cambiamento.

In vista di questi prossimi appuntamenti traspositivi **il Governo sollecita le parti sociali ad una riflessione che consenta di migliorare la qualità delle nostre relazioni industriali rendendole maggiormente partecipative**, secondo formule liberamente concordate ed in relazione alle quali l'intervento legislativo dovrà limitarsi a garantire la funzione premiale della contrattazione collettiva unitamente all'esigibilità di condizione minime di

esercizio dei diritti di informazione e consultazione. **In particolare il Governo ritiene auspicabile che il dialogo sociale individui le sedi e le altre modalità per regolare convenientemente i diritti di informazione e consultazione, affinché l'esercizio delle prerogative manageriali sia ispirato da una logica di trasparenza e di fiducia tra le parti.**

III.3. Democrazia economica

Sul tema della partecipazione finanziaria dei lavoratori la Commissione europea ha recentemente avviato una nuova iniziativa sottoponendo agli Stati membri un documento di riflessioni al quale anche il Governo italiano risponderà (*Financial participation of employees in the European Union*, 27 luglio 2001, SEC(2001) 1308). Si tratta, infatti, di una prospettiva della tematica partecipativa che deve essere tenuta in considerazione ed a proposito della quale è necessario svolgere una attività di stimolo, in quanto anche nel nostro Paese è riscontrabile quello che nel documento comunitario appena richiamato viene definito “problema culturale” ovvero di “deficit culturale”, nel senso che i dipendenti ed i loro rappresentanti si sentono estranei ad una prassi di coinvolgimento di tipo finanziario nell'impresa in cui sono occupati.

Lo stesso legislatore del resto ha recentemente contribuito a rilanciare l'idea di un più esteso ricorso all'azionariato dei dipendenti. Il nuovo testo dell'art. 48, 2ª comma, del Testo Unico Imposte sui redditi, come modificato dall'art. 3, 1º comma, del d. lgs. 314/1997, ha introdotto una disciplina di particolare favore sotto il profilo fiscale per le società che emettono nuove azioni a favore dei propri dipendenti. Successivamente, attraverso l'esercizio della delega sulla riforma dei mercati finanziari e delle società quotate (d.lgs. 58/1998) è stata confermata questa opzione di favore verso l'accesso dei dipendenti al capitale azionario, introducendo una disciplina di sostegno per le società aventi azioni quotate, al fine di favorire i cd. piani di *stock options* e cioè l'attribuzione del diritto a sottoscrivere azioni da parte dei lavoratori.

È sin qui mancata tuttavia una disciplina organica che, sulla scorta di quanto da tempo sollecitato in sede comunitaria, conducesse ad una regolamentazione di sostegno in grado di sciogliere i nodi principali di una materia tanto controversa quanto complessa. Non può quindi sorprendere che nel nostro Paese lo sviluppo dell'azionariato dei dipendenti si sia fin qui manifestato in modo frammentario e lacunoso (soprattutto a margine di singoli processi di privatizzazione di aziende pubbliche), privo com'è di una moderna base normativa di supporto e incentivazione comparabile con quella presente in numerosi altri ordinamenti. Le sfide della *new economy*, della società dell'informazione e delle nuove tecnologie impongono ora di esplorare con più determinazione anche questa strada per una modernizzazione delle nostre relazioni industriali.

Si possono in materia proporre alcuni spunti utili per aprire una riflessione ed un confronto. Importanti esperienze di altri paesi dell'Unione Europea (Regno Unito, Francia, Germania, Belgio ed Irlanda) dimostrano l'utilità di subordinare ad esempio la concessione delle agevolazioni fiscali alla condizione che per le azioni oggetto del piano di partecipazione finanziaria sia prevista, con apposita deliberazione dell'assemblea ordinaria, la loro inalienabilità per un certo numero di anni successivamente alla effettiva cessione. Previa intesa con le rappresentanze dei lavoratori i piani di partecipazione finanziaria potrebbero eventualmente prevedere un periodo maggiore di inalienabilità delle azioni. Un intervento anche di natura legislativa potrebbe precisare, valorizzando in proposito il ruolo della contrattazione collettiva, le modalità di sottoscrizione o acquisto di azioni nell'ambito di un piano di partecipazione finanziaria, prevedendo anticipazioni sul trattamento di fine rapporto, l'impiego di quote o elementi della retribuzione, il ricorso al credito eventualmente attraverso l'intervento dei fondi pensione in deroga a quanto disposto dal d. lgs. 124/1993.

È vero tuttavia che, in una prospettiva *de jure condendo*, la vera questione da affrontare è quella dell'alternativa tra azionariato collettivo e azionariato individuale: sembra questo il nodo politico più difficile da sciogliere per quanto attiene alla partecipazione finanziaria dei lavoratori a livello di impresa.

Potrebbe essere utile un intervento legislativo che aprisse ulteriori possibilità di azione al confronto tra le parti sociali, anche per facilitare i processi di privatizzazione, rafforzando la posizione dei dipendenti azionisti e rendendo più equilibrato il rapporto assunzione del rischio-potere di controllo insito nella adesione ad un piano di partecipazione azionaria.

Il tema della partecipazione azionaria si lega evidentemente con quello dell'utilizzazione del trattamento di fine rapporto (TFR) per la costituzione dei fondi pensione, salvaguardando ben s'intende il principio di assoluta volontarietà. Tuttavia, occorre aver sempre a mente la necessaria sperimentazione che soluzioni di questa natura devono avere, nonché l'inevitabile differenziazione della relativa disciplina. È la contrattazione aziendale a potere produrre le applicazioni sperimentali più utili ed è pertanto in questa sede che converrebbe, anzitutto, avviare un confronto costruttivo.

Il Governo ritiene utile verificare modalità di partecipazione finanziaria finalizzate ad esaltare la fidelizzazione di figure apicali o comunque chiave nell'ambito dell'organizzazione del lavoro di piccole e piccolissime imprese, inclusi esercizi turistico-commerciali ed unità artigiane. A tal fine è necessario ristabilire un uso corretto del contratto di associazione in partecipazione, ovvero ricorrere ad altre forme di partecipazione agli utili, sostenendo questi strumenti anche con opportuni incentivi di carattere economico e fiscale.

III.4. Servizi pubblici essenziali e conflittualità

Il Governo ritiene che non si possa certo ignorare la situazione, spesso caratterizzata da comportamenti irrispettosi delle esigenze degli utenti e dei consumatori, del conflitto nei servizi essenziali, con particolare riferimento al settore dei trasporti. Le modifiche introdotte nel 2000 alla legge che regola l'esercizio del diritto di sciopero in questo contesto non sembrano essere state adeguatamente valorizzate dalle parti sociali interessate ed è a questo proposito opportuno che la Commissione di garanzia utilizzi più incisivamente le attribuzioni ed i poteri

accordati dalla legge, intensificando la propria attività anche in funzione di mediazione e conciliazione dei conflitti. In quest'ottica di applicazione più coerente della legge 83/2000 occorre ad avviso del Governo attuare con maggiore rigore il principio di "rarefazione oggettiva", richiamando le amministrazioni e le imprese ad una più puntuale osservanza degli obblighi previsti con riferimento all'informazione degli utenti e consumatori in caso di sciopero.

La legge 83/2000 che ha riformato la legge 146/1990 dispone che nei contratti o accordi collettivi concordati per individuare le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero "devono in ogni caso essere previste procedure di raffreddamento e conciliazione obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero". Appare cruciale che tali accordi, sottoposti alla validazione della Commissione di garanzia per acquistare efficacia generalizzata, contengano effettivamente questo genere di clausole, decisive per dare al conflitto in questi contesti caratteristiche di civiltà.

Nell'ambito della nozione di 'raffreddamento' del conflitto appare utile sperimentare l'istituto del referendum, come preventivo accertamento della volontà di tutti coloro che verrebbero chiamati a scioperare dai promotori del conflitto e come condizione quindi per la legittima proclamazione dello sciopero. L'indizione del referendum – almeno in forma consultiva, senza quindi coinvolgere la questione della titolarità alla proclamazione e all'esercizio dello sciopero - potrebbe essere proposta dai soggetti interessati alla promozione dello sciopero, congiuntamente o disgiuntamente. Del pari interessante sarebbe la sperimentazione di forme di sciopero virtuale e/o solidale, prevedendo azioni di protesta che, pur comportando il sacrificio economico di ambedue le parti, non producano la sospensione o l'interruzione del pubblico servizio. L'ammontare del sacrificio/danno economico sopportato dalle parti potrebbe essere devoluto ad un fondo gestito bilateralmente dalle parti e la cui utilizzazione verrebbe da esse concordata

Il Governo ritiene che occorra approfondire l'ipotesi di sostituire la Commissione di Garanzia con un organismo specializzato in materia di prevenzione e composizione delle con-

troversie collettive di lavoro, con particolare, ma non esclusiva, competenza nella gestione del conflitto nei servizi essenziali. Occorrerebbe in tale prospettiva valutare anche l'opportunità di dotare questo organismo di professionisti con esperienza nella gestione diretta delle vertenze collettive di lavoro, incaricandolo delle attribuzioni fino ad oggi esercitate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nonché della stessa Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto sciopero nei servizi essenziali.

Supplemento al numero odierno de Il Giornale

Direttore Responsabile: Mario Giordano
Società Europea di Edizioni S.p.A.
Reg. Trib. Milano n.215 del 29/05/1982

Il presente libro deve essere distribuito esclusivamente
in abbinamento al quotidiano Il Giornale.
Tutti i diritti di copyright sono riservati