

La riforma Biagi del mercato del lavoro

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

Il diritto transitorio e i tempi della riforma

a cura di

Michele Tiraboschi

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

“Marco Biagi”

n. 2

Giuffrè Editore

La riforma Biagi del mercato del lavoro

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

a cura di

Michele Tiraboschi

Giuffrè Editore

Milano 2004

SEZIONE A

LA RIFORMA BIAGI: FINALITÀ E CAMPO DI APPLICAZIONE

1.

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

MICHELE TIRABOSCHI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(17) Vedilo all'indirizzo internet www.csmb.unimo.it.

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

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

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

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

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

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

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

⁽²¹⁾ Cfr. i contributi raccolti nella Parte III di questo Commentario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽⁴³⁾ Cfr. i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽⁵¹⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo etc.*, cit.

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

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

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

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

⁽⁵³⁾ Cfr. O. MAZZOTTA, *I licenziamenti. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1999.

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

⁽⁵⁵⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo*, etc., cit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽⁶⁴⁾ Cfr. R. DEL PUNTA, *La scomparsa dei co.co.co.*, cit.

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

⁽⁶⁶⁾ Ancora in G. FERRARO, *Tipologie flessibili*, cit.

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

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

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

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

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

⁽⁷⁰⁾ *Contra*: P. BELLOCCHI, *op. loc. ult. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

4. Criticità e profili di compatibilità economica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽⁷⁹⁾ Vedila all'indirizzo internet www.csmb.unimo.it.

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

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

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

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

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

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

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

5. Il ruolo e il coinvolgimento delle parti sociali.

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

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

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

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

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

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

Nonostante questi duri rilievi critici, recepiti e parzialmente rilan-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽⁹²⁾ Articolo 40, comma 1.

⁽⁹³⁾ Articolo 55, comma 3.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. l'articolo 86, comma 13.

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

6. Riforme del quadro legale e riforme culturali.

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

Come dimostra il carattere sperimentale di tutti i principali prov-

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

⁽⁹⁶⁾ I resoconti della *Commissione Lavoro Previdenza sociale* del Senato e della *Commissione Lavoro Pubblico e Privato* della Camera sono reperibili all'indirizzo www.csmb.unimo.it.

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

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

⁽⁹⁹⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI nella Parte III, Sez. (A).

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

⁽¹⁰⁰⁾ Vedilo sul sito del Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi »: www.csmb.unimo.it.

⁽¹⁰¹⁾ Vedilo in www.csmb.unimo.it.

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

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

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

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

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