

Senato della Repubblica

DISEGNO DI LEGGE

di iniziativa dei Senatori SACCONI, FUCSIA, BERGER

AS 2516

“Delega al governo per la definizione di un Testo Unico denominato Statuto dei Lavori”

Onorevoli colleghi!

Le straordinarie trasformazioni tecnologiche e organizzative in atto nelle economie e nelle società rispetto agli assetti produttivi che hanno caratterizzato il secolo trascorso impongono una regolazione del lavoro semplice e naturale, libera da quegli schemi ideologici che hanno cronicamente atrofizzato l'occupazione e la remunerazione del lavoro in Italia. In particolare, i caratteri di velocità e di imprevedibilità della rivoluzione digitale inducono a ridimensionare la fonte legislativa, di per sé rigida e faticosamente adattabile ai cambiamenti continui, per privilegiare la duttile fonte contrattuale. Già oggi, d'altronde, il passaggio dai modelli produttivi verticali a quelli orizzontali determina una prestazione lavorativa che non si realizza più come mera esecuzione di ordini gerarchicamente impartiti ma si distingue dal passato per i crescenti spazi di autonomia e di responsabilità del lavoratore. Tendono così a confondersi lavoro dipendente e indipendente mentre si rivela obsoleto il tradizionale impianto delle tutele in quanto viziato da formalismo giuridico tutto e solo difensivo. Perfino la primaria prevenzione dei pericoli per la salute e sicurezza dei lavoratori, cui è dedicato un parallelo disegno di legge, non si può più affidare a meri adempimenti formali disposti da leggi invasive tarate sulla grande fabbrica fordista.

Il 14 febbraio 2002, Marco Biagi depositava in un computer del Ministero del lavoro un agile progetto di «Statuto dei lavori», a pochi giorni dalla sua uccisione per mano delle Brigate Rosse, con l'obiettivo di produrre a regime un testo unico di poche norme riferite a diritti universali e inderogabili, rinviando la definizione delle correlate tutele alla flessibile contrattazione collettiva o individuale, ove certificata. Marco Biagi era profondamente convinto che maggiori e migliori posti di lavoro non si creano per decreto. Le leggi possono semmai contribuire a creare un contesto favorevole per la competitività delle imprese e sostenere la loro naturale propensione ad assumere e investire in modo stabile sulle persone.

Ma possono anche determinare un effetto contrario, comprimendo le potenzialità del sistema produttivo e le istanze di inclusione soprattutto là dove non siano capaci di interpretare e governare gli imponenti mutamenti intervenuti nella società e nel lavoro.

Il centralismo regolatorio riflette ancora, del resto, gli assetti di produzione verticali, propri della vecchia economia. Dominati dalla grande fabbrica industriale. Con modelli di organizzazione del lavoro standardizzati e rigidi. Con un perimetro aziendale ben definito quanto a struttura, composizione della manodopera, localizzazione territoriale.

Al lavoro stabile e per una intera carriera si contrappongono oggi sempre più frequenti transizioni occupazionali e professionali che richiedono tutele più adeguate e diversificate e un rinnovato protagonismo di liberi e responsabili corpi intermedi come degli stessi lavoratori e imprenditori nel naturale dialogo interno alla singola impresa. I mutamenti del mondo del lavoro implicano l'insorgere di esigenze che spiazzano un sistema di tutele ingessato -- perché fatto di molte norme rigide quanto poco adattabili alla mutevole realtà del lavoro -- suggerendo l'introduzione di assetti regolatori maggiormente duttili e responsabilizzati nell'ambito di una cornice di diritti universali.

Il *Jobs act* ha poi ulteriormente irrigidito la distinzione tra subordinazione e autonomia della prestazione lavorativa nel momento in cui le nuove tecnologie trasformano con progressione geometrica il lavoro in termini che richiedono attente verifiche dello specifico contesto per qualificarlo. Altri interventi regolatori e fiscali si sono aggiunti al tradizionale quadro regolatorio.

È giunto quindi il tempo di produrre quel testo unico auspicato da Marco Biagi e di realizzare con esso l'intuizione di quella parte del sindacato che sosteneva con coraggio e lungimiranza, rispetto al dibattito che ha poi portato alla codificazione dello statuto dei lavoratori del 1970, che «il contratto è il mio Statuto».

E questo approccio significa il passaggio dal rigido centralismo che pretende la definizione di soluzioni uniformi alla libera, responsabile e duttile regolazione nei luoghi, in modo che le tutele siano effettive ed il lavoro produttivo.

In questa prospettiva culturale e valoriale deve essere letto l'articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Una norma ancora poco attuata, perché vittima dello stesso clima di odio e massimalismo che colpì la legge Biagi, e che tuttavia, nel valorizzare un quadro regolatorio sussidiario del lavoro e relazioni industriali di prossimità, ha introdotto la strumentazione complementare per lo Statuto dei lavori. Il nostro

ordinamento dispone quindi da ben cinque anni di una disciplina simile a quella che ha recentemente determinato aspri conflitti sociali nella vicina Francia. Sino ad ora essa è stata utilizzata in sordina dalle parti sociali con finalità prevalentemente difensive. I grandi cambiamenti in corso ne consigliano ora l'estensione in termini di parziale deroga anche al salario definito dai contratti collettivi nazionali e di ampliamento del campo di applicazione agli accordi individuali certificati. Ne dovrebbero derivare intese con finalità espansive ovvero utili ad accompagnare la crescita qualitativa e dimensionale delle imprese.

In coerenza con questa norma fondamentale si ripropone quindi il potenziamento degli istituti della certificazione e dell'arbitrato per un adeguato sostegno alla libera determinazione negli accordi individuali e per una tempestiva risoluzione sussidiaria di ogni conflitto secondo equità.

Il progetto si sostanzia, molto semplicemente e in coerenza con il pluralismo dei modi di lavorare, in una ampia delega alla contrattazione tra le parti, vuoi a livello collettivo e di prossimità vuoi anche a livello individuale mediante la valorizzazione delle sedi di certificazione attivate ai sensi della legge Biagi. Viene fatto salvo, per tutti i lavoratori e non solo per i dipendenti, un nucleo fondamentale di diritti basici applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla natura pubblica o privata del datore di lavoro e dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato, associativo o atipico. Si introducono diritti per l'occupabilità con particolare riferimento alla formazione, riconoscendo il valore culturale e formativo del lavoro e l'impresa come comunità e non come sede di sfruttamento dell'uomo su altri uomini.

Testo unico, articolo 8 sulla contrattazione di prossimità, certificazione e arbitrato costituiscono gli strumenti di un nuovo diritto del lavoro a misura di ciascuna persona, di tutte le persone.

L'**articolo 1, comma 1**, del presente disegno di legge ripropone dunque, aggiornandolo, il progetto di un testo unico denominato «Statuto dei lavori» quale strumento di semplificazione e unificazione del nostro diritto del lavoro. Si tratta di una delega da esercitarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge per la redazione di un testo unico in materia di disciplina delle tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa. Fatto salvo, per tutti i lavoratori e non solo per i dipendenti, un nucleo fondamentale di diritti basici applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato,

associativo o atipico, l'obiettivo è quello di responsabilizzare la contrattazione tra le parti, soprattutto a livello collettivo e di prossimità, ma anche individuale mediante la valorizzazione delle sedi di certificazione attivate ai sensi della legge Biagi. Un criterio di delega vuole infatti rimediare alla rigida separazione tra lavoro autonomo e subordinato introdotta dal *Jobs act*. I cambiamenti indotti dalle tecnologie digitali determinano in tutti i lavori una maggiore autonomia e responsabilità dei risultati e la fine della predeterminazione dell'orario e della postazione di lavoro nel lavoro subordinato. La certificazione su base volontaria dello specifico programma negoziale è lo strumento con cui le parti possono convenire una qualificazione certa del rapporto di lavoro nelle concrete circostanze in cui si svolge (**lettera a**).

Il cuore del testo unico è quindi la identificazione di un nucleo fondamentale di diritti applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla natura pubblica o privata del datore di lavoro e dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato, associativo o atipico ai sensi dell'articolo 1322, comma secondo, codice civile. Il nucleo di detti diritti dovrà essere conforme ai principi contenuti nella Carta costituzionale, nonché alla dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e diritti fondamentali sul lavoro approvata dalla Conferenza internazionale del lavoro il 18 giugno del 1998 e alla Carta dei diritti fondamentali della Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (**lettera d**). Tra questi diritti fondamentali e inalienabili non figura l'articolo 18 della legge n. 300 del 1970 in quanto contiene una tutela già fortemente limitata e modulata per cui se ne propone la definitiva abrogazione (**lettera e**). Se la rigida fonte legislativa si limita alla codifica dei diritti non negoziabili tutto il resto, a partire dalle rimanenti tutele, è al contrario negoziabile soprattutto nella dimensione aziendale, incluso il contratto individuale ove certificato. In sede di accordo le parti possono definire le modalità agili di impiego delle tecnologie nelle prestazioni di lavoro, autonomo o subordinato, ove la prestazione si realizza per fasi, cicli, progetti, obiettivi e risultati (**lettera f**).

Nelle stesse sedi, una quota del 20 per cento del salario definito dal contratto nazionale può essere rinegoziata, unitamente a ulteriore salario, affinché si colleghi con indicatori di efficienza e risultati dell'impresa beneficiando di una tassazione strutturale pari all'aliquota del 12,5 per cento applicata ai proventi da attività finanziarie (**lettera g**).

Il contratto individuale o aziendale ha inoltre il compito di regolare in modo specifico il diritto del prestatore di lavoro all'apprendimento permanente in modalità formali, non formali o informali, in ragione della attività alla quale venga effettivamente adibito, nonché la periodica certificazione delle relative conoscenze, competenze e abilità attraverso le sedi di certificazione dei contratti di lavoro ove convenzionate con i fondi interprofessionali per la formazione continua **(lettera i)**).

La contrattazione di ogni livello assume sempre più quale contenuto tipico la erogazione diretta o indiretta di prestazioni sociali. Il nuovo testo unico ne dovrà disporre la totale neutralità fiscale e deducibilità dei relativi costi per i datori di lavoro **(lettera l)**). Infine, specifici incentivi fiscali e normativi dovrebbero incoraggiare l'adozione di schemi di partecipazione dei lavoratori ai risultati o all'azionariato dell'impresa **(lettera h)**).

Allo scopo di fare dell'apprendistato il modo migliore con cui entrare nel mercato del lavoro se ne propone la semplificazione e per le fattispecie che integrano esperienze pratica e apprendimento teorico per il conseguimento di titoli di studio o per attività di ricerca, nonché per il praticantato che consente di accedere alle professioni ordinistiche, le parti possono concordare una remunerazione ridotta – e limitata alle sole ore di lavoro diretto – anche se non inferiore ai minuti tabellari del contratto collettivo di riferimento. Uno specifico criterio di delega circoscrive l'impiego dei tirocini a quelli curricolari **(lettera b)**).

Un ulteriore criterio di delega riguarda la definizione del lavoro di ricerca per datori di lavoro e committenti privati nonché la previsione dei relativi requisiti di accesso, la promozione della collaborazione tra ricerca pubblica e privata, la istituzione dell'anagrafe dei ricercatori presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali **(lettera c)**).

Il testo unico conferma la recente riorganizzazione dei servizi al lavoro disposta dal *Jobs act* cui aggiunge, in forme più cogenti e con immediatezza, il principio del diritto per ogni lavoratore involontariamente disoccupato, ad un assegno di ricollocamento e formazione spendibile presso un soggetto liberamente scelto tra quelli della rete coordinata dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) sulla base del risultato prodotto in termini di occupabilità **(lettera m)**).

Analogamente si conferma l'istituzione dell'Ispettorato del lavoro ma si indica un orientamento strutturale nella programmazione dei controlli ordinari affinché, in assenza di specifiche denunce, si tenga conto della presenza di forme di controllo alternative quali quelle garantite da organismi bilaterali e le certificazioni operate dalle Commissioni di certificazione dei contratti di lavoro, preferendo la vigilanza sulle situazioni totalmente esenti da controllo sociale o verifiche preventive (**lettera o**).

Il testo unico, in quanto schema di regolazione semplice e durevole, non può non contenere il principio di un equilibrato sinallagma tra contribuzioni e prestazioni non previdenziali nonché quello della possibilità per il datore di lavoro, oltre che per il lavoratore, di effettuare versamenti previdenziali per il recupero di periodi di studio o non lavoro con il medesimo trattamento tributario delle contribuzioni obbligatorie (**lettera n**).

La risoluzione dei conflitti in materia di lavoro, dopo la lunga inerzia dei ministri succedutisi, deve finalmente avvalersi dell'arbitrato di equità anche mediante clausole compromissorie per la preventiva devoluzione ad arbitri delle controversie (**lettera p**).

Infine, il testo unico dovrà realizzare la razionalizzazione e semplificazione del quadro legale previgente anche mediante l'abrogazione delle normative non compatibili stabilendo altresì, laddove opportuno, un nuovo regime di sanzioni civili e penali, valorizzando in particolare le sanzioni di tipo premiale e incentivante (**lettera q**).

La nuova disciplina, in quanto compatibile, si applica anche ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche con esclusione della carriera prefettizia e di quella diplomatica, delle Forze armate e della Polizia di Stato (**lettera r**).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Ai fini di riordino, semplificazione e revisione della disciplina delle tipologie contrattuali in cui sia dedotta attività lavorativa, in forma tipica o atipica, e a prescindere dalla denominazione adottata, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo contenente un testo unico di riordino e novazione della disciplina vigente dei lavori con esclusione di quella dedicata alla salute e sicurezza dei lavoratori, denominato «Statuto dei lavori», nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridefinizione della qualificazione del rapporto di lavoro come autonomo o subordinato in relazione ai cambiamenti indotti dalle tecnologie digitali, alla maggiore autonomia e responsabilità dei risultati dello stesso prestatore subordinato oltre la rigida predeterminazione dell'orario e della postazione di lavoro, alla certificazione su base volontaria dello specifico programma negoziale;

b) semplificazione di tutte le tipologie di apprendistato e per le fattispecie che integrano esperienza pratica e apprendimento teorico finalizzate al conseguimento di titoli di studio o ad attività di ricerca, nonché per il praticantato di accesso alle professioni ordinistiche, possibilità per le parti di concordare una remunerazione ridotta delle ore di lavoro diretto, comunque non inferiore ai minimi tabellari dei contratti di riferimento; limitare i tirocinii a quelli curriculari;

c) definizione del lavoro di ricerca per datori di lavoro e committenti privati e dei relativi requisiti di accesso, promozione della collaborazione tra ricerca pubblica e privata, istituzione dell'anagrafe dei ricercatori presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

d) identificazione di un nucleo fondamentale di diritti applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla natura pubblica o privata del datore di lavoro e dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato, associativo o atipico ai sensi dell'articolo 1322, comma secondo, del codice civile. Il nucleo dei diritti deve essere conforme ai principi contenuti nella Co-

stituzione, nonché alla Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e diritti fondamentali sul lavoro, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro, il 18 giugno del 1998, e alla Carta dei diritti fondamentali della Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000;

e) abrogazione dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300;

f) libera definizione delle modalità agili di impiego delle tecnologie nelle prestazioni di lavoro per fasi, cicli, obiettivi e per tutti i rapporti delle restanti tutele, in coerenza con le disposizioni del diritto dell'Unione europea e in relazione al tipo di prestazione e alla anzianità di servizio, in sede di contrattazione collettiva con privilegio per quella di prossimità ovvero per quella di certificazione del contratto individuale di lavoro al quale si estendono le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

g) possibilità di collegamento, nelle sedi contrattuali di prossimità e nel contratto individuale certificato, di una quota del 20 per cento del salario definito dal contratto nazionale con indicatori di efficienza e risultati dell'impresa cui si applica una tassazione strutturale del reddito di produttività pari all'aliquota dei proventi da attività finanziarie per i prestatori d'opera con reddito annuo fino a 50.000 euro;

h) previsione di incentivi economici e normativi per le imprese che adottano sistemi di partecipazione dei lavoratori ai risultati o all'azionariato dell'impresa;

i) previsione di un diritto del prestatore di lavoro all'apprendimento permanente in modalità formali, non formali o informali, in ragione della attività alla quale sia effettivamente adibito, e alla periodica certificazione delle relative conoscenze, competenze e abilità da parte delle sedi di certificazione dei contratti di lavoro ove convenzionate con i fondi interprofessionali per la formazione continua;

l) completa neutralità fiscale di tutte le prestazioni sociali direttamente o indirettamente erogate dal datore di lavoro in sede di contrattazione collettiva o individuale e deducibilità dei relativi costi;

m) previsione, per ogni lavoratore involontariamente disoccupato, del diritto ad un assegno di ricollocamento e formazione spendibile presso un soggetto liberamente scelto tra quelli della rete coordinata dall'Associazione nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) sulla base del risultato in termini di occupabilità;

n) riduzione strutturale del costo indiretto del lavoro attraverso un equilibrato sinallagma tra contribuzioni e prestazioni non previdenziali e possibilità per il datore di lavoro e per lo stesso lavoratore di effettuare versamenti previdenziali per il recupero di periodi di studio o non lavoro con il medesimo trattamento tributario delle contribuzioni obbligatorie;

o) orientamento ai servizi ispettivi del lavoro perché nella programmazione dei controlli ordinari, in assenza di specifiche denunce, si tenga conto della presenza di forme di controllo alternative quali quelle garantite da organismi bilaterali e le certificazioni operate dalle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro, preferendo la vigilanza sulle situazioni totalmente esenti da controllo sociale o verifiche preventive;

p) potenziamento dell'arbitrato di equità ai fini della tempestiva risoluzione dei conflitti, inclusi quelli riferiti alla cessazione del rapporto di lavoro, anche mediante clausole compromissorie per la preventiva devoluzione ad arbitri delle controversie;

q) razionalizzazione e semplificazione del quadro legale previgente anche mediante abrogazione delle normative non compatibili stabilendo altresì, laddove opportuno, un nuovo regime di sanzioni civili e penali, valorizzando in particolare le sanzioni di tipo premiale e incentivante;

r) applicazione della disciplina, in quanto compatibile, ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche con esclusione della carriera prefettizia e di quella diplomatica, delle Forze armate, della Polizia di Stato.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della giustizia, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si esprime entro trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo; decorso tale termine, il Governo può comunque procedere. Successivamente, lo schema di decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari che si esprimono entro quaranta giorni dall'assegnazione; decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque adottato. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'adozione del decreto legislativo di cui al comma 1, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni. Nella redazione del decreto legislativo di cui al presente comma il Governo tiene conto delle eventuali modificazioni della normativa vigente comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega. Il predetto decreto legislativo contiene, altresì, le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia.

3. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 possono essere adottati uno o più decreti legislativi correttivi e integrativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1 e della procedura di cui al comma 2.

4. L'adozione del decreto legislativo attuativo della delega di cui al presente articolo non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.